

INSERCIONES PUBLICADAS

1

Solicitada por la señora convencional Bercoff (pág. 1994 – 1996)

ORDEN DEL DIA N° 4 PARTIDOS POLITICOS

Con beneplácito observamos que, a través de la incorporación de este nuevo artículo a nuestra Constitución Nacional, hemos ingresado, al fin, en la última etapa de desarrollo de esta institución. En efecto, esta evolución desde su nacimiento hasta el actual reconocimiento de su importancia, puede sintetizarse en cuatro etapas que marca Triepel: lucha, ignorancia, legalización e incorporación.

Hasta la segunda mitad del siglo pasado, se consideraba a los partidos con notable desfavor. Eran la facción condenable, contraria a los intereses de la nación. Por eso, tal como lo explica César Enrique Romero, nuestra Constitución de 1853, los ignora; pese a lo cual se forman y actúan en el plano extra—constitucional, encontrando fundamento en los arts. 1º, 14º y 33º.

El origen de estas organizaciones sociológicas, políticas y jurídicas, puede hallarse quizás en los CLUBS, que se constituyeron en mérito a razones de clase, de lugar de origen, y de ideas compartidas, con motivo de la presencia en París de los diputados convocados para integrar la Asamblea de 1789. Ostrogorski sostiene que en Estados Unidos, los gérmenes de los partidos políticos, se encuentran en los CLUBS del período colonial, que agrupaban a los hombres por razones profesionales o de amistad.

Es indudable que en esta evolución, los partidos políticos adoptaron, aparte de las características generales, aquellas que le fueron propias en cada Estado en particular, en estrecha vinculación al régimen político imperante.

En general, sostiene Maurice Duverger, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extinción del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección.

La norma cuyo análisis nos ocupa, parte de una definición acertada, "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático" y ello es así toda vez que tan pronto como la evolución histórica de los pueblos llega a la maduración de la voluntad de autogobierno y se deciden por la democracia, brotan ya las condiciones para el nacimiento del derecho natural, como lo afirma Messner, de la actividad de los partidos políticos.

Los doctrinarios han discutido acabadamente cual es la naturaleza de los partidos políticos, en tanto se manifiestan como una realidad sociológica, jurídica o política. Messner ha sostenido su naturaleza sociológica, y a que su constitución y actividad, tiene origen en la condición connatural del hombre que denominamos politicidad, junto a la

sociabilidad lo lleva a vivir en sociedad para el logro del bien común.

Xifra Heras ha sostenido que, aun revestidos hoy de carácter jurídico, derivado de su reconocimiento por parte del Estado los partidos políticos son originariamente realidades sociológicas.

Creemos que en la base de estas organizaciones existe un grupo social que adquiere juridicidad al ser reconocidos por el Estado y que por su finalidad tiene un destino eminentemente político.

Concurren a la formación de esta institución la unidad de origen de sus integrantes, la unidad de conciencia, que se expresa en el elemento ideológico traducido en la base doctrinal o programa partidario y por último la unidad de destino que indica la finalidad para la cual el partido político ha sido creado, ligado a la posibilidad de realizar su programa desde el gobierno o cumplir con su rol de control en la oposición, contribuyendo en forma concomitante a la formación de la opinión y voluntad política del electorado.

Siempre que impere como forma de Estado y de Gobierno la organización representativa y republicana, habrá de imponerse la necesidad del partido político tal como la concebimos hoy, al decir de Fraga Iribarne, el partido político es una pieza esencial del Estado constitucional moderno. Pero a fin de lograr una organización democrática del Estado es también imperioso sostener la necesidad de la existencia de más de un partido político en la formación de la voluntad política del pueblo.

