

## LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA CONSTITUCION

*Dr. Dardo Pérez Guilhou*

I. La constitucionalización de los partidos políticos se ha producido lentamente. Cuando decimos constitucionalización nos referimos al constitucionalismo moderno que nace en el siglo XVIII, o sea, al que entiende que existe constitución si ella formalmente, por escrito, asegura las garantías de los derechos y determina la separación de los poderes.

El proceso que ha culminado con la incorporación de los partidos, ha tenido un largo desarrollo, en el cual se pueden distinguir varias etapas.

Trieppe<sup>1</sup> es quien ha señalado las más notables de estas etapas y las ha transformado en clásicas, tanto, que son aceptadas hoy, por la bibliografía del mundo occidental. Ellas son: Primera, contraposición o lucha contra el Partido; Segunda, desconocimiento o ignorancia del Partido; Tercera, control externo; y Cuarta, incorporación, que hoy asume notas de un Estado fiscalizador de estatutos, ideologías, finanzas y vida interna.

A. En la primera etapa hubo autores y políticos tales como Rousseau y Tocqueville en Francia; Madison y Washington en Estados Unidos; Urquiza y Paz en la Argentina, para quienes los partidos aparecen, desde un punto de vista teórico, como enemigos de la visión unitaria y centralista del todo que es la Nación, de la indivisibilidad de la soberanía y como retorno al mandato imperativo. Desde el punto de vista práctico son considerados como grupos “facciosos” movidos por intereses mezqui-

---

1 TRIEPEL, Die Straatsversfassung und die politischen Parteien, 1927, citado por Jorge XIFRA HERAS, Formas y fuerzas políticas. Barcelona, Bosch, 1953, p. 65. Estas etapas son seguidas por; Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho Constitucional, Madrid, Tecnos, 1965, p. 724. Jorge Reinaldo VANOSSI, Los partidos políticos y los presupuestos de la democracia, en Boletín La Ley del 10 de noviembre de 1980, Buenos Aires.

nos. Son conocidas las palabras de Rousseau despreciando los partidos como expresión de la voluntad particular, destructora de la voluntad general.

B. En la segunda etapa, el estado liberal ignoró los partidos por las mismas razones que en la anterior, pero, además, como dice Burdeau, porque eran fruto de un “pudor parisaico”. Los representantes eran o debían serlo, directamente de la Nación y por lo tanto no debían existir grupos intermedios como los partidos. La liturgia liberal consagraba un parlamento en el que todos sus miembros representaban exclusivamente el interés general de la Nación. Ignorar esto era echar abajo todas las bases del pensamiento liberal. Los partidos por lo tanto, entorpecían el libre juego del Estado apareciendo como cuerpos extraños en el curso de la Sociedad Política.

El sistema representativo del liberalismo burgués —que tenía poco de democrático— partía del supuesto de que los “nuevos ciudadanos” de acuerdo a los requisitos, que muy bien señala Siéyès, pertenecían todos al mismo grupo social<sup>2</sup>. No aceptaba discrepancias de fondo que dividieran y, por otra parte, se alimentaba del entendimiento de los notables que habían sido seleccionados atendiendo a las escalas de fortuna y educación. La elección era indirecta y el sistema electoral tenía que ser el de simple mayoría y por lista completa. En realidad creían más en la soberanía de la razón que en la del pueblo. Esas eran las ideas de Guizot en Francia y de Echeverría y Alberdi en la Argentina.

Del Parlamento partía la luz, y en todo caso de él nacían las futuras divisiones electorales y partidarias. “En su momento fue el laboratorio de la verdad política y su herramienta el diálogo. Del contraste de opiniones debía brotar la certidumbre. Hay una dialéctica de intereses que origina conflictos pero hay otra de razones que alumbró la evidencia”.

“En el genuino parlamento domina la faceta académica sobre la litigante, su timbre de gloria es aportar luz al debate y convencer. El dominio del pensamiento es esencial, pero lo decisivo es que se trata de una calidad personalísima e intransferible. El parlamentario auténtico aspira a ser él mismo, y a ser el mejor. Así enlaza con sus predecesores de todas las épocas, hasta los senadores de la antigüedad”<sup>3</sup>.

El Estado demoliberal parlamentario tiene unos pares que comparten la soberanía y que, colegiadamente, controlan al Gobierno, elaboran direc-

---

2 Emmanuel Joseph SIEYES. ¿Qué es el estado llano?, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950, p. 96.

3 Gonzalo FERNANDEZ DE LA MORA, La partitocracia, Santiago de Chile, Editorial Nacional Gabriela Mistral, 1976, p. 112.

trices y legislan, sin que cada uno deje de ser cada uno, incluso cuando se asocia por afinidad. Este es el ideal nunca plenamente obtenido.

