

I. EL CONTROL COMO PROBLEMA

G. Los partidos políticos y la dinamización de los controles	61
1. Concepto	62
2. Partidos y ética	67
3. Reelección e independencia de los representantes	75
4. Grupos parlamentarios	80
5. Partidos: estabilidad y control	83
6. Interacción personal	87
H. Control y medios	90
1. Efectos institucionales de los medios	90
2. “Legitimidad mediática”	92
3. Opinión pública	93
I. Control y separación de poderes	95
1. Una excepción al principio general	95
2. Función legislativa y control político	98

opinión pública acaba por verse ajena a la preocupación real de los agentes políticos, pues no reconoce que sean sus intereses los que se defienden y garantizan por la acción de esos agentes; se desnaturaliza la función pública de los instrumentos de control del poder, para transformarlos en medios de lucha por el poder.

Las funciones de control, como se ha dicho, se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación; de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control, lo cual es conceptualmente contrario a un sistema constitucional democrático.

Lo más relevante de este problema es que los excesos y las distorsiones en el ejercicio de las funciones de control no pueden ser objeto de regulación por parte de las constituciones. Las motivaciones de los agentes políticos son insusceptibles de regulación, a riesgo de incidir en normas de tal manera casuistas que, por esa misma razón, se vuelvan inaplicables. Además, la formulación de las normas y el funcionamiento de las instituciones que ellas rigen no pueden estar condicionados por la desconfianza que inspiren o puedan inspirar los agentes políticos encargados de su aplicación.

En este punto la solución del problema no está en la norma sino en la conducta de los agentes políticos. Su responsabilidad consiste en procurar la mayor objetividad posible en la aplicación de los instrumentos de control. La única aunque tenue garantía para que esto ocurra así no reside en imposibles previsiones normativas, sino en previsibles consecuencias a cargo de quienes controlan a los controladores: la opinión pública y el electorado.

G. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DINAMIZACIÓN DE LOS CONTROLES

El estudio de las relaciones de control entre los órganos del poder no se agota con la revisión del marco normativo que las rige. La conformación del Congreso tiene enorme repercusión en su actividad. La independencia de sus integrantes implica la de los partidos que los postularon. La función representativa exige un sistema de partidos.

El Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder. Auténticos intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia

inercia y su íntima mecánica de decisiones. Allí participan los cuadros directivos, pero esas decisiones se proyectan sobre los órganos constituidos del Estado, a los que muchas veces pretenden aherrojar. En el caso de los congresos de los países organizados conforme al modelo constitucionalista, la disciplina del partido ha tendido a superponerse a la lealtad debida al elector. Esto condiciona el ejercicio de las funciones de control en términos que pueden llegar a hacer dudosa su validez ética.

Así, la independencia del legislador se convierte en un punto fundamental para desempeñar sus funciones de control. No se puede esperar la objetividad, en la medida que ésta es posible en política, dentro de la dependencia. Significativamente, en México los legisladores cuyo partido hace gobierno han ejercido un grado de libertad más amplio de lo que se cree. Esto es empíricamente comprobable. La intensidad de las negociaciones internas es muy elevada, aunque usualmente no trasciende. Paradójicamente, los reclamos de disciplina interna de la mayoría se han acentuado en la medida en que la oposición está más representada en el Congreso. El argumento de hacer un frente común a la oposición ha cerrado las tradicionales formas de disensión internas. Esto no desvirtúa, por supuesto, el valor de la oposición. Al contrario: la intensidad del debate refuerza toda estructura democrática.

1. *Concepto*

Al examinar los diversos valores a que se refieren las normas vigentes referidas a los partidos políticos, debe hacerse una rápida recapitulación acerca de los objetivos mismos de los partidos políticos. Se verá que, esencialmente, tienen que ver con la organización y participación de los ciudadanos en la lucha por el poder. Esa lucha no puede sino estar regida por normas que incluyen valores de moral pública.

Son muchas las formas de definir a los partidos políticos modernos. Sin entrar en el debate conceptual, puede tomarse el criterio de Sartori (*Partidos...*, p. 90) como una base operacional muy flexible. “Un partido, dice, es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”.

Los elementos identificables en ese concepto de Sartori son: *a)* grupo político; *b)* para participar en elecciones, y *c)* que accede al poder sólo mediante elecciones. La participación electoral tiene una doble función: es,

por un lado, un objetivo y, por otra parte, un instrumento. Además, la naturaleza misma del partido supone contención.

La organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate.

Los partidos fueron el punto de arribo de las sociedades, después de siglos de lucha por el poder sin más regla que la del predominio del más fuerte. También en el caso de los partidos triunfa el más “fuerte”; pero su fortaleza se ejerce a través de normas aceptadas por la comunidad, en cuya elaboración intervienen órganos representativos.

Los efectos del triunfo también están regulados y caracterizan al Estado de derecho. En esta medida los partidos habrían sido impensables sin el constitucionalismo moderno, y a su vez éste habría resultado inoperante si no hubieran aparecido los partidos políticos. En el primer caso porque el constitucionalismo definió la integración y atribuciones de los órganos del poder; en el segundo, porque habría sido contradictorio que la lucha por integrar esos órganos quedase sujeta al arbitrio de los agentes políticos.

Adicionalmente, en la lucha entre partidos el o los que pierden no quedan proscritos, y a su vez conservan posibilidades de sustituir al ganador. La aparición de los partidos permitió superar la práctica aniquiladora de la contención política sin normas. Lo natural era que, como resultado de su éxito, el triunfador, además de imponerse sobre el rival, lo extinguiese. De esta manera se prevenía frente a un eventual resurgimiento de aquel con quien había competido y que, merced al mismo proceso fáctico de combate político, lo desposeyera del poder.

Al examinar el surgimiento de los partidos, Daalder (p. 52) apunta que “no es muy exagerado decir que son los hijos de la Revolución Industrial”. Daalder no habría tenido duda alguna de su afirmación si hubiese estudiado las relaciones entre los partidos y otro fenómeno cronológicamente cercano a la Revolución Industrial: el constitucionalismo moderno.

Si el constitucionalismo es la racionalización del poder, y si los partidos son la racionalización de la lucha por el poder, entonces constitucionalismo y partidos tienen funciones concomitantes, y se explica la proximidad temporal de su aparición. La idea que precedió a ambos fenómenos políticos

fue la del Estado absolutista y, complementariamente, la de facciones en lucha por el poder.

De ahí que, durante un largo tiempo histórico, la única racionalidad posible para justificar el acceso y la permanencia en el poder (llamada legitimidad) haya sido la sucesión hereditaria. Cuando se rompía la línea sucesoria y se perdía la fundamentación legítima del ejercicio del poder, sobrevénia la inmediata lucha entre facciones, hasta que se restablecía el equilibrio.

Sorprende que la correlación entre constitucionalismo y partidos no haya sido advertida desde que se configuró el primero de éstos. A pesar del esfuerzo de Sartori por identificar una referencia a los partidos en Montesquieu, su argumentación no parece muy convincente y se disuelve en la localización de “algunas indicaciones alusivas”, algo lo suficientemente vago como para ser tomado en cuenta.

En contrapartida, la argumentación de Bolingbroke es muy consistente en contra de los partidos, como lo es la de Hume. Otro tanto ocurre con *El Federalista*, donde Madison (n. 10) argumenta vigorosamente contra las “facciones” y, quizá por reconocer que “las causas del espíritu de la facción no pueden suprimirse” y por plantear la necesidad de “tener a raya sus efectos” (de las facciones), dejó abierta la posibilidad de la aparición de los partidos en Estados Unidos.

Es hasta 1770 (repárese en la fecha) cuando Edmund Burke descubre la funcionalidad de los partidos. Quedaban atrás las sectas y taifas medievales y las facciones renacentistas. Surgía una nueva realidad, adecuada para dinamizar un orden constitucional.

Tres aspectos caracterizan a los partidos, también según Sartori: *a)* no son facciones, en tanto que vinculan al gobierno y a la ciudadanía; *b)* son parte de un todo, y no el todo, y *c)* son conducto de expresión, de y hacia las autoridades (*Partidos...*, pp. 51 y ss.). Así, la racionalización de la lucha por el poder implica que los partidos actúen contra otros partidos, incluido el que gobierna, pero no contra las instituciones; que no haya un sólo partido, y que los partidos se integren al sistema representativo.

Lo anterior no supone desconocer los problemas que, a su vez, ha traído consigo la presencia de los partidos, entre ellos la manipulación del elector, los acuerdos cupulares que frecuentemente desvirtúan la naturaleza del sistema representativo, y la presencia hegemónica de alguno de ellos. Cuando se registra cualquiera de estos fenómenos, lo que en realidad ocurre

es que, por los resquicios de la organización de los partidos, vuelven a emerger sus predecesoras facciones.

Este no es un problema acerca del cual se encuentre indemne ningún sistema de partidos. En tanto que, como hemos visto, los sistemas constitucional y de partidos se implican recíprocamente; así como ocurre con el constitucional, el de partidos puede presentar desviaciones patológicas. Después de todo ambos sistemas son formas de organización cuyo éxito depende de una pluralidad de agentes, quienes no siempre actúan conforme a la racionalidad prevista.

Aunque Michels, en su análisis sociológico de los partidos políticos, no incluía la noción de competencia por el poder como una característica de los partidos, sí apuntaba los riesgos oligárquicos que, como organización, planteaba en su interior: desarrollo de liderazgos; profesionalización y estabilización de los liderazgos; burocratización; centralización de las decisiones; sustitución de los fines de la organización por los intereses de su liderazgo; rigidez ideológica; diferenciación creciente entre los intereses de los líderes y de los restantes miembros; cooptación de líderes nuevos por los líderes anteriores, para mantener hegemonías; reducción de la influencia de los miembros llanos en la toma de decisiones (Linz, "Michels...", LXII).

La enumeración de los defectos a que da lugar la vida de los partidos políticos puede ampliarse, y se ha ampliado conforme la vida partidista va produciendo mayores efectos en el funcionamiento institucional. Esto es particularmente perceptible por la evolución de las normas jurídicas que regulan la vida interna y la acción pública de los partidos, y que tienden a incorporar un creciente número de normas morales.

La patología de los partidos afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública. Entre estos aspectos sobresale el concerniente al financiamiento de su actividad, por representar un problema que ya había sido visto por Weber (*Economía...*, p. 230) como una "cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia".

La dinámica política impone, a su vez, prácticas de conciliación basadas en el acuerdo. Como veremos en la siguiente sección, empero, dadas ciertas circunstancias favorables, el acuerdo racional deberá darse siempre que los resultados deseados y previsibles también sean racionales.

A pesar de la disposición al acuerdo, o de que así lo imponga la naturaleza de la función de los partidos en un sistema constitucional democrático, las distorsiones, en todo caso, pueden tener un triple origen: *a)* deficiencias en el arreglo constitucional del poder; *b)* deficiencias específicas del régimen legal que establece el sistema de partidos; *c)* deficiencias ambientales, de naturaleza política o psico-social, que alteren el funcionamiento normal de instituciones bien diseñadas.

En ese último aspecto debe tomarse en consideración que un buen diseño institucional puede serlo sólo para un espacio y un tiempo determinados, por lo que siendo funcional durante un período y en un lugar específicos, puede dejar de serlo o volverlo a ser, dejando en medio períodos o lugares de desajuste.