El partido único aparece, en todos los casos, como una restricción abusiva de las libertades, el partido totalitario contiene al futuro Estado totalitario. Es acertada la observación de Maurice Duverger, al sostener que "El desarrollo de los partidos ha transformado profundamente la estructura de los regímenes políticos. Del mismo modo que la dictaduras contemporáneas, apoyadas en el partido único, no tienen más que un parecido lejano con las tiranías personales o militares, las democracias modernas, fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados son muy diferentes a los regímenes individualistas del siglo XIX".

Por ello celebramos también esta garantía contenida en la norma, al consagrar que tanto la creación, como el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución.

Algunos señores convencionales han manifestado su preocupación, por que creen ver en esta condición, la base de un futuro control ideológico sobre los partidos políticos argentinos, y nada más alejado de ello.

Señor Presidente,, hemos sostenido que los partidos políticos son la herramienta fundamental de la democracia moderna; su finalidad, consiste en desarrollar su programa desde el gobierno o controlar el ejercicio del poder desde la oposición, es llevado a cabo, como también sostenemos por medio de la comunidad ideológica de sus integrantes si además tenemos en cuenta que también les garantiza la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, veremos que se les debe exigir el respeto irrestricto a esta Constitución que hoy estamos reformando.

Los partidos políticos argentinos deberán entonces, para gozar de reconocimiento y libre ejercicio de sus actividades, una total comunión de ideales con los principios, objetivos y fines de la Constitución Nacional, de modo tal que dentro del propio ideario del partido, reine el respeto a la norma suprema argentina, con lo que garantizamos,

también para los tiempos, el respeto irrestricto por el sistema por el que nos pronunciamos en 1853 y reafirmamos en esta instancia histórica.

Pretender, en pos de una ilimitada libertad ideológica, amparar la creación del llamado partido antisistema, es sembrar el germen de la autodestrucción como sociedad. No debemos olvidar que nuestro pueblo ha agotado definitivamente por la democracia luego de haber sufrido intensamente el extremo de la tiranía, por ello en nombre de nuestra historia y con miras al futuro, debemos reafirmar las bases sólidas de un Estado representativo, republicano y federal.

Al respecto el Dr. Germán Bidart Campos, ha sostenido: "El fin útil del partido existe potencialmente en cuanto, por su propósito de actividad política, busca participar de alguna manera en la dinámica del Estado. Tan solo en caso de faltar visiblemente esa utilidad en el fin —por ejemplo en partido de ideología reñida con la ideología de la Constitución (totalitarios)— podrá negarse validamente el reconocimiento al partido de que se trate, y como consecuencia, prohibirse su actividad".

Por último, señor Presidente, también nos pronunciamos a favor del sostenimiento económico de los partidos políticos por parte del Estado, ya que esto permite la independencia necesaria para su libre funcionamiento. Se les exigirá dar periódicamente debida publicidad del origen y destino de sus fondos, con los que se logrará una mayor transparencia en el manejo de los mismos.

Dentro del sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos, creemos que se encuentran también contemplado también afectar parte de los mismos en pos de la necesaria capacitación y formación de sus dirigentes, con este criterio, compartimos la propuesta del Convencional Juan Carlos Maqueda, pero creemos implícito este principio en el despacho de la mayoría.

Toda vez que junto a Cesar Enrique Romero afirmemos que: "El partido es en realidad, la entidad política más efectiva en el Estado nacional moderno. Intermediario entre el pueblo —titular de la potestad política—, y el poder público del Estado, resultado de esa voluntad. Por ello, si los partidos son los senderos por donde se encauza aquella voluntad —suprema y básica; por naturaleza dispersa y caótica— afirmase, implícitamente, que los partidos constituyen elementos esenciales del sistema democrático representativo. Instrumento de gobierno y órganos fundadores de la opinión pública y de Estado". Celebraremos su inclusión en el texto formal de nuestra Constitución, obteniendo como polea del dinámico devenir democrático, el rango que en definitiva merecen, nada más.