Este parlamento, con este tipo de parlamentario, suponía que no necesitaba de los partidos previos. En todo caso éstos van a nacer del parlamento. Era por lo tanto conveniente ignorar los partidos que aparecían como circunstanciales y respondiendo a personalismos. Es lo que Sáenz Peña, cuando vuelve de Europa, sintetiza magistralmente al calificar a nuestras personalidades políticas con la expresión de “hombres-programas”<sup>4</sup>. En todo caso los partidos son tolerados o admitidos como una consecuencia de las libertades que el sistema tutelaba —libertad de opinión, reunión y asociación—.

C. La tercera etapa, del control externo, tiene que venir cuando se pasa de la democracia gobernada a la gobernante; cuando las masas se acercan al poder y el sufragio se hace universal; cuando aparecen los sistemas electorales de lista incompleta, uninominal por circunscripción y proporcionales, que dan participación a las minorías; cuando ya no es “el ciudadano” del Estado Liberal, el sujeto sino un nuevo ciudadano: el “hombre situado”, como lo llama Burdeau, que viene desde los más vanados estratos sociales. El hombre concreto, definido por los intereses particulares que lo tironean cotidianamente y que se debe a la situación contingente en que se encuentra colocado<sup>5</sup>.

Cuando aparecen estas notas, el centro de gravedad política del Estado se corre desde el Parlamento al Partido. Le interesan al hombre los candidatos y programas del partido, esperando a través de ellos, su liberación.

Es el momento de las elecciones directas en el que no cuentan los electores intermediarios. Se hace presente la opinión pública. Todo el régimen es cuestionado por la opinión y los partidos aparecen como los canalizadores de esa opinión en miras a la elaboración de la voluntad estatal. El gran número de adherentes, debe tener forzosamente un programa, una estructura con jefaturas, una disciplina, cierta permanencia, recursos financieros, y necesita instrumentar una estrategia para comunicarse con la masa. Dice Michels, que no es posible la concepción de la democracia sin organización, pues ésta aparece como el único medio de crear una voluntad colectiva. “El principio de la organización debe ser

---

4 Segundo V. LINARES QUINTANA, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Tomo VII, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1960, p. 653.

5 Georges BUBDEAU, La democracia, Barcelona, Ariel, 1960, p. 48 y sgtes. Ver también Luis LEGAZ Y LACAMBRA, Introducción a la teoría del Estado Nacional Sindicalista, Barcelona, 1940, p. 249.

considerado como la condición absoluta de la lucha política conducida por las masas”<sup>6</sup>.

Así aparecen los grandes partidos disciplinados cuya dirección suele degenerar en una oligarquización. El régimen de partidos culmina en la partitocracia.

"La esencial nota diferencial de la partitocracia es que las decisiones ya no las toman los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos que, a veces, operan en la sombra. El epicentro gubernativo pasa de las Cámaras a los Comités. Esta traslación no ha sido caprichosa, obedece a la dialéctica interna del partido que cuanto más organizado, es más oligárquico, y cuanto más oligárquico, es más autoritario. Los partidos, entonces, dejaron de ser simples cauces electorales, para convertirse en titulares del mando. El centro del poder ya no está distribuido entre los notables, sino sólo entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más han ido ocupando en constante avance, los resortes del Estado”<sup>7</sup>.

"El centro local del Estado ha dejado de ser el icariamente». Se han unificado las jefaturas de Gobierno —Presidente o Primer Ministro— con la jefatura del partido mayoritario y sucede que formalmente, el régimen constitucional está conformado por "órganos de control vacíos de poder y centros de poder libres de control”<sup>8</sup>. Es lo que Lúder, con agudeza, perfila en su "Sociología del Parlamento”<sup>9</sup>.

"En la partitocracia, la realidad es que los diputados, más que la obligación de pensar e intervenir, tienen la de ocupar sus escaños en el instante de la votación, para expresarse en el sentido que les hayan ordenado sus líderes. Este es el momento en que el recinto, casi desértico durante el debate, se llena y cobra vida. De este modo, el parlamento queda reducido al ejercicio de dos funciones relativamente modestas: registrar la voluntad de la mayoría, acotadas por las impotentes expresiones, casi puramente catárticas de la minoría, y servir de cámara de resonancia de las monolíticas voces de los partidos”<sup>10</sup>.

---

6 Robert MICHELS, Los partidos políticos, Buenos Aires, Amorrourtu Editores, s|d, Tomo I, p. 67.

7 Gonzalo FERNANDEZ DE LA MORA, La partitocracia, cit. p. 112, Roger LABROUSSE, Perfil de la democracia moderna, Buenos Aires, Librería Hacheete S.A., 1956. En la página 45 dice: "Para el militante de hoy el partido es una iglesia, cuyo programa es un dogma y cuyos jefes son pontífices infalibles. Ser excluido de esta organización produce efectos psicológicos muy similares a los que acarrea la excomunión al miembro de una congregación religiosa...”.