La relación disfuncional de un sistema constitucional y de un sistema de partidos, la puede ilustrar la evolución institucional mexicana. A lo largo del siglo XIX se produjeron repetidos intentos de organización del país a partir de modelos constitucionales que oscilaron entre el republicano y el monárquico, el federalista y el centralista, el presidencialista y el cuasipresidencialista (1857), el liberal y el conservador (confesional), sin que ninguno de ellos haya dado los resultados esperados de estabilidad política.

No se reparó en que el elemento central que impedía la estabilidad política se dejaba fuera del arreglo: los partidos, que se comportaban estrictamente como facciones. La vocación aniquiladora de la lucha no fue contenida por las fórmulas constitucionales de organización y funcionamiento del poder, por lo que todos los intentos resultaron frustráneos. La dictadura se convirtió en la única opción de estabilidad, y esto le atrajo más simpatías de las que razonablemente hubiera sido comprensible.

El siglo XX transcurrió, en su mayor parte, bajo el signo de otro tipo de arreglo constitucional no identificado, ni en México ni en el mundo, sino hasta después de la Revolución mexicana. Ese arreglo es el que privilegia la naturaleza social de la Constitución y que, por consiguiente, abre las puertas al ejercicio muy extenso de la función estatal.

La consecuencia política, más o menos generalizada y particularmente acentuada en el caso mexicano, es la propensión del Estado hegemónico a desarrollar formaciones políticas también hegemónicas, limitando considerablemente la lucha de partidos. De ahí que sea frecuente la identificación entre las economías de mercado irrestricto y las democracias, de cuyo sistema constitucional inequívocamente forman parte, como se ha dicho, los partidos.

De acuerdo con lo anterior, en un sistema constitucional democrático, los partidos políticos se convierten en los elementos que dinamizan la estructura constitucional del poder, impidiendo concentraciones excesivas de atribuciones en órganos y personas. En estos términos, la estabilidad resulta de la lucha regulada por el poder, y no de su acaparamiento. Los sistemas de partidos permiten eludir la amenaza de las dictaduras, aunque, en tanto que tampoco son una panacea, alienten las posibles desviaciones a que se aludió más arriba.

Entenderlo así ha llevado largo tiempo a los sistemas constitucionales y hace necesario que presten la mayor atención posible a la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Esto supone que pueden distinguirse los partidos democráticos, que aplican las reglas del juego de las democracias constitucionales, de otras formas de partidos que se apartan de la función racional que los justifica.

A los que llamamos partidos democráticos, Max Weber los consideraba “asociación legal-formal”, para diferenciarlos de los partidos carismáticos, que alientan disensiones sobre la cualidad carismática de los que rigen, y son esencialmente cismáticos; de los partidos tradicionalistas, que se expresan a través de obstrucciones o revueltas contra las innovaciones, por su afección a los modos de ejercicio del poder tradicional; de los partidos doctrinales, de dominante ideológico, y de los partidos de mera apropiación, orientados al dominio de los cuadros administrativos. Weber (*Economía...*, pp. 229-230) señala que estas categorías son combinables entre sí.

La anterior caracterización weberiana se refiere a formas específicas de partidos que no se adecuan al modelo legal-formal. Con relación a los partidos que sí se adaptan a este modelo, Weber admite que los ciudadanos sólo sean objeto de solicitudes ocasionales, “en época de elección”, pero no advierte todavía que se produzcan o pueden producirse procesos de manipulación electoral. De alguna forma este es un hecho posterior, muy cercanamente vinculado a la aparición de instrumentos de propaganda electoral (Ferrer, pp. 177 y ss.).

2. Partidos y ética

Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones legales y, sin embargo, incurrir en acciones u omisiones que la ciudadanía considere ajenas o contrarias a los patrones éticos dominantes. Esto

quiere decir que algunas de las desviaciones apuntadas en la sección anterior no necesariamente han de ser apreciadas como contrarias a la moral.

Entre las deformaciones en la conducta de los partidos se han apuntado: *a)* manipulación del electorado; *b)* formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; *c)* formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido; *d)* negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; *e)* modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno; *f)* ocultamiento de las fuentes de financiamiento.

A esos problemas, que se producen en la vida interna de los partidos, se suman los que resultan de la relación entre los partidos existentes. Aquí las desviaciones son, esencialmente, producto de un enfrentamiento doble: con el o los partidos que se disputan el poder, y con el partido que ya ocupa el poder. Los términos del conflicto pueden llegar a endurecer la vida política del Estado y a trastocar el funcionamiento normal de las instituciones.

Todo lo anterior forma parte de un amplio catálogo de problemas identificados en la vida de los partidos en una democracia competitiva. Donde esa modalidad de contienda no se produce, y ocasionalmente incluso en las democracias competitivas, el listado se amplía para incorporar una desviación aún más grave: la corrupción para obtener votos en los procesos selectivos (internos) y electorales.

Así, la gama de acciones hipotéticamente contrarias a la moral comprende desde la desviación de los propósitos de los partidos como órganos de la democracia constitucional, hasta la corrupción pura y simple. Sin embargo, hay un hecho de la realidad política: no todo lo que constituye o puede constituir una distorsión en la conducta de los partidos políticos es advertido y calificado en tales términos por la ciudadanía.

De las varias desviaciones posibles apuntadas por la doctrina, muchas son consideradas como útiles o simplemente son admitidas sin objeción por la ciudadanía. Por ejemplo, la ciudadanía considera deseables los liderazgos, con todas sus implicaciones; acepta como natural la polarización de la lucha; deja inadvertidos los acuerdos cupulares, la manipulación propagandística y las pretericiones ideológicas.

Las actitudes críticas se orientan, fundamentalmente, hacia los problemas financieros de los partidos, en buena medida porque con ellos se asocia el desequilibrio entre los contendientes y tras ellos se pueden ocultar

influencias y compromisos que la ciudadanía desconoce. Aunque desde 1922 Weber (*Economía...*, p. 231) señaló que “las finanzas de los partidos constituyen... el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes”, el hecho es que, al acercarse el final del siglo y a pesar de lo mucho que se ha avanzado en la materia, todavía se está lejos de haber alcanzado soluciones plenamente satisfactorias.

La legislación moderna sobre partidos políticos se ocupa abundantemente del tema del financiamiento. Empero, instituciones análogas ofrecen resultados dispares en los diferentes sistemas electorales, por lo que es de presumir que el éxito de las disposiciones normativas está directamente asociado a los niveles generales de compromiso ético de los partidos con la ciudadanía y a su vinculación con instituciones que, a su vez, se conduzcan de acuerdo con elevados principios de responsabilidad moral.

La función moral de los partidos ha sido identificada con elegancia y precisión por Burdeau (p. 263), que los ha calificado “moralmente, como uno de los últimos refugios del ideal”. La afirmación corresponde, desde luego, a una perspectiva optimista de la vida de los partidos; pero es en todo caso la perspectiva que prevalece en los enunciados normativos referidos a los partidos.

No es posible disociar el comportamiento de los partidos y de las restantes instituciones constitucionales. La fuerza normativa de la Constitución y la formación de las creencias constitucionales, que condicionan las demandas y respuestas ciudadanas en su relación con los órganos del poder, se proyectan también sobre la vida interna y la conducta pública de los partidos.

La misma exigencia moral ciudadana, atenta al desempeño de las instituciones, lo está con relación a los partidos políticos. Además, en la evolución de los partidos figura su incorporación paulatina como una institución constitucional más. El camino no ha sido fácil, ni rápido. En 1918 Weber (*Economía...*, p. 1076) expresaba su sorpresa porque los partidos no fuesen mencionados en “Constitución alguna, pese a que representan hoy los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, o sea de los ciudadanos”.

Cincuenta años después de esa observación de Weber, Blondel manifestaba su propia extrañeza ante el hecho de que los partidos fuesen “casi universalmente ignorados” desde el punto de vista jurídico. A tal punto se llegó, que en los años cuarenta se observó en Estados Unidos que “el

carácter extralegal de los partidos es una de sus más notables características” (Schattschneider, p. 33).

La regulación constitucional de los partidos políticos es relativamente reciente. Entre las primeras constituciones que los incluyen, figuran las de Baden (1947), e Italia (1948). Se trata, por ende, de una de las innovaciones institucionales de la posguerra, lo cual es significativo del papel dinamizador del constitucionalismo democrático de los partidos (Valadés, “Constitucionalización...”, p. 101).

En contraste con el proceso constitucionalista europeo de posguerra, y siguiendo otra lógica (de la dependencia) las primeras disposiciones constitucionales latinoamericanas que se ocuparon de los partidos, en el mismo período, lo hicieron en sentido negativo, para proscribir la actividad de los partidos comunistas (Miranda, p. 286). En este caso la preocupación no estaba centrada en fortalecer a las instituciones democráticas, auspiciando la participación de organizaciones políticas, sino en consolidar las instituciones autocráticas mediante la exclusión de fuerzas políticas.

Los partidos, retomando el concepto de Sartori, existen para la lucha por el poder, y ya vimos que el desenlace de ese combate cívico es el acceso al poder mismo, pero no la aniquilación del rival. Ahora bien, ¿esa lucha está regida sólo por reglas de procedimiento, o también por normas de moral cívica?

Aristóteles (los clásicos siempre ofrecen una buena orientación para los problemas de nuestro tiempo) distinguía entre la amistad ética, que atiende a la elección de cada uno, y la amistad cívica, que mira al acuerdo entre las personas (*Política*, 1243b). Desprendió esa dicotomía casi a continuación de su célebre afirmación de que el hombre es un animal político y económico (*Política*, 1242a). Así, la naturaleza política y económica, que hace del hombre un “animal comunitario”, le ofrece la posibilidad de afinidades y acuerdos que se traducen en otras tantas formas de “amistad”.

La organización de la lucha política a través de los partidos no lleva a concluir que pueda realizarse en términos morales opuestos a los que rigen la conducta del individuo. Nadie ha afirmado que la suma de los esfuerzos individuales permita alterar lo que es razonable para cada uno en particular. Las instituciones constitucionales no se comportan de una manera diferente de la que se espera de los individuos, con las salvedades propias de la acción coactiva del Estado, en todo caso sujeta siempre a la ley.

Entre los grandes esfuerzos contemporáneos para explicar la racionalidad de la moral, figura el de David Gauthier. A pesar de las críticas por la

insuficiencia de respuestas a todos los problemas, planteadas por Ruth Zimmerling y Albert Calsamiglia, es posible utilizarla como una construcción que permite su aplicación al caso de los partidos.

En tanto que el objeto de este apartado no es abordar el tema de la moral sino el de los valores que están presentes en la organización y actividad de los partidos políticos, y con todas las reservas que puedan suscitar las tesis de Gauthier, utilizaremos su línea argumental básica. Sin embargo, no entraremos a la discusión de su teoría (p. 463) que, entre otras cosas, da por sentado que los individuos se “adhieren a una moral basada en el acuerdo”, con lo cual parecería que la moral sólo existe después del acuerdo, por lo que podría colegirse que si antes del acuerdo no hay moral, son los acuerdos de los individuos no-morales los que traen por consecuencia que los individuos se vuelvan morales. Además, la “adhesión” a que se refiere parecería más afín a un criterio jusnaturalista que a una construcción racional-contractualista. Pero este es otro debate.

Lo central de Gauthier, para nuestro estudio, es que permite explicar cómo, a través del acuerdo, es posible construir pautas de conducta moral, y eso es lo que cuenta para explicar el respeto de los partidos por los valores que tutela la norma. Después de todo la preocupación central de Gauthier se centra en la racionalidad del cumplimiento de los pactos, y es justamente en este ámbito, en el de los pactos, donde se desenvuelve la construcción y la acción de los partidos políticos; donde se realiza la amistad cívica aristotélica.