2

Solicitada por el señor convencional Estévez Boero (pág. 1996 – 1998)

Partidos políticos

Los Partidos Políticos son una pieza esencial del Estado constitucional moderno. Estos se han convertido en instituciones mediadoras esenciales en todas las democracias

consolidadas.

Todos los sistemas políticos —ha escrito Lowenstein— "están montados necesariamente sobre determinadas instituciones o ideologías. Las ideologías son cristalizaciones de los valores más elevados en los que cree una parte predominante de la sociedad o —lo que ocurre rara vez— la sociedad en su totalidad. Es importante subrayar expresamente que las ideologías —y es esto lo que la diferencia de la teoría o filosofía política— impulsan a sus partidarios a la acción para conseguir su realización. Ideología son, por lo tanto, el telos o el espíritu del dinamismo político en una determinada sociedad estatal".

Las Constituciones del siglo XIX no incluían normas relativas a los partidos políticos, así sucedió en la nuestra. Sin embargo, su reconocimiento surge de los principios constitucionales, como los previstos en los artículos 14, 23 y 28 de la Constitución Nacional.

Las modernas constituciones, sancionadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, establecen reglas respecto al funcionamiento de los partidos políticos. Se reconoce así su importante función como sujetos auxiliares del Estado, canalizadores de la opinión pública, intermediarias entre el Estado y los individuos y órganos naturales de la expresión de la voluntad política de los ciudadanos; así lo establece la Constitución de Italia —artículo 49—, de Francia —artículo 4—, de España —artículo 6—.

El hecho de que las constituciones reconozcan la existencia de los partidos políticos no les garantiza una vida perdurable —sentencia Pablo Ramella— quien agregaba "Cuando se instalan gobiernos autoritarios no han de detenerse en una simple norma constitucional para arrasarlos".

Somos conscientes de que no pueden reducirse a problemas de técnica constitucional las profundas dificultades que se producen en el funcionamiento del régimen democrático y de los partidos políticos. Sr. Presidente, hemos trabajado durante años tratando de mejorar las formas de nuestra democracia, de nuestras instituciones; pero como lo sostenemos insistentemente es fundamental mejorar contemporáneamente los contenidos de la misma, porque los profundos desequilibrios económicos sociales que vivimos no son solucionables solo en las formas.

Los Socialistas hemos suscripto el dictamen de la mayoría, que con algunas observaciones realizadas por nosotros en la Comisión de Redacción ha permitido acordar un texto aceptable para las distintas organizaciones políticas. Yo saludo desde ya el consenso logrado en este tema.

Sin embargo, la vida "real" de los partidos políticos adolece de una serie de problemas que creemos necesario abordar.

Sobre la base del análisis de los distintos sistemas de partidos políticos podemos expresar que es sistemas constitucional democrático requiere indispensablemente de la existencia "libre e igualitaria" de "múltiples partidos políticos". El pluralismo es hoy reconocido como la esencia del pensamiento democrático, Como dijera Karl Friedrich". El pluralismo se enfrenta con las nociones de fuerza y de la individualidad del poder", como lo dijera Raymond Aron "puede deducirse de la pluralidad de partidos la legalidad de la oposición" o como dijera Morice Duverger "en los regímenes pluralista o democráticos la lucha política se desarrolla a luz publica y libremente".

Por lo expuesto, Sr. Presidente, es que rechazamos los intentos recurrentes de hacer de nuestro sistema pluripartidista, un sistema "bipartidista", que aunque no este en la legislación, en nuestra practica política cotidiana se lo intenta consolidar. Conocemos las dificultades de nuestra organización institucional, con un sistema presidencialista hiperconcentrado. Esta realidad seria aun mas negativa si no evitamos la tendencia al bipartidismo, pues la existencia de múltiples y variados partidos políticos actúa como contrapeso a las tendencias o formas autoritarias. "El sistema de gobierno, —nos dice Carlos Nino— esta intrínsecamente ligado al sistemas de partidos y al sistema electoral, por lo que la hipertrofia del Poder Ejecutivo y el debilitamiento del Congreso en la Argentina deben ser necesariamente asociados con la configuraron del régimen de partidos y sistema electoral".