8 Pier Luigi ZAMPETTI, Democracia y poder de los partidos, Madrid, Ediciones Iberoamericanas S.A., 1970, ps. 40 y 9.

9 Italo LUDER, Sociología del parlamento, en Boletín de La Ley del 14 de octubre 1958.

10 Gonzalo FERNANDEZ DE LA MORA, La partitocracia, cit. p. 112.

En este período es cuando se elabora el concepto contemporáneo del partido político. Aparece éste como “agrupación organizada de ciudadanos, orientada hacia el poder, con un programa político social como ideal vinculatorio, para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de formación de la voluntad estatal”<sup>11</sup>.

D. La cuarta etapa es la de la incorporación al orden constitucional formal. Se da en el orden histórico-político, casi simultáneamente con la anterior. Solamente se la ha diferenciado a los efectos de una mejor categorización desde el punto de vista jurídico. Este paso se da cautelosamente porque no son pocos los interrogantes al respecto. Pero hay un convencimiento general de que el ordenamiento constitucional conviene para controlar positivamente a los partidos y evitar los males de la partitocracia <sup>12</sup> : ¿Se los acepta como órganos del Estado? ¿Son elementos del sistema de gobierno? ¿Son entes auxiliares del Estado? ¿Factores de poder asumidos por el derecho? Por otra parte el rico contenido de los partidos alberga elementos de Derecho Público y Derecho Privado. Pero lo cierto es que la constitucionalización se produce cuando aquéllos se masifican.

En esta etapa, contemporánea, aparece el control en las constituciones de: Italia de 1947, Alemania de 1949, Francia de 1958, Portugal de 1976, España de 1978, Perú de 1979, países africanos de 1960 en adelante, y en los países americanos especialmente Brasil.

II. Veremos ahora si estas etapas se corresponden con nuestra realidad histórica y cómo se ha visto fundada la personería de los partidos en nuestro régimen político.

A. Previamente consideramos conveniente hacer notar que no creemos que el orden constitucional argentino esté dado solamente por la norma fundamental única y escrita que nace en 1853-60.

Tenemos un orden histórico político que se configura a partir de 1810. Orden que se asienta en el orden social natural.

Es bueno recordarlo porque el hombre tiene tendencia y aspiración constante a convivir con sus semejantes y a lograr algún modo de participación en la gestión de los intereses comunes.

Esa tendencia, enraizada en su ser social y político se traduce y realiza históricamente mediante múltiples y variadas actividades de colaboración y participación con el gobierno de la comunidad <sup>13</sup>.

---

11 Italo LUDER, Introducción al estudio de los partidos políticos, Santa Pe, 1945, p. 78.

12 Pablo Lucas VERDU, Principios de Ciencia Política, Tomo III, Estado contemporáneo y Fuerzas políticas, Madrid, Editorial Tecnos, 1971, p. 114.

13 Ibidem, pág. 25.

El argentino tuvo conciencia, desde los albores de la nacionalidad, del ejercicio de ese derecho natural de organizarse para participar en el gobierno.

El argentino aparece históricamente con su dimensión de ciudadano, es decir, como el individuo participe en la conducción del Estado, que tiene calidad para votar en la elección de las autoridades; esta calidad, la posee al margen de cualquier otra determinación extra-política, ya sea de profesión, de clase social, de raza, de religión, de familia o de región. No es el ciudadano abstracto que parece proclamar la Revolución Francesa; en rigor, su carácter responde a la más vieja noción tradicional de la sociedad política. Así como el Rey, el Soberano de antaño, estaba colocado por encima de todos los intereses y grupos particulares, así también el elector del cabildo abierto del 22 de mayo de 1810 —y de las sucesivas asambleas argentinas hasta nuestros días—, “promovido a la categoría de Soberano, debe ser despojado de todo particularismo, para no ser más que ciudadano”<sup>14</sup>.

Zorraquín Becú, en su trabajo sobre “Los grupos sociales en la Revolución de Mayo”<sup>15</sup>, ha demostrado que en la Junta Patria de 1810, ya estaban representados los distintos intereses; pero José María Ramallo en un brillante estudio sobre los grupos políticos en el mismo momento<sup>16</sup> ha individualizado a los tres grupos fundamentales que se unieron para accionar en distinta dirección y con muy diversos fines: El grupo de Alzaga, también conocido como Partido del Cabildo, “que pretendía conservar estos dominios para España”; el Grupo de Castelli, reformista innovador que buscaba separarse de España aunque fuese apelando a una solución extranjera (fueron los que fracasaron en sus gestiones para entenderse con los invasores ingleses y propiciaron en su momento la venida de la Princesa Carlota Joaquina, que gobernaba Brasil); y por último, el grupo de Saavedra que era el partidario de reformas renovadoras pero razonables, basadas preferentemente en las doctrinas jurídico-político tradicionales, eran independentistas y, según decían, “nos mataremos unos a otros antes que reconocer ... a ningún amo que a nosotros mismos”.

Estos grupos políticos no coincidieron en su integración con los grupos sociales que también actuaron, pues los intereses corporativos se desdibujaron ante los altos fines políticos que pugnaban por imponerse.