Aunque el concepto de moral es de los más debatibles entre cuantos existen, debemos acogernos al que nos permita identificar las reglas éticas a que se ciñen los partidos de acuerdo con la normativa constitucional. Lo que se busca, por tanto, no es irrumpir en un debate jusfilosófico, sino simplemente encontrar un elemento instrumental útil para nuestro propósito.

A diferencia de Gauthier, por ejemplo, Luhman (p. 48) propone un concepto de moral relacionado con la comunicación humana, y “la comunicación adquiere cualidad moral si y sólo si expresa aprecio o desprecio humano”. Podría decirse que, en el caso de los partidos, las expresiones de parcialidad —no de sectarismo— que emiten, no necesariamente han de ir acompañadas por muestras de “desprecio humano”, y que, en estas circunstancias, la tesis de Luhman resultaría aplicable a los partidos y desde ella podríamos identificar las normas que rigen su comportamiento moral.

Los términos de la contienda política, empero, no apuntan en la dirección del “aprecio humano” sino, precisamente al contrario, de la descalificación, tan efectiva cuanto posible, del adversario. Civilizar y normativizar la lucha política significa evitar el aniquilamiento físico y jurídico de los contendientes, pero no impide —no podría impedir— su posible aniquilamiento moral.

Los términos de la pugna por el poder se centran, en buena medida, en exhibir las carencias, las debilidades, las contradicciones y las desviaciones del contrincante. No es que se trate sin embargo de una relación amigo-enemigo, como la veía Schmitt (*Concepto...*, pp. 33 y ss.), lo que invalidaría nuestra referencia al concepto aristotélico de la amistad cívica, entendida como capacidad de conciliar diferencias, y situaría la lucha política en un campo de acciones irreconciliables. Por el contrario, la lucha es por conquistar el poder a través de procedimientos que, si son adoptados por órganos representativos y rigen en el ámbito de una democracia constitucional, tienen que traducir un consenso necesario. Hay, pues, acuerdos procedimentales que patentizan amistad cívica y no enemistad.

Ahora bien, además de los acuerdos procedimentales pueden darse otros para gobernar, que incluyan a todos o sólo a algunos de los que suscribieron los primeros. Esta es, al menos, la tendencia de las nuevas democracias constitucionales que buscan privilegiar la naturaleza consensual de la política. Pero entre la etapa de los acuerdos para contender y la de los acuerdos para gobernar se presenta una zona oscura en donde la precaución moral de Luhman no se advierte.

De los dos tipos de acuerdos a que pueden llegar los partidos (para contender y para gobernar), el segundo se rige por las normas constitucionales y por las prácticas políticas que definen al sistema de gobierno. Sólo el primer tipo de acuerdos (para contender) es específico del régimen de los partidos, y es al que nos circunscribimos aquí. En este exclusivo aspecto es en el que resulta funcional, para identificar el alcance moral de la norma que rige a los partidos, la construcción de Gauthier.

Retomando dos perspectivas antagónicas del pensamiento clásico, Gauthier revisa la duda del necio planteada por Hobbes (“cumplir o no cumplir pactos no era contrario a razón cuando conducía al propio beneficio”, *Leviatán*, 241) y la que Robert Nozick (p. 177) denomina “estipulación lockeana” (“hay que dejar para los demás algo que sea suficiente e igualmente bueno”, Locke, p. 277). A partir de este trazo, y de la transformación de las leyes de la naturaleza (la primera de las cuales es lograr la

paz) en preceptos de la razón, obra de Hobbes, Gauthier argumenta que el principio de la cooperación racional es esencial para la moral.

Gauthier (p. 41) distingue entre una elección paramétrica, en la cual el actor considera un ambiente fijo donde la única variable es su propia conducta, y una elección estratégica, que incluye la interacción. A su vez, la elección racional es un ejercicio de maximizar la utilidad esperada (p. 91). Cada actor, en este caso, procura maximizar incluso la utilidad mínima que un acuerdo le proporcione (p. 108). Finalmente, el equilibrio es una propiedad racional que resulta de las estrategias (p. 111).

A continuación Gauthier avanza hacia el paso decisivo: la negociación racional para alcanzar los beneficios de la cooperación (p. 158). Esa negociación se divide en dos fases: la primera, en que cada parte presenta sus pretensiones, incluso desde el llamado “punto de amenaza”, normalmente incompatibles con las de su contraparte; la segunda, en que cada parte ofrece concesiones y propone resultados alternativos (p. 182). La culminación está en el acatamiento de la cooperación (p. 261), y ahí tenemos la moral.

Empero, hay tres factores que afectan los términos de la cooperación: *a*) los de carácter ideológico (no se comparten las creencias); *b*) los de naturaleza histórica (instituciones y prácticas tradicionalmente contrapuestas), y *c*) los de contenido tecnológico (desigualdad entre las partes) (p. 305).

Con estos elementos de referencia, veremos si son aplicables al caso de los partidos, con fundamento en las normas constitucionales que los rigen.

Los partidos tienen que resolver varios dilemas: *a*) orientarse por principios o por mero pragmatismo; *b*) constituir y conservar clientelas o buscar electores; *c*) mantener una actividad de alto perfil, convirtiéndose en una institución dominante incluso sobre los órganos del Estado, o reservar su presencia para casos específicos, particularmente para procesos electorales.

Al resolver esos dilemas, se abren otros. Por ejemplo, si se orienta por principios, tendrá que optar entre las tesis que favorezcan los intereses y las expectativas de segmentos determinados de la población; si procura extender sus efectos sobre el electorado, tendrá que determinar la magnitud de los compromisos que adquiera, el grado de fricción con otros partidos y el consiguiente desgaste; si se involucra intensamente en la acción gubernamental, influirá decisivamente en el funcionamiento de los órganos del Estado y hará nugatoria la separación formal entre ellos, por absorber sus facultades, o acentuará los niveles de discrepancia si es que diferentes partidos controlan los distintos órganos del Estado.

Del comportamiento de los partidos dependerá, por tanto: *a)* la vigencia del sistema representativo; *b)* la mayor autonomía posible del ciudadano para elegir; *c)* el equilibrio funcional entre los órganos del poder; *d)* el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado; *e)* el encauzamiento institucional de las presiones políticas; *f)* la estabilidad de las instituciones; y *g)* la funcionalidad —eficiencia— del sistema normativo.

En suma, el carácter democrático constitucional del sistema político dependerá del acierto con que se conduzcan los partidos o, en otras palabras, de los acuerdos cooperativos que suscriban y acaten. Sólo en la medida en que participen de acuerdos cooperativos, con los que además cumplan, actuarán conforme a una moral pública que permita beneficios comunes para ellos y generales para el Estado.

Las características de esos acuerdos se traducen en consensos normativos y operativos. Los consensos normativos integran el marco legal adoptado por las asambleas representativas que sea acorde con los principios de igualdad, seguridad, libertad y equidad que debe garantizar un sistema constitucional democrático. Los consensos operativos se traducen en las conductas que los partidos observen en sus relaciones entre sí, con la ciudadanía y con los órganos del Estado.

La dinámica de los partidos tiene que ajustarse a los términos de un sistema constitucional democrático. En tanto que éste siga siendo objeto de ajustes, tendrá que serlo también el de los partidos. Ya se ha visto, en tal sentido, la relación complementaria que existe entre el sistema constitucional y el sistema de partidos.

Ahora bien, la fluidez de los sistemas constitucionales democráticos auspicia que los partidos influyan en su perfeccionamiento, al mismo tiempo que ellos mismos redefinen su papel dentro del sistema. En esta medida, las normas de interacción tienen que descansar en acuerdos cooperativos, a través de los consensos normativos y operativos que hemos mencionado.

Como consecuencia de la naturaleza constitucional de los partidos, éstos no tienen otra posibilidad racional que participar en acuerdos cooperativos. Y en la medida en que estos acuerdos cooperativos son indispensables para el funcionamiento y la actualización del sistema constitucional, se corrobora que el conjunto de valores morales que los partidos aplican (en sus relaciones entre sí, con las autoridades y con la ciudadanía) confirman el carácter de instituciones de interés público que las constituciones les suelen atribuir.

3. *Reelección e independencia de los representantes*

En cuanto a los agentes del control, es importante considerar la independencia política con que actúan. El miembro de un Parlamento tiene, por los menos, dos niveles de relación política: con su partido, y con su electorado. Puede haber un tercer nivel: la relación con el gobierno.

Desde luego, todo miembro de un partido tiene un conjunto de obligaciones políticas que lo vinculan en un doble sentido: el jerárquico, con relación a los dirigentes, y el solidario, con relación a los demás miembros. Desconocer la existencia y la magnitud de esos vínculos puede llevar a la marginación e incluso a la ruptura con la organización. Además, es comprensible que exista un mínimo grado de congruencia con los planteamientos doctrinarios que animen al partido.

La relación con el electorado es de intensidad variable: dependerá en buena medida del sistema electoral. Si se trata de representación proporcional, el nexo será más tenue que si se cuenta con un distrito de mayoría. Dieter Nohlen (*Elections...*, p. 28) aporta suficiente evidencia para sostener que sólo existen el sistema mayoritario y el proporcional, y que todo lo demás son variantes de esos dos grandes sistemas. A sus argumentos podría agregarse, por cuanto a las implicaciones en la vida interna de los partidos y en las relaciones de control, que el origen electoral de los representantes también es relevante. En este ámbito tampoco se advierte que, en los llamados sistemas mixtos, haya consecuencias distintas a las que se producen cuando los diputados son de mayoría o de representación proporcional, según los casos. No hay, por ende, "consecuencias mixtas" o "comportamiento mixtos" por parte de los postulados y elegidos.

Aunque no es el tema de este trabajo examinar las consecuencias en la vida de los partidos que se desprenden de cada uno de los sistemas electorales, es comúnmente aceptado que, en tanto que la formulación de las listas suele verse determinada por las decisiones de la dirigencia partidista, las relaciones jerárquicas internas se tornan más rígidas que en los casos de las candidaturas para distritos de mayoría. Nohlen (*Elections...*, p. 33) admite que existe una mayor tendencia a la independencia de los representantes dentro de un sistema electoral mayoritario que en uno proporcional. Una relación semejante es advertida por Pérez-Serrano Jáuregui (p. 82). Rubio Llorente ("La Constitución..." p. 125) empero, fundamenta sus reticencias sobre la independencia de los representantes elegidos por mayoría en el caso británico; no le falta razón al señalar que a la

mecánica electoral (constitucional) hay que sumar la de comportamiento social.

Por su parte, Julián Santamaría (“El debate..”, pp. 243, 257, 259) aborda el problema con amplitud. Menciona que se atribuye a las listas el defecto de “reducir al mínimo la autonomía de los diputados”, en tanto que “no es posible determinar con claridad la contribución personal de cada uno al éxito de la candidatura”. Más adelante argumenta que el sistema electoral no es la causa de la jerarquización dentro de un partido, y ofrece el convincente argumento de que cuando Michels formuló su *ley de hierro* todavía no había sido adoptado el sistema de listas. Eso no obstante, reconoce que aun no siendo la causa, el sistema electoral sí acentúa los desequilibrios internos.

Al estudiar las opciones que moderan los efectos de las listas electorales, Santamaría alude al sistema alemán, adoptado también en México, Nueva Zelanda, Japón e Italia. Apunta que no ha producido el resultado previsto en cuanto a la autonomía de los diputados, si bien reconoce que por lo reciente de su implantación sus efectos todavía no pueden ser adecuadamente medidos. Sin embargo, su observación de que los electorales no distinguen fácilmente entre los candidatos de lista y los de distrito uninominal, no tiene en cuenta que los debates entre los candidatos uninominales, de amplia exposición pública, van favoreciendo su creciente identificación por parte de los votantes.