El constitucionalismo, el propio sistema constitucional de gobierno y los principios democráticos que lo fundamentan requieren la elección del pueblo de los gobernantes y su responsabilidad por su gestión ante aquel, y también demanda el principio de limitación del poder como instrumento de su esencia teleologica, que es la garantía de la libertad. En consecuencia, la garantizaron del derecho a "la oposición", que sin duda es posible cuando el sistema esta integrado por múltiple y variados partidos que brindan a la vida política el damero ideológico de la sociedad democrática, esta ineludiblemente ligado a la defensa del sistema democrático.

Sr. Presidente, no solo debemos evitar la tendencia "bipartidista", sino tenemos que modificar las grandes dificultades que soportan los partidos políticos, "estos deben tener un funcionamiento que evite el personalismo y la creciente crisis de participación", como surge del diagnostico actual de las instituciones de la democracia en nuestro país.

La crisis de participación, Sr. Presidente, esta vinculada sin duda a la ausencia de vida interna "efectiva". Los partidos deben tender a la participación protagónica de sus afiliados y garantizar el libre juego de las distintas opiniones en su vida interna. Se debe garantizar que la estructura interna sea esencialmente democrática y que sus autoridades sean la fiel expresión de sus afiliados, pues, Sr. Presidente, sabemos que el fenómeno oligárquico que se produce de modo automático en toda democracia, se origina exactamente en la estructura interna de los partidos políticos.

"Como enseñaba Matienzo desde su ilustre "cátedra" no hay gobierno republicano posible si la libertad de sufragio no empieza a ser ejercida por los ciudadanos dentro de las agrupaciones políticas: es menester pues comenzar por organizar republicanamente los partidos para organizar republicanamente a la Nación"(Linares Quintana, Segundo)

Ademas, Sr. Presidente, constituye un derecho fundamental no solo garantizar la existencia de los partidos políticos, sino la posibilidad de hacer público mediante los

medios masivos de comunicación sus opiniones y bases doctrinarias; por esto es que se debe garantizar el uso en forma gratuita de los medios de comunicación, y la ley debe reglamentar este derecho.

Sr. Presidente, una de las mayores dificultades del sistema de los partidos políticos lo constituye la forma de financiación de los mismos, especialmente frente a los elevadísimos costos de funcionamiento, y la limitada contribución de sus afiliados y electores para ser frente a aquellos. Esto merece una solución, equitativa para todos los partidos que no acentúe las disparidades afectando de esa forma también al sistema pluripartidista. Concomitantemente, es necesario que los partidos políticos y los candidatos deban rendir detallada y documentada cuenta sobre el origen y destino de los fondos para su funcionamiento y/o para hacer frente a las campanas electorales.

Robert Michels ha escrito que "la organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva". Sr. presidente, esa organización en nuestro sistema democrático le corresponde en gran parte a las organizaciones políticas, que constituyen medios para procesar las opiniones individuales, enriquecerlas y desarrollarlas; pero requiere de estos un papel protagonista para salir de la "crisis de participación" que hoy los afecta.

Como escribiera Bobbio: "Los partidos se transforman en facciones cuando luchan únicamente por el poder, para sustraer un poco de poder a las otras facciones, y con tal de alcanzar el fin no dudan en despedazar al Estado. Las facciones son las ruinas de las repúblicas".

En este mundo signado por los "juegos del poder", se ha arrastrado a gran parte de la vida política, y por lo tanto a los propios partidos políticos a una creciente desnaturalización. La respuesta de la sociedad ha sido un descreimiento creciente en los partidos e instituciones de la democracia, y esto es verdaderamente preocupante. Necesitamos revalorar nuestros partidos, y nuestras instituciones, que constituyan verdaderas escuelas de formación, de hombres íntegros moral y espiritualmente. Los tiempos actuales exigen este imperativo.