---

14 Jean DABIN, *Doctrina General del Estado*, México, Editorial Jus, 1946, p. 229.

15 Ricardo ZORRAQUIN BECU, *Los grupos sociales en la Revolución de Mayo*, en *Revista Historia* N° 22.

16 José María RAMALLO, *Los grupos políticos en la Revolución de Mayo*, en *Revista del Instituto Juan Manuel de Rosas* N° 23.

El quehacer político rioplatense considera al Estado como una superestructura que se agrega sobre las demás solidaridades o grupos, establecidos dentro de sus límites, ya sean éstos familiares o profesionales. En efecto, tal como lo dice Dabin, “siguiendo la vieja tradición, el Estado representa algo más que los grupos, un principio distinto y superior; si debe reconocerlos e incluso contar con ellos, está llamado, sobre todo, a coordinarlos, y por consiguiente en cierto sentido, a dominarlos. Pues el Estado ha nacido precisamente para aportar a los grupos y a los intereses, un bien que ellos son incapaces de procurarse por su propio esfuerzo, un Bien Común que les sobrepasa, especialmente un equilibrio y armonía entre las diversas profesiones, las diversas clases y las diversas regiones”<sup>17</sup>.

Podemos agregar, haciendo un paréntesis importante, y siguiendo al prestigioso pensador belga, que la imputación de adjudicar al proceso revolucionario del siglo XVIII la idea del ciudadano abstracto proviene de la confusión entre los conceptos de “ciudadano” e “individuo”. El ser abstracto e irreal es el puro individuo. “En realidad, el individuo tiene una familia, una profesión, una clase, y se relaciona con un Estado determinado. Se olvida que la cualidad de ciudadano es una nueva especificación de individuo, con el mismo título que la cualidad familiar o profesional. Si está permitido considerar aparte la cualidad familiar o profesional, nada impide considerar aparte también la de ciudadano. Si no puede haber padre de familia o profesional abstracto, tampoco podrá haber ciudadano abstracto”<sup>18</sup>.

Es así que la misma naturaleza del hombre, es la que lo impulsa en su carácter de ciudadano, a consultarse, a agruparse según sus preferencias políticas en asociaciones y partidos. Por ello, mucho antes de que existiera en el mundo algo parecido a la Democracia Moderna, había ya grupos políticos más o menos organizados, que luchaban por el poder, pero estos grupos se van a perfilar mejor en presencia del régimen representativo de gobierno. Biscaretti di Ruffia anota que “con el surgimiento del Estado Constitucional de base representativa, recién los partidos políticos asumen una fisonomía completamente nueva, desempeñando un papel prevalente en el funcionamiento cotidiano de su complejo mecanismo”<sup>19</sup>.

Estas son las razones que explican la presencia de partidos y grupos

---

17 Jean DABIN, *Doctrina General...*, cit. p. 229.

18 *Ibidem*, p. 231.

19 Segundo V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional...*, cit., p. 374, cita a Biscaretti di Ruffia.

políticos, no siempre claramente perfilados, en el desarrollo histórico nacional.

Desde 1810 en más, nacerán los grandes canales por donde transitarán los postulados políticos argentinos en las distintas etapas. Saavedristas y Morenistas; porteños y provincianos; monárquicos y republicanos; Federales y Unitarios; Federales Urquicistas y Unitarios Alsinistas; Autonomistas y Nacionalistas; Nacionales y Republicanos; Católicos y Laicos; Autonomistas Nacionales y Cívicos; Cívicos Nacionales y Cívicos Radicales; Socialistas, Radicales y Liberales; Peronistas, Comunistas y Desarrollistas, etc. No siempre tuvieron permanencia, muchas veces fueron coyunturales y personalistas, pero las más de las oportunidades buscaron dar una respuesta orientada hacia el Bien Común. ¿Qué otra cosa es la Constitución de 1853, sino el programa de la Joven Argentina, y ¿qué sentido tiene la reforma de 1860, sino se considera la visión nortea de lo nacional triunfante en Pavón? ¿Cómo explicar la capitalización de Buenos Aires sin considerar el triunfo provinciano del 80? ; Acaso no surge indirectamente la Ley Sáenz Peña como programa del abstencionismo revolucionario del radicalismo?.

No estuvieron ni están consagrados en ningún texto constitucional argentino, pero siempre la Constitución los contuvo implícitamente. No hay que olvidar que la Constitución material es la que efectiva y eficazmente ordena al Estado para transformarlo en un orden fundamental actual, vigente, aquí y ahora.

La Constitución de 1853-60, no contiene normas expresas sobre los partidos, pero éstos se han incorporado como elemento necesario del régimen representativo argentino, produciendo una verdadera mutación constitucional, que tiene forma normativa aún cuando no haya sido formulada por escrito. Por eso el Estatuto recientemente sancionado, al igual que la Ley 16652 del 14 de enero de 1965 establece en su art. 2º que: "Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y la realización de la Política Nacional y les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidatos para cargos públicos electivos"<sup>20 21 22</sup>. Fernández de la Mora, refiriéndose a esta ley, observa que tales características los convierten en Instituciones del Estado, dejando de ser entidades extraconstitucionales.