En todo caso Santamaría ofrece una interesante opción: el sistema de elecciones primarias que se aplica en Estados Unidos. “La adopción de este mecanismo, dice, constituiría un instrumento para combatir el poder excesivo de los aparatos partidistas”. Este sistema tiene considerables ventajas, pero supone, aunque esto lo soslaye Santamaría, que las precampañas se realicen en circunscripciones electorales determinadas, con lo cual su idea parece favorecer al sistema mayoritario.

Se puede suponer que las diferencias en el comportamiento independiente de los representantes pueden también estar relacionados con la etapa en que se produzca su postulación como candidatos. Es posible que sea menos autónomo cuando se trata de una primera postulación, y más independiente cuando se trata de la postulación para la reelección. En este último caso el parlamentario puede depender mucho más del nivel real de apoyo con que cuente en su circunscripción.

Desde luego, aun considerando las varias razones de carácter personal, colectivo y doctrinario que mantienen la cohesión del partido, y sin que se

pueda afirmar que los mismos efectos se produzcan en todos los casos, los márgenes de independencia de los parlamentarios podrán variar de menos a más en tanto que sus posibilidades de reelección dependan en menor o en mayor medida de las decisiones de un grupo directivo.

En este aspecto también se plantea una duda: en el sistema parlamentario la reelección favorece a los integrantes del Parlamento y del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales la reelección suele ser indefinida para los representantes y limitada para los jefes de gobierno; en el caso de México, atípico, la reelección del presidente está prohibida y la de los representantes, limitada a períodos discontinuos.

Dentro de tales circunstancias, es posible suponer que la situación más favorable para la independencia de los representantes es aquella en que su reelección no está condicionada y la de los jefes de gobierno está limitada o incluso prohibida, y que uno de los elementos que reduce esa ventaja es la reelección generalizada que se produce en los sistemas parlamentarios. Esto explica, por ejemplo, las diferencias entre la independencia de los representantes en Estados Unidos frente a los de España o Gran Bretaña. Según esta hipótesis, la elección directa de los primeros ministros en un sistema parlamentario, y por lo mismo las opciones de regulación que este hecho facilitaría, debería auspiciar una mayor independencia de los representantes.

Otro aspecto que influye en esas posibilidades de independencia del representante, y que debe examinarse en conjunto, está relacionado con la rigidez o flexibilidad que los reglamentos internos de los parlamentos establezcan para el ejercicio de las funciones de control. Si los reglamentos o las reglas consuetudinarias imponen fuertes limitaciones a la participación individual, y la condicionan a los acuerdos de los grupos parlamentarios, las posibilidades de control estarán tan matizadas o tan exacerbadas como las circunstancias lo aconsejen a los dirigentes de los partidos. Eso explica por qué en el sistema británico, a pesar de ser mayoritario y de haber reelección indefinida, existe una fuerte disciplina dentro de los grupos parlamentarios que limita la independencia de los representantes.

La notable intuición de Benito Pérez Galdós (pp. 232, 244) le llevó a trazar un retrato muy acertado de otro aspecto que solía limitar la independencia de los representantes: sus propios compromisos. “Que levante el dedo el *independiente* que no lleve tras de sí una cáfila de primos, sobrinos o cuñados, que piden o toman destino”. El novelista perfila así el problema de clientelismo, que si por una parte permite al elegido

contar con una base de apoyo, por otra le lleva a solicitar favores para sus partidarios cercanos. El cuadro que traza, pintoresco, forma parte de una realidad histórica. “El Parlamento, funcionando por sí, no permitiría gobernar; funcionando a fuerza de mercedes, no sirve para nada”.

Se trata, como es obvio, de una visión extrema. Sin embargo la crítica es válida, porque alude a un fenómeno generalizado en la época del autor y que no acaba de ser desterrada del panorama político de nuestros días. Pone en evidencia que en la independencia de los representantes concurren varias voluntades: la propia de ellos, la de sus partidos y la gubernamental.

Los partidos, cuya intervención es objeto de numerosas objeciones, limitan la independencia de sus miembros, y aunque el mandato popular no es vinculante, sí lo es el del partido. En contraste, los partidos han auspiciado una cierta independencia de los representantes ante el gobierno, en buena medida gracias a que comenzaron a intermediar entre los gobiernos y los representantes.

Es posible hacer una distinción por lo que respecta a la influencia de los partidos políticos en los procesos de control. Los efectos identificables en los sistemas presidenciales y en los sistemas parlamentarios son diferentes. En un sistema presidencial, donde la duración en el desempeño del cargo es por tiempo determinado, los acuerdos de estabilidad con los partidos no tienen lugar; a la inversa de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios.

Podría decirse, por consiguiente, que en ejercicio de las funciones de control de los congresos, los diputados están menos expuestos a los acuerdos entre el gobierno y las directivas de los partidos, y que los términos de la disciplina son menos rigurosos que en un sistema parlamentario. En contrapartida, sin embargo, también podría observarse que, faltando la protección de los partidos, los representantes se encuentran más expuestos a las presiones gubernamentales.

Vistas así las cosas, parecería que se pierde por ambas partes: en el sistema parlamentario por la disciplina del partido, y en el sistema presidencial por el acoso del gobierno. Cualquiera de las dos formas de limitación a la independencia relativa de los representantes simboliza una patología del sistema que desvirtúa la función de control del poder. Tiene, por lo mismo, que identificarse un procedimiento que permita el ejercicio más responsable y libre posible de las funciones de control.

Una parte de la respuesta está en los reglamentos parlamentarios: votaciones secretas en ciertos casos; comisiones minoritarias; apoyos técnicos para los representantes, por ejemplo. Otra parte de la respuesta está en el

sistema electoral y en el régimen de partidos, y una más en los controles internos del propio gobierno.

La adopción del voto secreto en algunas de las funciones de control, permite un margen de libertad, así sea “poco valerosa”, según opina, con razón, Crisafulli (*Stato...*, p. 214). Desde luego, cuando va involucrada la confianza en el gobierno o en alguno de sus miembros, el voto público es indispensable. Por su propia naturaleza, el conferimiento de la confianza, o su pérdida, suponen una decisión y una definición que no es compatible con el anonimato. Otro tanto ocurre con la aprobación de las leyes, pues se trata de actos por los que también los representantes responden políticamente ante sus electores.

Cuestión distinta es la aprobación de nombramientos, donde en realidad no se evalúa un acto de gobierno sino que se analiza una propuesta desde una doble perspectiva: la intención del gobierno y la personalidad del propuesto. En este caso puede disociarse, incluso entre los miembros del partido mayoritario, la relación con el gobierno y la valoración particular de la persona acerca de la que se vaya a votar.

La dependencia de los representantes populares con relación a las directivas de los partidos son identificadas como un problema actual del sistema parlamentario (Herrero, “El Estado...”, p. 48; Bastida, p. 94; Vilas, p. 167; Santamaría, “Democracia...”, p. 180; Molins, p. 232). Por otra parte, se señalan las limitaciones del sistema electoral español y se apunta como posible opción el sistema alemán (Torres, p. 26; Molins, p. 228), pero no necesariamente se asocia lo que, en cuanto a las funciones de control concierne, posee mayor relevancia: la reelección sucesiva en un sistema mayoritario, como elemento de independencia para el legislador.

Con sentido del humor, Aragón (“La reserva...”, pp. 308, 314) caricaturiza la declaración de un diputado en el sentido de que “el Parlamento está para tomar decisiones”. Con ese criterio, afirma Aragón, se priva al Parlamento de su mayor atributo: debatir. Y agrega un símil muy descriptivo: si sólo de decidir se tratara, y si la disciplina de partido fuera un hecho mecánico inmovible, sería más sencillo contar con una asamblea integrada por un miembro de cada partido con derecho a representación, a cuyo voto se atribuyera un valor ponderado en función de su peso electoral. Así, media docena de personas podrían decidir en los mismos términos que varios centenares.



4. Grupos parlamentarios

En su documentada obra sobre los grupos parlamentarios, Pérez-Serrano Jáuregui subraya las difíciles relaciones que se establecen entre los representantes y los gobiernos de sus propios partidos. Las expresiones de disciplina, que en el caso británico se ejemplifican por la significativa denominación del encargado de mantenerla, *Whip* (“látigo”), parecerían indicar que los instrumentos de control se difuminan.

Éste es un caso en el que se puede apreciar hasta qué punto la función del control es bidireccional. Desde luego, si se considera que el único control del poder es el ejercido por el Parlamento, la formación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios parecerían desvirtuarlo; pero si se admite que, en un proceso de racionalización del ejercicio del poder, el gobierno también dispone de instrumentos de control con relación al Parlamento, los grupos parlamentarios ofrecen un buen ejemplo de cómo interactúan los controles.

En el interior de los grupos parlamentarios se produce un flujo de controles en ambas direcciones: desde y hacia el Parlamento. Los representantes que integran el grupo de la mayoría exigen información al gobierno, e intentan influir en las decisiones, como parte de un proceso normal de ejercicio del poder. La uniformidad política no existe, por definición, en el contexto de una democracia constitucional. Independientemente de la concentración del poder a la que se propende en el interior de los partidos, la naturaleza abierta del sistema constitucional, si es que tiene un correlato en el sistema electoral, permite mínimos de pluralismo interno que se manifiestan en la vocación de controlar y participar en las decisiones de gobierno.

Los desbordamientos se evitan mediante la acción de los *whips* británicos y de sus equivalentes en los demás parlamentos y congresos. Su presencia no traduce una crisis de los órganos de representación, sino un espacio donde se producen los acomodos entre los integrantes de la mayoría. Los problemas más delicados surgen por el tipo de relaciones susceptibles de ser establecidas no en el interior de los grupos, sino entre los grupos. De ahí que cuando el sistema constitucional fortalece la capacidad de control de los grupos parlamentarios minoritarios, la disciplina observada por el mayoritario no necesariamente oscurece el panorama de los controles.

La importancia de los grupos parlamentarios es tal, que aun cuando sus planteamientos no se traduzcan necesariamente en decisiones de las cáma-

ras, de cualquier manera se entiende que están desplegando acciones de control (Aragón, *Constitución...*, p. 170). Con esta tesis de Aragón acerca del papel de la minoría como factor de control político coincide Sánchez Navarro.

Esa circunstancia debe ser examinada en sus consecuencias profundas, porque demuestra hasta qué punto es relevante la presencia de partidos de oposición en la vida parlamentaria. Si bien se requiere de una mayoría para gobernar, sólo se necesita una presencia mínima para ejercer funciones de control. Y esto último es esencial para que toda la estructura del sistema constitucional se ponga en movimiento.

A la luz de su papel en el ámbito de los controles políticos, no es desdeñable la función de ningún partido con representación electoral. Y no porque pueda forzar resultados a través de las decisiones del Parlamento, sino porque la resonancia de las voces procedentes de ese cuerpo colegiado tienden a adquirir un peso más o menos homogéneo en los medios de comunicación. La magnitud de las votaciones muchas veces resulta compensada por la idoneidad de los opinantes y por los razonamientos aducidos. Incluso un partido con escasa participación numérica en el Parlamento puede tener un efecto de opinión importante si el contenido de su declaración y el prestigio político de sus integrantes es objeto de respeto público, así se carezca de un número elevado de votos.