Sr. Presidente, a partir de ahora nuestra Constitución tendrá un artículo relativo a los partidos políticos, esto es auspicioso, pues los Socialistas los consideramos como verdaderos canales de expresión de la voluntad popular.

Apoyamos el dictamen de la mayoría, y lo votaremos favorablemente, pero no queríamos dejar de manifestar alguna de las dificultades que los partidos enfrentan en los tiempos actuales, donde también reciben los afectos de recetas económicas "neo conservadoras", recetas económicas que disocian a la sociedad civil y contaminan total y absolutamente las instituciones representativas y las organizaciones de la democracia.

Sr. Presidente, los socialistas somos herederos de aquellos que en el siglo pasado fundaron el Partido Socialista constituyendo uno de los más antiguos de nuestro país.

Grupos políticos afines al pensamiento socialista, sociedades gremiales, círculos de estudios sociales y de propaganda, sociedades de socorros mutuos, cooperativas y organizaciones estudiantiles concurrieron a la formación de un nuevo partido. En Junio de 1896, Juan B. Justo acometía esa epopeya fundando nuestra histórica organización. Decía el periódico "La Vanguardia" el 27 de Junio de 1896: "Se puede decir que en el Congreso de mañana es el primero que celebra en este país la clase trabajadora. Van a tratarse cuestiones de la mayor trascendencia para el porvenir de la clase trabajadora del país. Esta va a ser su profesión de fe, su declaración de principios, va a dar la síntesis de sus

ideas y de sus aspiraciones".

Bajo la inspiración de Justo, el comité ejecutivo preparo un proyecto de estatuto, que había merecido el siguiente comentario de La Vanguardia el día 25 de Abril: "No hay duda de que descentralización, el voto general, los Congresos y las diversas categorías de comités, exigen para buen funcionamiento una adelantada educación política, y puede en los casos en que esta falte, ser motivo de tropiezos. Pero nuestro partido, para ser Socialista tiene que ser completamente democrático"

Delineaba así Justo, las bases de lo que debería ser un partido político moderno: educación y democracia interna.

Queremos en este día, que tendrá sanción Constitucional la norma que regulara la vida de los Partidos Politicos,y que constituye un día de trascendencia para el ideario democrático, compartir este avance de nuestra vida Constitucional, con todos aquellos que vivieron, trabajaron y lucharon por un Partido Socialista que exaltara en nuestra tierra la solidaridad humana, frente a la desigualdad y frente a las injusticias.

3

Solicitada por el señor convencional Martínez Sameck (pág. 1998 – 2002)

Señor Presidente:

En nombre del bloque del Frente Grande, anticipo el voto positivo de nuestra bancada al proyecto de la mayoría. Y como dijéramos de manera anticipada, tampoco tenemos diferencias de concepto con la ampliación del dictamen que brinda el Constituyente Juan Carlos Maqueda, porque ese tema ha sido tratado por la Comisión y se cayó tan sólo por hacer más escueta la redacción del despacho final, antes que por oposición alguna. Quizás cabría una mejor reformulación formal, como para que refleje adecuadamente lo debatido sobre la cuestión, como son los institutos o centros de estudios, antes que hablar de dirigentes

También acompañamos las observaciones realizadas en el día de la fecha por el vocero del despacho de mayoría, convencional Cáceres, de Santa Fe, en todo aquello de lo que en su momento fuera una disidencia parcial en la Comisión por parte del constituyente señalado, el bloque del Frente Grande y la congresal Colombo por Catamarca, en los temas sobre límites a los fondos para campañas electorales y la prohibición a partidos, grupos y/o dirigentes de percibir fondos de gobiernos extranjeros y/o corporaciones económicas multinacionales.