En síntesis, el partido político argentino, tiene fundamentos históricos y sociológicos de los que no se puede prescindir. Por ello, no se

---

20 Carlos R. MELO, Los partidos políticos argentinos, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1964. Alfredo GALLETI, La realidad argentina en el Siglo XX. La política y los partidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

21 Boletín Oficial.

22 Gonzalo FERNANDEZ DE LA MORA, La partitocracia, cit., p. 143.

pueden hacer partidos por decreto —y las elecciones de 1973 lo demostraron y esperamos que no se repita— porque éstos son el epílogo de procesos sociales y políticos de singular hondura, que se manifiestan a través de los años<sup>23</sup>.

Podrán criticar que esta pretensión de hacer nacer los partidos políticos en 1810 no condice con la concepción contemporánea eme en el siglo XX se tiene de dichas asociaciones. Al margen de considerar oportunamente si los actuales partidos argentinos responden a la más exigente conceptualización, queremos destacar que el proceso de desarrollo de ellos en nuestro país está jalonado de múltiples notas atípicas que los comprometen hasta nuestros días. En rigor, después de la década del 80 se podría considerar que nos aproximamos a ciertas notas características de los partidos contemporáneos, pero en la interpretación que hemos hecho, nos hemos movido considerando genéricamente al Partido Político, como “el conjunto de personas que se unen para conquistar y conservar el poder”<sup>24</sup>.

Por otra parte, cuando Urquiza los ataca después de Caseros y cuando un poco más tarde, Alberdi, Sarmiento, Avellaneda, Rawson, Estrada, Alem y Joaquín V. González los ponderan, los consideran genéricamente de la manera definida<sup>25</sup>. Para exaltar sus méritos, no se cuestionan sobre su rigurosa doctrina, ni la estructura partidaria, ni el origen de sus fondos.

B. Dado que nuestro constitucionalismo formal vigente actualmente no ha incorporado los partidos políticos, no obstante los breves fundamentos que hemos esbozado sobre su incorporación a la constitución material, y que de ellos depende en gran parte el éxito o fracaso de la vida comunitaria nacional, ya que son grupos intermedios e intermediarios entre el ciudadano y el Estado, se hace necesario hacer una interpretación de las cláusulas de la constitución formal, a los efectos de garantizar y controlar su existencia.

La mayor parte de nuestros tratadistas de Derecho Constitucional, justifican el derecho a crear partidos políticos, en las cláusulas consagradas por el art. 14. Ahí están establecidas la asociación con fines útiles y la petición a las autoridades. Pensamos que esta interpretación era más lógica en el siglo pasado, en oportunidad de dictarse la Constitución, momento en que el pensamiento liberal, como dice Legaz y Lacambra,

---

23 César Enrique ROMERO, Derecho Constitucional, Tomo II, p. 351.

24 Gonzalo FERNANDEZ DE LA MORA, La partitocracia, cit., p. 11.

25 Segundo V. LINARES QUINTANA, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, cit., ps. 632 a 668.

busca “la disolución del derecho público en el privado y la categoría fundamental de derecho público encuentra su fundamento en el pacto social; el fundamento de la obligación política es la voluntad de los obligados, es decir, la obligación política se construye al modo de una obligación privada ... El contrato es la categoría fundamental de la vida burguesa entera y la forma adecuada al tipo de unión llamada “sociedad” (como asociación), consiste en que sus miembros no están vinculados por lazos orgánicos, sino puramente voluntarios y racional utilitarios”<sup>26</sup>.

Aparece así el derecho a la creación de los partidos políticos como un derecho perteneciente predominantemente al ámbito del mundo privado del hombre.

Creemos nosotros, que la afirmación paulatina de la Democracia Representativa, aclara mejor la naturaleza de este derecho tan vinculado al ser político del hombre. Nos animamos a afirmar que el derecho a fundar partidos políticos, que es lo mismo que decir a participar en el poder, es un derecho subjetivo público. “La calidad de público —como dice Linares— dimana de su funcionalidad social y de su sentido axiológico jurídico: se trata de un derecho que se estima necesario para una comunidad sana y justa, en la que la libertad del hombre como fin en sí, juega un papel promotor de bienestar individual y colectivo”<sup>27</sup>. Está en él, en juego, el orden público y la norma que lo confiere, es, además, de derecho público como quiera que se dicta sin necesidad del consentimiento del afectado. Es un derecho que está fundado en el interés común de cada sujeto particular, lo que lo hace objeto de preocupación primordial de la comunidad política. Por ello interesa a la cosa pública. Y este carácter no podrá ser cambiado por la ley escrita, porque tiene su fundamento en la realidad pre-normativa, objetiva, derivada de la realidad e independiente de la voluntad de las partes de la relación jurídica, quienes no pueden cambiar la naturaleza de las cosas. De ahí que aunque el Estado no los reconozca legalmente, existen en todo régimen de libertad y representación. Cuando se los suprime igual operan en la clandestinidad cuando no en la subversión.