La función de control en este caso no se ve afectada. Por el contrario, puede incluso potenciarla el hecho de que, cuando un pequeño grupo parlamentario interviene para plantear temas de fondo, los grupos de mayor entidad se ven comprometidos a fijar posiciones. En esta medida el efecto de la acción de control va creciendo en magnitud.

El fenómeno es interesante porque la presencia y acción de los grupos parlamentarios, que normalmente es contemplada desde la perspectiva de la posible mediatización de las opiniones individuales de sus componentes, también puede surtir efectos inversos, en el sentido de arrastrar consigo las opiniones de otros grupos. Esto ocurre en temas particularmente sensibles, con relación a los cuales suele ser más frecuente que los grupos que obedecen a una gama más restringida de intereses, tengan a su vez mayor espacio político para expresar sus puntos de vista.

Es un tema de sociología política determinar si en los grupos de tamaño reducido el peso de la jerarquía partidista sobre los componentes individuales es mayor o menor que en los grupos parlamentarios dominantes. Esos grupos parlamentarios pequeños, muchas veces irrelevantes para los efectos

de las votaciones de asamblea, acaban por convertirse en control de opinión con amplio impacto público y con apreciable influencia en la conformación de las posiciones de grupos mayores, el de la mayoría incluido.

Se ha estudiado con detenimiento el impacto de los grupos pequeños en la composición de la mayoría requerida para integrar gobierno. En este caso, sin embargo, los grupos que conforman la mayoría quedan limitados en sus expresiones públicas, por lo menos en tanto que no rompen el pacto de coalición. Cuando se presenta ese pacto las posibilidades de concurrir a integrar el gobierno reducen significativamente las de participar en los procesos de control. Esta opción queda abierta, esencialmente, para los grupos parlamentarios que conservan su independencia con relación al gobierno.

Como se puede ver en los rubros correspondientes a las preguntas e interpelaciones, los grupos parlamentarios tienen una función central. Podría decirse que desplazan la capacidad de acción individual de los representantes populares. Sin embargo, no es posible dissociar la presencia de los grupos parlamentarios de los procesos políticos que permiten la formulación de consensos y, por ende, garantizan mínimos de gobernabilidad. Estos mínimos son indispensables para que los controles políticos no generen perturbaciones sistemáticas en la gestión política de los gobiernos, que pueden incapacitarlos para atender las demandas y expectativas públicas.

Pedro de Vega ha observado (conferencia académica, Madrid, febrero 13, 1997) que los grupos parlamentarios pueden tener un efecto de traslación del poder dentro de un partido político. Así, en lugar de que ese poder radique en la directiva del propio partido, con todas las implicaciones que Michels advirtió, se transfiere hacia los grupos parlamentarios. En esta medida los grupos parlamentarios pueden servir también para dominar al partido, alterando las funciones de interés público que les toque desempeñar a los partidos, de acuerdo con los diferentes sistemas constitucionales.

Desde la perspectiva de la vida interna de los partidos, ese fenómeno puede tener un efecto de distorsión muy importante, porque el verticalismo en la toma de decisiones y por ende en los compromisos públicos es mayor en el caso de los grupos parlamentarios que en las directivas de las organizaciones, entre otras cosas porque los grupos tienen la presión de la tribuna que los obliga a definirse permanentemente frente a los adversarios y ante la opinión pública.

En cuanto a los efectos de control, la conducción de los grupos parlamentarios puede generar rigidez, sobre todo si el liderazgo es utilizado para obtener posiciones de ventaja personal. Carlos de Cabo (*Contra...*, p. 143)

acierta al afirmar que “las decisiones del Parlamento son realmente decisiones de los partidos”. Este tema, sin embargo, rebasa los límites de este estudio. En todo caso, los trabajos sobre los partidos políticos no han abordado las consecuencias que se producen en el aparato interno en cuanto a la concentración del poder y la eventual desviación de las tareas políticas del partido, con motivo de las negociaciones y entendimientos entre los dirigentes de oposición y del gobierno, a propósito de las funciones de control.

5. Partidos: estabilidad y control

La preocupación por la estabilidad gubernamental es, de alguna forma, el resultado de las desafortunadas experiencias políticas que rodearon a las dos guerras mundiales. El enfrentamiento entre gobiernos estables, democráticos y totalitarios, que caracterizó al período conocido como de la “guerra fría”, no desembocó en una conflagración mundial a pesar de las amenazantes armas nucleares involucradas. En contraste, el asambleísmo parlamentario que dejó una secuela de gobiernos débiles, está asociado a la incapacidad de asegurar la paz mundial.

Qué tanto pudieron o no haber influido esos factores de debilidad-fortaleza gubernamental en los procesos de guerra y de paz, no es tema de este estudio; pero lo que sí se puede constatar es que la doctrina constitucional acogió los argumentos de la política, primero analizándolos y luego acríticamente, convirtiendo la estabilidad y la capacidad de gobierno en la prioridad, expresa o implícita, de las construcciones constitucionales.

En términos generales se puede decir que la libertad, como preocupación fundacional del constitucionalismo moderno, fue cediendo el espacio a la preocupación por la seguridad. Para hacer aceptable la idea, fueron empalmándose la seguridad del Estado, la seguridad del gobierno, la seguridad de la sociedad y la seguridad de los individuos. La diferenciación jurídica y doctrinaria de esas formas de seguridad se disolvió ante la valoración colectiva de un todo entrelazado.

Refiriéndose al bipartidismo, Lijphart (p. 125) dice: “el bipartidismo va asociado a gabinete estable... a medida que el multipartidismo crece, la vida del gabinete tiende a reducirse”; por estas razones más adelante afirma: “el bipartidismo será por tanto más democrático que el multipartidismo”.

No se trata de refutar una afirmación dudosa, sino de constatar la tendencia a privilegiar la estabilidad. Quienes controvierten el tema del

multipartidismo se centran en la argumentación acerca de si los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales favorecen o entorpecen al bipartidismo o el multipartidismo, pero lo que no se cuestiona es lo dicho por Lijphart: la estabilidad gubernamental es el objetivo del sistema de partidos.

Según esa concepción, nos encontramos con que el eje de la democracia radica en la estabilidad de los gobiernos. Aunque no se manifieste, queda como una verdad subyacente que el único control eficaz es el electoral, y que la garantía democrática reside en la evaluación que los ciudadanos expresen en las urnas. Aunque no resulta admisible una democracia sin controlar el ejercicio del poder, en una construcción que privilegia la estabilidad gubernamental se reduce considerablemente el espacio para los instrumentos constitucionales de control. Ante ese hecho, la única opción sustentable es la electoral.

Esto explica que los partidos y la opinión pública, siguiendo la ruta definida por juristas y políticos, conviertan al sistema de partidos en el tema prioritario, porque en torno a ellos gira la viabilidad de la representación política y la posibilidad de la eficacia gubernamental. El sistema de partidos es un punto en el que convergen las preocupaciones y del que emanan las soluciones. Pero, ¿y los controles constitucionales?

En ese contexto los controles parecen salir sobrando. Resulta difícil encajarlos no porque sean incompatibles con el sistema de partidos, sino porque se ven reducidos por un sistema de partidos organizado en torno a la idea de estabilidad gubernamental y no de libertad social. Se ha estudiado exhaustivamente cuál es el sistema de partidos que mejora la capacidad de gobernar, pero no cuál es el sistema de partidos que mejora la posición del gobernado. Éste es un déficit del constitucionalismo contemporáneo, que puede ser subsanado mediante el robustecimiento del papel que corresponda a los instrumentos de control.

Ahora bien, plantear como disyuntiva la lógica del gobierno o la lógica de la sociedad, no haría sino rutinizar un debate ya muy añejo que Adam Smith (*La teoría...*, p. 419) vio con precisión: el príncipe quiere remover los obstáculos que dificultan su gobierno; la sociedad quiere superar las barreras que entorpecen su libertad. Los controles, advertidos por Locke y por Montesquieu para resolver los dilemas del poder, vuelven a apuntarse como el instrumental más aprovechable para conciliar las dos exigencias de la vida colectiva: organización con libertad.

La relación entre partidos y control político en el Parlamento ya había sido identificada por Gumersindo de Azcárate (p. 67) en el siglo XIX.

Aunque no desarrolla con detalle su idea, De Azcárate enuncia ya la diferencia entre el control jurídico que incumbe a los tribunales y el político que concierne al Parlamento.

La intervención de los partidos políticos en los procesos de control, se va reforzando conforme se acentúa la importancia de su presencia como institución de derecho público. Cuando los efectos institucionales de los partidos comenzaron a ser analizados, a partir de la obra de Michels, la disposición inicial resultó muy crítica para ellos, y se replanteó la vieja polémica alentada por Burke acerca de la utilidad y conveniencia de los partidos.

La tendencia se ha ido modificando, en tanto que los partidos, a raíz de la segunda posguerra, comenzaron a ser objeto de incorporación paulatina a los sistemas constitucionales. La regulación constitucional de los partidos políticos dista mucho de ser homogénea, y aunque esa materia no es parte de este estudio, puede apuntarse que sin la presencia institucional de los partidos, cualquiera que sea su encuadramiento normativo, no podría entenderse el funcionamiento de los parlamentos modernos y de las funciones de control sobre el gobierno.

Con toda razón, Manuel Aragón sustenta que la excesiva disciplina de partido puede implicar una disfuncionalidad del sistema de controles (*Constitución...*, p. 183). En esta medida, el tema de los sistemas electorales no es ajeno al de los controles. La configuración del sistema de partidos tiene consecuencias en cuanto al ejercicio de los controles. El control del poder requiere, entre otros aspectos, de la máxima autonomía posible de los agentes políticos, porque el objetivo mismo de los controles es la preservación de los espacios de libertad que corresponden a la ciudadanía. Sería una contradicción que la libertad se defendiera desde posiciones de subordinación muy acentuada.

Es necesario estudiar los efectos del bipartidismo y del multipartidismo en lo que se refiere al ejercicio de los controles del poder. No es aventurado suponer que la mayor concentración del poder político en un sistema bipartidista, podría también implicar un deterioro de la objetividad, intensidad y frecuencia de los controles, en tanto que los acuerdos de las elites partidistas podrían servir como filtro para las acciones individuales de los miembros de esos partidos. Por el contrario, podría suponerse que la fragmentación de los partidos convierta a los controles en un mero instrumento de opinión y de posición política, pero no en un mecanismo eficaz para la corrección de eventuales desviaciones.

El arreglo del sistema de partidos suele ser analizado desde la perspectiva de la integración y funcionamiento de un gobierno, pero no desde la que corresponde al control de ese gobierno. Ambos aspectos del interés público deben ser satisfechos, aunque hasta el momento los estudios políticos están prioritariamente orientados a establecer cuál es el mejor sistema de partidos para garantizar la estabilidad política de un gobierno y la integración de las corrientes de opinión en las decisiones políticas del poder. Lo que se ha dejado de lado es el examen de las implicaciones del sistema de partidos en el funcionamiento institucional de los controles.

Lo curioso de esa omisión es que se considera que los acomodos políticos sólo pueden darse a través de un reparto del poder, pero no por medio del control de ese poder. En ese orden de consideraciones, el sistema parlamentario y el sistema presidencial, y las adecuaciones correspondientes de los sistemas electorales y de partidos, se ajustan a lo que se considera más conveniente para el desarrollo de una democracia consensual, pero va dejándose por fuera lo que concierne a las formas de control que permiten mantener al poder dentro de sus límites constitucionales.