Esta intervención aspira expresar algún distingo respecto del tono plenamente político que, aunque expresen citas de naturaleza teórica, relevan una orientación de tipo fáctico o empírico. O quizás señalan deseos o aspiraciones acerca de lo que se querría como fueran las cosas, antes que un aporte crítico sustantivo para el mejoramiento del régimen de partidos. También nos alejamos de una orientación academicista o hiperintelectual, cual podría ser la desviación opuesta.

Hablar de partidos políticos nos lleva a señalar, como expresaba el despacho de mayoría al salir de la Comisión, su necesaria jerarquización como el canal adecuado y pertinente para la expresión política. Y esa pertinencia y adecuación lo eran a los efectos de una articulación dentro de un sistema de partidos que consolide al sistema o régimen

político, y en el acercamiento a temas, tan delicados como relevantes, como son los de la participación y la representación política y social.

El que les habla no comparte estos recortes empiristas e historicistas expresados hasta el momento sobre el tema de partidos. Ellos nos llevan a visiones subjetivistas y voluntaristas, y poco aportan para el cambio y el mejoramiento de los sistemas políticos y de partidos. No me parece relevante la observación realizada por el miembro informante por el Partido Justicialista, convencional Orsi, sobre su entendimiento sobre lo que son los partidos políticos, porque lo que pensaba Hernández en el siglo pasado era lo propio de su época y dominante por gran parte del siglo XIX, de vivir a los partidos políticos como estructuras facciosas y que dividían al pueblo por el privilegio de intereses particulares. Pero ello no explica el porqué del fracaso de nuestro sistema político y en qué se asemejan esas visiones a nuestra realidad de cara al siglo XXI. Tampoco aclaran el porqué del tipo de lucha salvaje, de exclusión y conspirativa que han vivido nuestros partidos a lo largo de esta centuria.

Entonces, aceptemos y partamos de movida que el tema de los partidos políticos por definición no es una cuestión simple, y que posee diferencias concretas y notables tanto por los tiempos y lugares geográficos distintos, como en los términos de los intereses que dicen invocar y las estructuras organizativas que representan esos intereses. Para ello podemos partir de la definición clásica de Max Weber por la cual un partido es "una asociación (...) dirigida a un fin deliberado, ya sea éste objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces, o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente".

De esta forma, con esta idea clásica, nos permite una entrada tradicional al tema, que aún posee vigencia. Los partidos no están en nuestra Constitución porque, a la época de su sanción, ellos no existían en su moderna concepción. Los partidos políticos de entonces, de los que abjuraba Hernández, eran clubes o grupos de opinión, herederos del tipo de agrupamiento propio de la época de la Revolución Francesa, vale decir de la época de la revolución democrática, a fines del siglo XVIII. Los partidos verdaderos son organizaciones políticas, vale decir que concurren y compiten por el poder político, cuando el sistema político ha conseguido algún grado de madurez, o sea un cierto nivel de autonomía estructural, la complejidad interna y división del trabajo, que inciden en los procesos de formación de las decisiones políticas y que cooptan representantes que se sientan comprendidos en esas decisiones políticas. Los antiguos partidos políticos están ligados mucho más a lo que la sociología política con posterioridad denominará grupos de presión y que sólo reclutaban adeptos e integrantes en los círculos de la elite.

El tránsito de esta versión inicial de corte aristocrática, se comienza a complejizar cuando entran en la política todas aquellas organizaciones de la sociedad civil y cuando socialmente se le reconoce al pueblo, no sólo a nivel teórico sino también de manera práctica, el derecho de participar en la gestión del poder político y, de hecho, círculos cada vez más amplios, se comienzan a organizar y empiezan a ejercer esos derechos y a actuar en consecuencia. O sea que los partidos irrumpen en la escena política de los países centrales cuando se admiten las formas del gobierno representativo. Ello no significa que los partidos surjan efectivamente como un acto de fundación explícito a partir de la instauración del gobierno representativo, sino que son el producto de los ricos procesos políticos y sociales que permitieron la conquista de esta forma de gobierno. Vale decir,

que al presentarse la posibilidad de una gestión de gobierno, por parte de los denominados representantes del pueblo, ello implicaba algún grado de organización y de sistematización. Por eso debe entenderse como un proceso que era condición sine qua non previa la creciente democratización de la vida política y a la progresiva incorporación de cada vez más extensos sectores de la sociedad civil en el seno del sistema de partidos.