Su carácter de subjetivo se funda en la libertad de asociación, libertad personal, inherente a la naturaleza de cada individuo que pone tal derecho en un ámbito que el Estado no puede destruir ni obligar a

---

26 Luis LEGAZ Y LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1981, p. 482, citado por Rodolfo Carlos BARRA, *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Abaco, 1980, p. 101.

27 Juan Francisco LINARES, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1975.

ejercer. De ahí que nos resulte difícil admitir que el Estado se erija en fundador de partidos.

Una vez ya constituidos, su vinculación con el interés público, los transforma en sujetos auxiliares del poder, en órganos extra-poderes. “Tales sujetos pueden ser en su caso —dice Bidart Campos— personas públicas o entes paraestatales, que, como auxiliares del Estado están al lado de él”<sup>28</sup>. Son personas públicas no estatales<sup>29</sup>.

Planteadas así las cosas, consideramos que las cláusulas constitucionales más importantes son en primer lugar, el art. 28, del que nace el reconocimiento del derecho a “asociarse con fines políticos” más que útiles: en segundo lugar, el art. 33 que consagra la forma democrática de gobierno con los derechos políticos inherentes a ella al hablar de los derechos “no enumerados que nacen de la soberanía del pueblo”; en tercer lugar el preámbulo y los arts. 1 y 22 que imponen el régimen representativo al consagrar explícitamente este último “que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes” —naturalmente que estas dos cláusulas se complementan con los artículos que se refieren a la elección de Presidente, Vice Presidente, Senadores y Diputados Nacionales—, y en cuarto lugar, complementariamente, el art. 14 que reconoce los derechos de asociarse, peticionar y de libertad de prensa, todos necesarios para la organización y vida de los partidos.

III. El esquema de Triepel que vimos sobre las etapas de la constitucionalización de los partidos, resulta difícil de aplicar rigurosamente en la Argentina, tanto en lo que se refiere a los ciclos, como en lo atinente a las características de los partidos.

---

28 Germán BIDART CAMPOS, Manual de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, Ediar, 1972, p. 460, Pietro VIIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico* Milán, Guiffre, 1947. Este autor en las ps. 25 y sgtes. distingue cuatro aspectos en el partido político: 1º) el partido como asociación, o sea como unión estable de personas que se proponen fines políticos. Desde este punto de vista no difiere de las asociaciones comunes. 2º) Como órgano estatal, en la medida que ejerce la potestad pública, o de gobierno a saber: la designación de funcionarios públicos, en general de los más importantes. 3º) Como Institución, el partido constituye un ente social que reduce a unidad los elementos que le integran de modo que se presenta como cuerpo social respecto a otros y en particular, respecto al estado. 4º) Como elemento constitutivo del sistema de gobierno. El sistema de gobierno descansa sobre una compleja distribución de controles y de responsabilidades constitucionales cuyo funcionamiento varía sensiblemente, en función de su número, de su organización interna y de la institucionalización de los partidos. Gedhard LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la Democracia Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 118, dice: “Que actualmente los partidos políticos se han convertido, en las democracias liberales, en los sostenedores del Estado”. Y que “tal como los ha definido el Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de Alemania, son uno de los elementos de nuestra reconstrucción constitucional y de nuestra vida política regida por el Derecho Constitucional”.

29 Humberto QUIROGA LAVIE, así lo dijo en las m Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional organizadas por la Universidad Nacional de La Plata en setiembre de 1981.

A. En primer lugar en nuestro país se accede a la tercera etapa del partido de masas, mucho antes de que se aprobara la ley de sufragio universal.

En efecto, podríamos decir que a diferencia del esquema esta ley nace como consecuencia de los partidos organizados, con un alto grado de disciplina y con programas para la toma del poder; esto se debe a que se dan notas peculiares:

1. El programa de la Generación de 1853, de culturizar el país mediante la educación pública, hace que el país adquiera un grado de alfabetización notable, el más alto de América.
2. Como consecuencia de ello, la prensa adquiere un formidable vigor por su difusión y por su calidad. Prácticamente los grandes diarios son expresión de fuerzas políticas trabadas en una polémica sobre los grandes problemas nacionales.
3. Aparece así una opinión pública de peso, que reclama participar en las decisiones políticas.
4. Los inmigrantes y sus hijos plantean problemas en su integración a la nacionalidad y buscan los partidos más democráticos.
5. La concentración en las ciudades del litoral, particularmente en Buenos Aires y Rosario, crea un proletariado urbano dispuesto a ingresar a las clientelas electorales de quienes les ofrezcan pronta justicia.
6. La literatura sobre el sistema de partidos ingresa a la Argentina produciendo un gran impacto. Concretamente, la obra de Bryce que es difundida por el juez Tedin y por Matienzo.
7. Los partidos Radical y Socialista, constituidos en 1891 y 1894, respectivamente, con doctrinas claras, programas concretos y disciplina sorprendente, crean una formidable presión sobre el régimen liberal de los notables; sobre todo el primero, con su abstención revolucionaria y su participación en los golpes de 1893 y 1905. Obligan así a las reformas electorales de 1902 y 1912.
8. El alto grado de corrupción política a principio de siglo, favorece un clima de reclamos en el sentido de moralizar las conductas y desterrar el fraude.