Ramírez Jiménez (p. 419) apunta con claridad el papel de los partidos políticos con relación a dos temas cruciales: la gobernabilidad y los controles. La intensidad con que se ejerzan los controles, o la flexibilidad que se aplique en su ejercicio, van estableciendo las pautas de la gobernabilidad. Esto es claramente perceptible cuando se examina la mecánica de formas de control como la comparecencia de los miembros del gabinete en el Parlamento, la formulación de preguntas e interpelaciones, y por supuesto las expresiones mayores: las votaciones relacionadas con la confianza.

Un problema de repercusión institucional es que, con la utilización de los controles como instrumento de la lucha por el poder, los partidos rompan el elemento que Crisafulli (p. 219) denomina "seguridad recíproca". Esta seguridad, que permite competir y ocupar de manera alternativa y eficaz la titularidad de los órganos del poder, es una de las bases de la gobernabilidad. Uno de los factores que llevan al quebrantamiento del sistema constitucional es el de la utilización partidista de los instrumentos de control.

No se duda que los partidos tienen una función mediatizadora con relación a los controles. Sin embargo, debe cuidarse de no exagerar los cargos contra los partidos. El encuadramiento constitucional de los partidos se justifica porque se ha aceptado que son los instrumentos naturales de la democracia moderna. ¿Cómo, entonces, entender que también sean los que aparentemente hace nugatorios los instrumentos de control del poder? Lo

contradictorio de esa argumentación consistiría en llegar al extremo de admitir que si los partidos son útiles para la democracia, pero disfuncionales para los controles, es porque la democracia y controles políticos son cosas distintas y hasta excluyentes. No debe desestimarse la observación que Weber hacía en 1918, en su ensayo "Parlamento y gobierno..." (p. 131): "En ninguna Constitución y tampoco en ninguna ley se contempla la existencia de los partidos, por más que hoy en día se han convertido con mucho en los más importantes portadores de la voluntad política de todos los gobernados".

6. *Interacción personal*

Un problema que no puede ser desestimado es el de quienes aplican los controles. Por un lado están los órganos constitucionales, y por otro los agentes políticos que participan en esos órganos: los partidos y la clase política. En este aspecto, es útil el trabajo de Beyme sobre clase política y partidocracia, porque examina la influencia que recíprocamente ejercen individuos y organizaciones en el flujo y reflujo del ejercicio del poder. Entre las primeras observaciones de Beyme (*Classe...*, p. 11), aparece la del carácter conservador de la teoría de la clase política de Mosca, contrarrestada por el proceso democratizador del sistema parlamentario, que implica una nueva forma de reclutamiento de la elite. También formula la crítica de Michels, cuyas tesis sobre la burocracia de partido resultan hoy exageradas (p. 109), supuesto que una tipología del profesionalismo de la clase política permite distinguir en un partido a los jefes, a los notables, a los burócratas representantes, a los burócratas gobernantes, a los asesores (por ejemplo, expertos electorales), a los profesionales (por ejemplo, funcionarios de empresas paraestatales) y semiprofesionales (por ejemplo, personal parlamentario).

Las diversas relaciones de intercambio que se establecen entre la clase política entre sí, entre la clase política y los partidos, y entre los partidos entre sí, plantean un muy complejo proceso que tiene efectos directos en la forma como se ejerce el poder. Una de las formas de ejercicio del poder es su control, por lo que ese ensamble de intercambios tiene consecuencias inevitables en la manera como se entienden y aplican las prescripciones constitucionales concernientes al control. Este aspecto es relevante, porque no se puede decir, sin incurrir en una simplificación, que sólo un segmento

de los partidos pueda definir la actitud prevaleciente en lo que respecta al ejercicio del control político.

La multiplicidad de intereses, de compromisos, de orientaciones y de ambiciones, ofrece un panorama cuya diversidad se acentúa entre más democrático y, por tanto, competitivo, es un sistema político, y entre mayores son las garantías para las libertades públicas que ofrece el sistema constitucional. La intensidad de la competencia interna y externa con relación a los partidos, y la calidad de las libertades, son elementos que potencian o debilitan las funciones de control. En todo caso el orden de las posibles combinaciones permite que los déficit circunstanciales que se puedan apreciar en algunos de los elementos, sean compensados por los superávit de otros.

Una característica esencial de los agentes del control político, según señala Manuel Aragón (*Constitución...*, pp. 146 y ss.), es que sólo pueden serlo quienes son los agentes políticos “institucionalizados”, y no necesariamente todos. La argumentación de este punto, como en general toda su inteligente teoría sobre el control político, es muy sugerente. El control sobre el gobierno, dice, lo ejercen los parlamentos y no los partidos; éstos en todo caso ejercen un control por la vía extraparlamentaria. Los ciudadanos, empero, sí son incluidos por Aragón como agentes de control, porque su participación electoral resulta de las potestades que la Constitución les confiere. En este caso, se trata de una adecuada argumentación cuyo fundamento mismo es la soberanía popular.

Con relación a los partidos puede añadirse un matiz a los argumentos de Aragón. Coincidiendo con él en que los agentes susceptibles de participar en las acciones de control deben estar “institucionalizados”, porque si no lo están, el control que practiquen será de naturaleza social, pero no política, ocurre que los diferentes sistemas constitucionales confieren a los partidos encuadramientos también distintos. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, los partidos no aparecen caracterizados por la Constitución, mientras que la tendencia observada en el período de la segunda posguerra es en el sentido de la constitucionalización de los partidos políticos.

Es evidente que la sola inclusión de los partidos políticos en la preceptiva constitucional no basta para atribuirles el carácter institucionalizado que Aragón exige para considerarlos agentes del control político; para este objeto hay que precisar, de acuerdo con la normativa que en cada caso corresponda, si el sistema constitucional les confiere o no a los partidos potestades específicas, o si sólo se limita a enunciarlos como parte del

derecho de asociación que incumbe a los ciudadanos. En el primero de esos casos, y compartiendo el criterio de Aragón, los partidos podrán ser considerados como agentes del control político; en el segundo, no.

En el examen de los agentes del control suele perderse de vista el papel de los miembros del gobierno. Si bien es importante la actitud de los representantes, en virtud de que la mayor parte de los controles se ejercen desde el Parlamento, también es relevante la disposición de los integrantes del gobierno, hacia quienes se dirige esa acción de los controles parlamentarios, y de quienes procede el control gubernamental en los casos en que éste se produce.

En las relaciones que se establecen entre los protagonistas de los controles, el estilo de hacer política tiene mucho que decir. Hay miembros del gabinete que desarrollan una estrategia de contacto intenso con los parlamentarios, y hay quienes simplemente tienen contacto tenso. Las fricciones políticas en la aplicación de los controles pueden corresponder a un enfoque equivocado en la relación por parte del ministro, tanto como la suavización que la relación puede obedecer a la frecuencia e intimidad política de la comunicación entre ministros y representantes.

También es significativo el efecto que esas relaciones tienen, en materia de control, por lo que se refiere a terceras personas. Es común que un ministro utilice su relación con los parlamentarios para desviar la atención de ellos hacia otras áreas del gobierno, y proteger así la suya propia. De esta manera, al proveer a los parlamentarios de información relevante (no necesariamente clasificada, en cuyo caso se trata de un caso de infidencia grave, incluso delictiva), les auxilia en el ejercicio de su cometido y los neutraliza por lo que a su ministerio respecta.

Las consecuencias de esas relaciones pueden tener orígenes más profundos y consecuencias más sensibles. En no pocas ocasiones los instrumentos de control externo son utilizados por los ministros para dirimir conflictos de naturaleza interna. Cuando se le descubren los flancos débiles a un miembro del gabinete, en un proceso inevitable de lucha en el poder, y se transmiten datos relevantes a los representantes para que exploten esa información mediante actos de control, esa lucha en el poder se transforma en lucha por el poder. Mientras no se rebase esa dimensión, y los informes sirvan para atacar al gobierno en su conjunto, no se habrá llegado a producir la lucha contra el poder, que en este caso equivaldría a un acto conspirativo más que a un natural proceso de ajuste de fuerzas políticas.

Para el desarrollo de esas interacciones los ministros suelen recurrir a cualesquiera de tres expedientes: la relación personal, la relación a través de oficinas especializadas de su ministerio, y la relación a través de interpósitas personas.

En casos de mayor complejidad política, los propios jefes de gobierno llegan a utilizar los instrumentos parlamentarios de control para crear situaciones que les permitan desencadenar una crisis de gabinete. En ocasiones esas crisis son el producto del sigilo, pero hay veces en las que se auspicia el desgaste de los ministros en el Parlamento, para dar la impresión de receptividad política y obtener los dividendos políticos que esa disposición genera.

Cuando la relación entre los integrantes del gobierno y del Parlamento transcurre dentro de lo que podría considerarse como términos estrictamente institucionales, la receptividad de los miembros del gabinete y del propio jefe del gobierno introduce matices importantes en cuanto a la efectividad de los instrumentos de control. En este caso ya no sólo cuenta el mayor o menor grado de independencia de los representantes, sino la mejor o peor disposición política del gobierno para aceptar los planteamientos de control y atender las inquietudes o exigencias parlamentarias.

La extrema subjetividad de esas relaciones hace que la función de los controles presente altibajos. Sin variar los contenidos normativos, y sin modificar siquiera las correlaciones de poder en términos de partidos, es posible que se produzcan cambios significativos en la experiencia de aplicar los controles a partir de la forma de interrelación política informal establecida entre los protagonistas.

H. CONTROL Y MEDIOS

1. *Efectos institucionales de los medios*

En la notable pieza oratoria pronunciada por Pablo Lucas Verdú (*La Constitución...*, p. 98) con motivo de su ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, abordó el tema de la centralidad del Parlamento y denunció la atenuación de los efectos del control político institucional, en tanto que la tribuna parlamentaria es sustituida por la tribuna mediática.

Ente los medios de comunicación y los parlamentos existe una relación paradójica. Si por una parte los medios desplazan parcialmente a los parlamentos en la función crítica del gobierno, por otro lado son los instrumentos de resonancia de las deliberaciones parlamentarias. Sin el efecto de opinión que supone la publicidad de los actos parlamentarios, el esfuerzo por controlar al poder no tendría consecuencias políticas en el ámbito social. Alain (*Propos*, I, p. 1217) subraya que las preguntas y las interpelaciones parlamentarias no requieren más sanción que publicidad misma; ésta, dice, “es más que suficiente”.

La percepción pública de la forma como los controles son ejercidos, tiene una gran importancia en la vida social. La presunta debilidad de las instituciones tiene, o puede tener, relación con la realidad; pero también suele ocurrir que el problema no resida en el comportamiento institucional sino en la imagen social que proyectan. Y este fenómeno tiene que ver con lo que Lucas Verdú (*El sentimiento...*, p. 144) denomina “el vínculo moral entre los ciudadanos y las instituciones”. Los efectos de esos vínculos son bilaterales. Por una parte pueden llevar a una relación de mayor o menor aprecio de los ciudadanos por las instituciones; pero por la otra se pueden traducir en un mayor o menor estímulo para los representantes en la realización de su labor.

La importancia de los medios de comunicación, y sus efectos sobre la vida política, es un tema que ha atraído la atención de filósofos, politólogos, sociólogos, economistas y psicólogos. También existe amplia bibliografía jurídica sobre la regulación de los medios. Aunque no se cuenta con estudios de campo que aporten datos empíricos acerca de la influencia de los medios en el funcionamiento de las instituciones jurídicas, existen claras evidencias de que hay numerosas áreas del derecho que se están viendo transformadas merced a las corrientes de opinión que encuentran amplia resonancia en los medios de comunicación.