Todas estas notas son previas y concomitantes de la ley de sufragio universal.

B. El desarrollo de las fuerzas políticas en este siglo, nos pone, como dijimos antes, frente a una estructura partidaria atípica, la cual,

por momentos, más pareciera acercarse a la conceptualización general de las primeras etapas y por otros, se nos presenta con matices de madurez que cumplen las definiciones de los últimos tiempos. Esta madurez se expresa al controlar el poder político, orientar la opinión política, dinamizar la vida política, proyectar la política gubernamental, educar al pueblo y crear clase dirigente <sup>30</sup>.

Pero lo cierto es que la realidad argentina nos presenta partidos muy alejados de las funciones sistematizadas por los teóricos. Son múltiples las características que podemos enumerar, tales como:

1. En muchos momentos más que partidos, son movimientos, tales son los casos del radicalismo irigoyenista, del peronismo y del manriquismo. y los que propicia permanentemente Frondizi <sup>31</sup>.
2. Lo anterior se entronca con los personalismos políticos, con los caudillismos, los cuales adquieren a veces notas folklóricas. Son los casos de Lencinas en Mendoza y Cantoni en San Juan. Se produce también la sucesión por herencia —partido como patrimonio familiar—, al estilo Somoza en Centro América. No estamos lejos de ello en el orden nacional donde Isabel Perón aparece como compañera de fórmula y luego sucesora de su esposo.
3. Vinculada a la anterior aparece la conducción vertical que despreja el uso de todo resorte democrático interno, sistema prevalente en el peronismo en nuestros días y que viene desde Artigas.
4. Se ha impuesto un tono tal a la lucha política, que ha culminado en la búsqueda del exterminio de las fuerzas contrarias, se persigue reducir la oposición a la mínima expresión en el Parlamento —circunscripciones víboras del peronismo en 1953—, o debilitar a las mayorías para impedirles gobernar: tales son respectivamente, los casos del sistema uninominal por circunscripciones impuesto en 1951 por Perón, y el sistema proporcional Hondt, sancionado para las elecciones previas a 1963 y 1973.
5. Se ha impregnado de hipocresía la legislación electoral que a la par que habla de afianzamiento de la democracia, busca reglamentaciones coyunturales que impidieron el acceso de las fuerzas

---

30 Sobre estas funciones de los partidos políticos ver Mario Justo LOPEZ, Partidos Políticos, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1908, ps. 33 a 44. Pablo Lucas VERDU, Principios de Ciencia Política, III, cit. p. 50. S. NEUMANN, Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos, en J. BLONDEL, M. DUVERGER, S.E. FINER, S. M. PIPSET y otros. El gobierno: estudios comparados, Madrid, Alianza Editorial, 1981, p. 119.

31 Ernesto CORVALAN NANCLARES, El justicialismo, inédito. Este interesante y auto-crítico trabajo nos fue facilitado por su autor.

- mayoritarias al poder. Tal lo sucedido después de 1930 con el radicalismo y después de 1955 con el peronismo.
6. La práctica ha demostrado que las leyes sobre partidos políticos nunca han logrado su aplicación por motivos que van desde la falta de confianza en ella, hasta la mala fe que no quiere denunciar el origen de los recursos financieros de los mismos, pasando por aquellos que han especulado con la doble afiliación <sup>32</sup>.
  7. Se declama la importancia de pertenecer a los partidos y se hace propaganda para que los ciudadanos se afilien a ellos, pero mientras tanto, son muy pocos los que abren honesta y generosamente sus registros de afiliación para producir verdaderos cambios en la conducción. Sucede así que los que no están en partidos no pueden elegir, solamente votan.
  8. El poco o ningún interés por incorporar efectivamente los grupos económico-sociales, a los cuadros partidarios.
  9. La perpetuación de las oligarquías partidarias en gran número de partidos, que al impedir los cambios renovadores, han obligado a múltiples desmembramientos en minúsculas agrupaciones. Por otra parte, estos desmembramientos, muchas veces han respondido a egoísmos propios del individualismo de ciertos caudillos. El sistema ha degenerado así en una atomización que ha dado como resultado que en las últimas elecciones hayan competido decenas de partidos, sin diferencias programáticas esenciales entre ellos.
  10. Es muy frecuente el ofrecimiento de programas que más que responder a la realidad argentina, son copias de movimientos foráneos, y cuyas recetas son anacrónicas. Es el caso de la Democracia Cristiana y algunas ramas del socialismo.
  11. La actitud pasiva de los partidos políticos frente a la presencia, en los últimos 35 años, de las fuerzas sindicales organizadas. Estas han asumido un papel político activo, produciéndose un desplazamiento del poder hacia ellas. Vanossi dice muy claro refiriéndose a este problema “tampoco supieron reaccionar los partidos