Desde luego es muy difícil generalizar. Comunicólogos, psicólogos y criminólogos, por ejemplo, discuten acerca de los efectos sociales de las películas y de los programas de violencia televisados. Mientras que una corriente afirma que el efecto es inhibitorio, otra corriente asegura que es emuladorio, y aun hay los que afirman que es neutro. Todas las corrientes, paradójicamente, están soportadas por comprobaciones estadísticas. No puede ocultarse, por ende, que en el trasfondo interpretativo están presentes elementos de valor que matizan el significado de la información cuantificada.

Por lo que atañe a las instituciones de derecho político, en términos generales puede decirse que no se cuestiona la influencia de los medios de comunicación. Sin embargo, no ha sido posible establecer inequívocamente qué tanto han influido los medios en el deterioro del sentimiento constitucional, el desprestigio de la actividad política, y la quiebra de la legitimidad de los procedimientos (administrativos, judiciales, normativos, electorales) del Estado, como fenómenos extremos que se presentan, con grandes variables de intensidad y complejidad, en diversos sistemas institucionales.

No es tanto cuestión de establecer una relación de causa efecto entre la acción de los medios y las condiciones políticas, pero tampoco puede descartarse una relación sinérgica que potencia la acción erosionante de los medios y la autodestructiva de las instituciones.

Es comprensible que también en esos aspectos se adopten posiciones radicales y excluyentes. Faltarían, empero estudios de campo que no se han practicado y aun así, como se sabe, habrá variaciones interpretativas. En todo caso hay algunas constantes que resultan identificables: *a)* no en todos los sistemas donde funcionan los medios con amplia libertad, se ha producido la erosión de las instituciones públicas de la democracia constitucional; *b)* en todos los sistemas donde la democracia constitucional no se ha consolidado, tampoco funcionan con plena libertad los medios; *c)* la acción de los medios parece más eficaz para identificar las deficiencias de los sistemas, que para promover nuevas opciones para el arreglo institucional. Sin embargo, esta tendencia admite dos excepciones: la influencia de los medios para estimular la apertura de sistemas cerrados, y la capacidad de inducir corrientes de opinión en sociedades con elevado nivel de cultura política.

2. "Legitimidad mediática"

Una forma aparente de legitimidad es la que resulta de la adaptación a los requerimientos de los medios, a través de los que se recibe una especie de aceptación general. Ésta sería la conclusión natural de aceptar la tesis de una "soberanía compartida" sustentada por Minc (*La borrachera...*, p. 265). Es indispensable tener en cuenta el efecto de los medios sobre las instituciones políticas; pero de ahí a suponer que la opinión pública ocupa ya —o lo hará en el futuro— el lugar de los sistemas representativos, media la distancia que hay entre la moda transitoria y la realidad duradera.

El riesgo de las generalizaciones terminantes está en confundir rasgos con esencias. “El fin de la historia” de Fukuyama se parece mucho al “fin de la democracia” de Minc (*La borrachera...*, p. 13). Esto, en todo caso, no sería sino una simplificación del fenómeno “mediático” de nuestro tiempo, que no considera que la relación comunicación-sigilo ha sido una constante histórica de los sistemas políticos.

Ya antes de que el constitucionalismo moderno institucionalizara los instrumentos de control, los mecanismos de comunicación de todas las eras (inscripciones monumentales durante la antigüedad y representaciones escénicas a partir de esa época, manuscritos multicopiados hasta la Edad Media e impresos desde entonces, por ejemplo) traducían las preocupaciones colectivas y los intereses del poder. En este sentido, funcionaban como elementos informales de control político.

La formalización de los instrumentos constitucionales de control no supuso el desplazamiento de los medios, sino su involucramiento en apoyo a las funciones de control. Repárese, sin embargo, en que apoyar la función no significa necesariamente apoyar al órgano u órganos que la ejercen. Todo indica que ahí donde los medios tienen mayor independencia, los controles institucionales tienen mejor desempeño.

Las confusiones que sobrevienen cuando se equipara “legitimidad” con “imagen”, pueden derivar en la utilización negativa de los medios. Así como se conocen numerosos casos de dictaduras plebiscitarias, que han utilizado la fuerza popular para legitimar el ejercicio autocrático del poder, podrían darse “dictaduras mediáticas”, más o menos orwellianas, equivalentes a las anteriores. Por eso Alain (*Propos*, p. 490) afirma que el dictador “reina por la opinión y crea el sufragio”.

El ejercicio del control, por otra parte, no puede estar condicionado por los efectos susceptibles de ser alcanzados a través de los medios, porque entonces más que dirigirse a las decisiones y actos de los órganos del poder y de sus titulares, se interesaría por la “imagen” de las personas. Para quienes realizan actos de control, especialmente de control parlamentario, el mayor riesgo no es estar sujetos a la influencia de los medios sino ser objeto de seducción por los medios.

3. *Opinión pública*

Tomando como referencia al proceso constituyente español de 1836-1837, Javier Pérez Royo (p. 24) formula una sutil diferenciación entre

“opinión pública”, como “la suma de opiniones de todos los individuos que componen la sociedad” y “opinión nacional”, como “la traducción racional en acción de gobierno (de la opinión pública) a través de un mecanismo construido al efecto: la representación parlamentaria”. Así, “el Parlamento es el punto de intersección entre ambas: el punto de llegada de la opinión pública y el punto de partida de la opinión nacional”.

Esta distinción tiene interés para la función de control por dos razones: la primera, porque entre las consideraciones para ejercer esa función, el Parlamento suele tener en cuenta las pulsaciones de la opinión pública; la segunda, porque del ejercicio de esa función se desprenden efectos sobre la opinión pública, a los que Pérez Royo identifica como opinión nacional.

Esa interacción puede ser muy constructiva o puede resultar muy erosiva, según que el Parlamento tenga la capacidad de actuar en un momento, pueda despejar dudas y sepa orientar puntos de vista. Por lo general se suele considerar que el estadista, el hombre con visión de Estado, sólo actúa en el gobierno. Lo cierto es que desde cualquier posición que suponga el ejercicio del poder se puede tener y utilizar esa visión de Estado.

La diferencia que existe entre una política de reacción frente a determinados estímulos y otra de creación deliberada de escenarios; la distancia que media entre ir a la zaga de los acontecimientos o de preludivarlos; la separación que va del que norma su criterio por el de los demás al que, por su capacidad argumental, transmite y convence con sus ideas, es lo que distingue a un político convencional de un hombre de Estado.

Los parlamentos han sido el medio natural para que se exteriorice la visión de Estado. De alguna forma fue eso lo que les confirió el encanto que los hizo tan seductores a lo largo del siglo XIX, antes de que los dirigentes de partidos asumieran esa función, que suele confundirse con la de “liderazgo”, que no es sino la capacidad de ejercer influencia y dispensar favores utilizando un aparato de dominio.

La visión de Estado, cuando está presente en el Parlamento, se manifiesta esencialmente a través de las funciones de control. Es entonces también cuando las fronteras entre el control y la dirección política se vuelven muy imprecisas. Sin embargo, aun cuando el contenido de los pronunciamientos concierna a aspectos de dirección política, el instrumental constitucional es el de los controles.

Con relación a las modalidades de opinión que propone Pérez Royo, puede decirse que habrá opinión nacional cuando el Parlamento atienda con oportunidad problemas que surgen de la opinión pública, y en sus respuestas

ofrezca una visión de Estado. Cuando la respuesta es tardía, o cuando su contenido es vulgar, no habrá elementos para configurar la opinión nacional y será la pública, con sus limitaciones, la que prevalecerá.

I. CONTROL Y SEPARACIÓN DE PODERES

1. *Una excepción al principio general*

Los debates de la Constitución francesa de 1791 (Furet y Halévi, pp. 121 ss.) ofrecen una singular perspectiva de la separación de poderes: la insistencia inicial de los nobles y las reticencias del Tercer Estado. Apoyándose en las ideas de Montesquieu, los representantes de la nobleza abogaban por separar los órdenes (nobleza, clero y Tercer Estado) para garantizar, mediante la supervisión y el contrapeso recíproco, la vigencia de las libertades. Mirabeau contestó que ese pretendido “balance de poderes, que los charlatanes nos quieren hacer pasar como la piedra filosofal, sólo es adecuada para ingenuos y para bribones”. El argumento era radical jacobino: la autoridad del pueblo era superior a la del rey, y no cabía por lo mismo ningún asomo de equilibrio entre ellas.

Los monárquicos (Furet y Halévi, pp. 244, 295, 318) veían en la separación de poderes un mecanismo de neutralización del Tercer Estado. Es natural que el Tercer Estado advirtiera que una separación así llevaría a la legitimación de la autoridad real, y a consolidar una situación que hacia mayo de 1791 ya resultaba insostenible para la corona. Fue la clarividencia de Sieyès (p. 326) la que permitió al Tercer Estado encontrar la clave: “la Constitución comprende a la vez la formación y la organización de los diferentes poderes públicos; de su necesaria correlación y de su recíproca independencia”. Surge así una gran concepción del constitucionalismo moderno.

Dentro de esa corriente, Pablo Lucas Verdú (*Curso...*, pp. 144 y ss.) advierte que el Parlamento contemporáneo tiene como función central “controlar y criticar” y, con relación a la doctrina de Montesquieu, adopta un criterio integrador: “hay que vivificarla y aplicarla a las nuevas condiciones político-sociales”. La recomendación no puede ser más afortunada. Desestimar lo valioso de la doctrina de la separación de poderes por el sólo hecho de que no encaje en la estructura del poder constitucional contemporáneo, parecería desconocer que fue con ese inteligente mecanismo enun-

ciado por Montesquieu como se consiguió construir el constitucionalismo. Pero mantener el dogma, sin más, supone dificultar y acaso impedir la transformación del Parlamento en un órgano fundamentalmente de control.

Debe tenerse cuidado, además, en no aplicar el esquema reduccionista de la separación de poderes a las relaciones de control. En la mecánica de las relaciones del poder según la doctrina de Montesquieu, hay un ámbito de exclusividad en las atribuciones a los órganos de poder, que no puede ser rebasado.

Aun cuando se advierte la tendencia de atribuir mayor importancia a la función controlante de los congresos que a la normativa, suele aplicarse el mismo enfoque exclusivista adoptado en *El espíritu de las leyes*, y asignar esa función de control sólo a los órganos colegiados de representación. Así como la crisis de la doctrina de Montesquieu se produjo, entre otras razones, porque la evolución institucional hizo que se desbordara la exclusividad normativa de los parlamentos, lo mismo podría ocurrir con los controles del poder si se asumiera que son unilaterales.

En el diseño de los controles políticos no se puede incidir en la misma perspectiva exclusivista. Todos los órganos del poder se controlan entre sí; y en la aplicación de los controles políticos intervienen, si bien en proporciones diversas, los congresos y los gobiernos. Justamente en las decisiones que se adoptan en cuanto a la forma de distribución y ejercicio de esos controles, reside el tipo de poder que se quiere establecer o se acepta tolerar.

Marshall (p. 139) propone un problema digno de reflexión: los controles ¿son una excepción o son una consecuencia del principio de separación de poderes? Desde su punto de vista se trata de un problema no clarificado, y tal vez tenga razón. En realidad las respuestas que se han dado, o no distinguen entre ambas opciones, o bien las confunden. Cuando se interpone un veto, por ejemplo, parece que nos acercamos a una situación de excepción en cuanto a la rigidez de la separación de poderes; otro tanto puede decirse cuando se aprueba una moción de censura. En rigor todos los mecanismos de control implican excepciones al principio de separación de poderes, con lo cual se contradice al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución”.