---

32 Iván José María GULLEN, La Reglamentación estatal de la actividad y funcionamiento de los partidos políticos en la Argentina. Enseñanzas que arroja la experiencia, trabajo presentado en las III Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional organizadas por la Universidad Nacional de La Plata, en setiembre de 1981. Se hace en él un excelente análisis crítico de las distintas reglamentaciones que han regido en la Argentina. El balance deja solamente como positivos y no empeñados en un afán persecutorio al Decreto de 1945 y a la ley de 1935 —Ley Hila—. Ver también Antonio CASTAGNO, Los partidos políticos argentinos. Análisis de los antecedentes del régimen legal, Buenos Aires, Roque Depalma editor, 1959.

adecuadamente y, para peor, recibieron el endoso de la responsabilidad global de esa transferencia de poder. Ello quedó protocolizado el día que el Congreso Nacional homologó en sesión conjunta de ambas Cámaras (Asamblea Legislativa), el denominado "pacto social" (tal Asamblea —su hipótesis concreta— no estaba prevista constitucionalmente y el pacto aludido era impreciso en sus alcances)"<sup>33</sup>.

12. La poca racionalidad del quehacer político impregnado en exceso de mitos, prejuicios y sentimentalismos.
13. La frecuencia de los golpes militares, también ha motivado la interrupción de la vida política provocando una indiferencia e inadaptación para con ella. Paradojalmente, estos golpes militares son los que más se han preocupado por reglar la actividad política futura.

Los gobiernos militares han perseguido la actividad de los partidos y han contribuido a la paralización de sus cuadros dirigentes al suspender toda acción partidaria. En rigor, la vida política argentina no se ejerce con libertad partidaria desde 1966 porque el breve interregno de 1973 a 1976 —gobiernos de Cámpora, Perón e Isabel Perón— estuvo dominado por el terror impuesto en un principio por las huestes de los montoneros y luego por los secuaces del ministro López Rega, que tanto intimidaban a los políticos opositores como a los del partido gobernante.

Así, pues, frente a la realidad incontrastable que constituyen los partidos y a las deformaciones argentinas que hemos enumerado, pareciera que la potestad reguladora del Estado, debiera inclinarse hacia la amplitud del maximalismo con el objeto de solucionar con la norma moralizadora y constructora del orden social. Se puede buscar a través de ello, el control cualitativo y cuantitativo de los partidos, intentando la "conformidad sustantiva de los mismos con los principios y creencias de una superlegalidad constitucional, la consagración de pautas objetivas de vida democrática interna y la regulación de los actos externos"<sup>34</sup>.

Tampoco tendría eficacia esta regulación si no fuera acompañada de una sabia ley electoral que, impidiendo el totalitarismo de partidos y la atomización anárquica del exagerado pluralismo, permita a las mayorías ejercer la función gubernamental, y a las minorías opositoras, practicar un serio control.

---

33 Jorge Reina do VANOSSO, *Los partidos políticos...*, cit. p. 2.

34 *Ibidem*, pág. 2.

No puede postergarse por más tiempo la organización de los Consejos Asesores económico-sociales, para encauzar la presencia de las otras dimensiones de la personalidad del hombre contemporáneo <sup>35</sup>.

Pero debemos confesar que no somos optimistas con respecto a la propuesta regulatoria que mencionamos en el punto anterior. En nuestro doble carácter de educador y de hombre que ha desempeñado funciones políticas, hemos arribado a la conclusión de que la solución no se operará por el solo dictado de leyes. “Lo jurídico formal es siempre accesorio de los comportamientos sociales y sólo atendiendo a éstos, a sus causas y a todo lo que estimula o desalienta en una sociedad la integración de sus miembros, podrá regularse convenientemente el fenómeno de los partidos políticos” <sup>36</sup>.

Hace falta un urgente sinceramiento por parte del gobierno y los conductores de los partidos para concertar la paz política, pero también hace falta, y es lo primordial, un largo proceso de educación cívica que permita revalorizar la importante función de la política y de quienes la practican. Sólo así ésta se sentirá nuevamente la ciencia rectora de las demás disciplinas del quehacer humano; y sólo así tendremos el político que preocupado por la “polis” en su totalidad, buscará la fórmula integradora del “nuevo hombre situado” que aspira a participar en la conducción de la sociedad hacia el Bien Común.

---

35 Pier Luigi ZAMPETTI, *La participación popular en el poder*, Madrid, Epeza, 1977.

36 Miguel Eduardo SANGUINETTI, *Partidos Políticos Argentinos. Historia de su régimen legal*, Boletín de La Ley del 5 de Junio de 1930, Buenos Aires, p. 3.