La paradoja es ostensible: por un lado la libertad social se garantiza si los poderes están separados, pero por otro lado la libertad social exige que los poderes se controlen entre sí. La libertad social demanda, por tanto,

dos garantías excluyentes: si se atiende a la separación, los controles se diluyen, y si se aplican los controles, la separación se relativiza. Por otra parte, y con relación a la disyuntiva planteada por Marshall, en tanto que los controles son inherentes al poder y que la separación de poderes es sólo una de las formas posibles de ejercicio del poder, se desprende que los controles no son una consecuencia de la separación.

Esa situación indica que la separación de poderes no puede ser entendida como un dogma absoluto; que los controles, en tanto que excepción a ese principio deben ser siempre expresos y públicos, y que es la Constitución la que instituye la separación y el control de los poderes buscando términos razonables de equilibrio. Al analizar los controles en particular, advertimos que la práctica imprime perfiles determinados a los controles, y que incluso hay algunos que resultan de convenciones constitucionales. Crisafulli (II; p. 195) entiende por convenciones los acuerdos, tácitos o expresos, entre los titulares de los órganos del poder, para resolver asuntos relativos a la aplicación de la norma constitucional, integrándola, delimitándola o "circunscribiendo el ámbito de discrecionalidad del ejercicio de los poderes". La única forma de admitir que esas excepciones sean adoptadas a través de convenciones constitucionales es entendiendo que los controles tienen una naturaleza contractual que antecede al principio de separación de poderes.

La teoría rígida de la separación de poderes tiene, además, otro efecto que ha apreciado Tomás-Ramón Fernández (p. 2294): reforzar el libre desenvolvimiento del poder administrativo, que se ha traducido en amplios márgenes para la discrecionalidad y, por ende, para la arbitrariedad. Por eso es explicable la aparente paradoja de que fueran los gobiernos, más que los parlamentos, los que con mayor insistencia postularon a lo largo del siglo XIX la necesidad de una estricta división de poderes. Esto permite entender, también, que atrás de los propósitos diferenciadores de *El Federalista* estaba presente la tesis de fortalecer la capacidad de acción presidencial.

La idea de Jorge de Esteban de denominar "poder parlamentario" (*El régimen...*, III, pp. 390 y ss.) al tradicionalmente llamado "legislativo", resulta muy sugerente. Lo cierto es que la función central de los órganos colectivos de representación se orienta más hacia la práctica de controles políticos que hacia su involucramiento en procesos legislativos propiamente dichos. Por simetría, habría que pensar en una renominación de las demás funciones, para que al lado de la parlamentaria, quedaran la gubernativa y la jurisdiccional. De esta suerte, el espectro real de las funciones del poder quedaría encuadrado más allá de la visión esquemática tradicional. Esto, en

todo caso, ayuda a comprender mejor la ubicación topográfica de los controles y su dimensión política.

Pedro de Vega (“Parlamento...”, p. 185) considera, con razón, que el criterio sobre el control sustentado por Hegel es altamente pesimista; entre el poder posible (Parlamento) y el poder efectivo (gobierno), la tesis hegeliana no deja escapatoria: las funciones de control están condenadas al fracaso. Desde luego, De Vega no comparte el pesimismo de Hegel, pero apunta su tesis como uno de los extremos desde los que se puede contemplar una función cuando es insuficientemente desarrollada por el sistema institucional.

Hegel (Friedrich, *The Philosophy...*, p. 292), en efecto, sustentaba que la separación de poderes podía ser contemplada como una garantía de las libertades públicas, siempre que se observaran los principios de la “determinación racional”; pero si se interpretaba “muy abstractamente” podía implicar una idea errónea de su absoluta autonomía o bien de su exclusiva limitación. Por otra parte, también afirmaba (*Enciclopedia...*, §541) que “la organización del gobierno es a la vez su diferenciarse en poderes, cuyas particularidades son determinadas mediante el concepto”. Y es aquí donde Marx (p. 19) critica a Hegel afirmando que en ocasiones “lo que busca no es el concepto de Constitución sino la constitución del concepto”. Más allá de ese señalamiento, Marx (p. 53) reitera que Hegel no puede resolver el problema del control dentro de una estructura jerarquizada, porque finalmente desemboca en el monarca, que se sitúa “hasta arriba”, fuera del conflicto y de la lucha. Esto último, dice Marx, no se demuestra.

2. *Función legislativa y control político*

Con frecuencia se alude a la transferencia de las funciones normativas del órgano legislativo al órgano ejecutivo del Estado. En estos casos se llega a una conclusión falsa, porque se parte de una premisa no enunciada (a manera de entimema) también inexacta. En la medida en que se diga que hay una transferencia o, incluso, un desplazamiento del legislador, se infiere que antes de ese desplazamiento el legislador había asumido a plenitud la potestad de elaborar las normas. Esto nunca ha ocurrido así de manera permanente y sistemática. Sí, desde luego, en periodos determinados y en circunstancias históricas muy particulares.

La función normativa del Congreso norteamericano y de los parlamentos europeos, a lo largo de los siglos XIX y XX, ha sido muy irregular. En ella

han influido tensiones armadas, períodos de incertidumbre política, disputas territoriales, conquistas y empresas coloniales, crisis económicas, y episodios cesaristas o simplemente personalistas de alta intensidad. Todas esas circunstancias, y de ellas está llena la historia europea y norteamericana de este par de siglos, han condicionado la respuesta normativa del Estado. Normalmente los órganos facultados para legislar han tenido que subordinar sus decisiones a los apremios del momento, orientados, cuando no dictados, desde el gobierno.

El fenómeno nada tiene de sorprendente. Denota, que el Estado no confunde el imperio de la ley con el imperio del legislador. Y es que la "legitimidad" de la ley, a diferencia de la legitimidad del poder, no está condicionada por su origen material. En cuanto a su origen, la ley se ve afectada si no se cumple con los términos de su elaboración formal, pero el origen material de la ley no es materia justificable. En este punto no se debe confundir con su contenido material, que desde luego es objeto de control de constitucionalidad. El tema en este caso no es el contenido de la norma, sino su origen mismo.

Hay, sin embargo, un ámbito reservado para los cuerpos colegiados, que es el único en el que realmente legislan y en el que se exige la "legitimidad" de origen de la ley: la elaboración constitucional. En el ejercicio de la función constituyente no es posible la participación del gobierno, porque no hay gobierno que anteceda a la Constitución. Las cartas constitucionales otorgadas tuvieron corta vida y escasos resultados y no son constituciones en sentido moderno. Las comunidades nacionales exigen que su texto fundamental sea producto de una decisión que se tome en su nombre. Incluso en casos como el francés de 1958, en que la elaboración constitucional estuvo centralizada por Charles de Gaulle, éste entendió que sólo un referéndum podía legitimar la ley suprema.

Para aceptar que haya habido transferencia de las funciones legislativas habría que razonar de la siguiente manera: los cuerpos legislativos siempre han ejercido la totalidad de la función normativa; los órganos de gobierno han asumido parcialmente la elaboración normativa, luego se ha dado una transferencia de la función normativa del Estado. Como se ha afirmado, esta exclusividad de la función normativa no ha ocurrido así, de manera regular, con excepción de los actos y de los procesos constituyentes.

En el caso constituyente se produce una consecuencia que sí tiene efectos prácticos en la gobernabilidad. Si la norma suprema es considerada legítima por la comunidad, la tendencia general es en el sentido de su obediencia; si

esa norma no es considerada legítima en cuanto a su origen, o las reformas que se le introducen están viciadas por faltarles ese origen legítimo, se dan procesos de ruptura en el sentimiento constitucional que afectan la vida colectiva.

El problema de las constituciones flexibles, cuyo proceso de reforma coincide con el proceso legislativo ordinario, o de las constituciones a las que flexibiliza la práctica política, es que la convicción de legitimidad de la norma se va erosionando. Y en tanto que no hay posibilidades técnicas ni políticas de introducir un control de constitucionalidad de la Constitución, porque representaría una contradicción que supondría la existencia de un suprapoder constituyente, el juicio final sobre ese tipo de circunstancias le queda a la ciudadanía. Se actualiza así el concepto de soberanía popular, como un último, supremo e inapelable, instrumento de control del poder, cuya permanente presencia simbólica inhibe o estimula, según el caso, la toma de decisiones, pero que rara vez funciona por sí misma.

La soberanía popular ha devenido en una especie de referente, que permite orientar la estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones públicas, como antaño lo fueron los principios de derecho divino, por ejemplo. Una de las grandes diferencias, además de la configuración racional del orden jurídico derivado del concepto de soberanía popular, se sitúa en el ámbito de las consecuencias prácticas: las comunidades humanas suelen ejercer sus potestades muy de tarde en tarde, pero lo hacen de una manera que no deja lugar a dudas.

Por eso se tiende a formular normas constitucionales a través de consensos, que mantengan en su cauce la confianza y las expectativas públicas. La técnica del consenso para elaborar las normas constitucionales, del que dio ejemplo España en 1978, o para definir las reformas, como se ha procurado en México recientemente, permiten disolver los focos de reticencia e intentan involucrar a la comunidad en la convicción de que sus intereses se han visto adecuadamente protegidos o por los menos respetados.

El ejercicio de funciones normativas por el órgano de gobierno forma parte de la regularidad de la vida del Estado. Esta situación se acentúa en la medida en que la elaboración normativa se hace más compleja. Los mayores niveles de desarrollo de las comunidades obligan a que su racionalización jurídica también exija crecientes niveles de especialización. Por eso el número de especialidades jurídicas aparecidas en los últimos cuarenta años, es superior al de los anteriores veinte siglos.

La tendencia, esa sí peligrosa, es querer introducir la organización constitucional en ese proceso de complejidad. Las constituciones normativamente tecnificadas, debidas a la creciente tendencia hacia una especie de Constitución reglamentaria, van alejándose de las posibilidades reales de comprensión general y, por lo mismo, del sentimiento constitucional que está en la base de la observancia de la Constitución. Esto no desestima que las sociedades han avanzado en sus niveles generales de educación y cultura, pero los altos grados de especialización exceden las posibilidades generales de entender numerosos aspectos técnicos que se van introduciendo en la norma, en algunos casos incluida la constitucional.

En esa medida las posibilidades de una interpretación abierta de la Constitución, como postula Häberle (p. 18), serán tan limitadas como la complejidad misma de la Constitución se vaya acentuando. Este proceso, que no parece tener un fin cercano, porque la tendencia a hacer cada día más reglamentarias a las constituciones, se ha enseñoreado en la mayor parte de los sistemas, obligará a incluir entre los restos del constitucionalismo contemporáneo la formulación de un orden que, además de racional, sea razonable.

Lo contradictorio del caso es que el reglamentarismo constitucional se dirige más a cuestiones técnicas (urbanísticas, ambientales, energéticas, demográficas, fiscales, procesales, por ejemplo) que a aspectos relacionados con las garantías del orden democrático-constitucional, y de manera más precisa a los controles políticos.

J. LÍMITES AL CONTROL

1. *El Estado intangible*

Tal como advirtió Weber, el monopolio de la violencia es un atributo del Estado. En principio, parecería que la transferencia de funciones al sector privado de la sociedad implicaría una reducción del tamaño del Estado, en los términos postulados por Nozick. Pero el “empequeñecimiento” del Estado sólo puede entenderse como la reducción de su magnitud administrativa, no de sus funciones esenciales. Una cosa es reducir un ejército, por ejemplo, a la décima parte, y otra “privatizar” los servicios de seguridad.

Lo que en realidad ocurre es que se han confundido dos acciones de apariencia semejante, pero que en realidad nada tienen en común: por un