Señor Presidente, de esta forma el tema de los partidos está ligado a la cuestión de la participación, al confluyente aumento de la búsqueda de integración y de protagonismo en el proceso de la formación de las decisiones políticas por parte de las diferentes clases, grupos y estratos de la sociedad. Y esta búsqueda de incidencia se hace más intensa en aquellos momentos de las grandes modificaciones socioeconómicas que transforman las estructuras de la sociedad tradicional y ofrecen producir cambios sustantivos en las relaciones de poder. Es en estos momentos cuando se provocan los procesos de integración de los grupos anteriormente excluidos y cuando comienzan a circular fórmulas diferenciadas entre los distintos proyectos ético/políticos que prometen la consolidación, modificación o revolucionarización de las estructuras políticas y sociales de la misma sociedad.

Pero como decíamos, este concepto del partido político no es único desde la época de la revolución democrática para acá. Muchas veces, por privilegiar la lectura local, no valoramos los niveles de incidencia que los procesos mundiales, o lo que es lo mismo decir con el espíritu de los tiempos, han de tener en nuestra propia evolución republicana. No porque este sea un proceso mecánico, porque siempre habremos de constituirnos con las peculiaridades de nuestras instituciones, nuestra cultura y nuestras formas. Pero ello no ha estado tan alejado de los procesos europeos, como algunos aspiran señalar.

Una lectura diacrónica de la evolución de los partidos políticos nos ecuentra con un primer momento, el del partido de notables. Se lo puede ubicar históricamente en la primera mitad del siglo XIX en Europa y los Estados Unidos. Es el momento del posicionamiento de la burguesía, y el momento de la lucha por la constitución de la institución parlamentaria. De forma previa los partidos eran simples etiquetas, que reclutaban sus adhesiones dentro de un estrato muy homogéneo, sin diferenciaciones sustanciales ni ideológicas ni de interés, reproduciendo viejas tradiciones locales o familiares.

El proceso de elección de representantes al parlamento, despertó el mecanismo de ganar votos para tal o cual candidato, desarrollando así a asociaciones locales promovidas por los propios candidatos al parlamento, o por grupos de notables que comenzaban a expresar intereses diferenciales o que se preocupaban por el proceso de ampliación del voto. Eran círculos restringidos, numéricamente irrelevantes, que sólo se constituían de manera previa a las elecciones alrededor de figuras aristocráticas o de personajes de la gran burguesía, que eran quienes podían sostener la actividad electoral y su financiamiento. Es la época en la que surge el comité electoral como estructura organizativa que no poseía una contextura mínima y su punto de unidad era el programa electoral y los líderes del partido. Esta realidad para nada les sujetaba a mandato alguno, ya que su accionar político sólo respondía frente a su conciencia y eran independientes frente a su organización y los propios electores. Los partidos de notables son la expresión de la entrada de la burguesía a la política, propia de la organización comiteril de ella, característica de los tiempos del sufragio restringido y de la vida política limitada al acceso al parlamento, y de cuya estructura partidaria no hubo variaciones por muchas

décadas.

El otro modelo, nacido en oposición al partido de notables, es el del partido de aparato. Sobre fines del siglo XIX y primeras décadas del presente, el grado de organización planteado por el movimiento obrero vino a romper con el concepto partidario previo. El conjunto de modificaciones socioeconómicas producidas por el proceso de industrialización, permitieron la irrupción de un nuevo actor político: la clase obrera. Esta incorporación fue el producto de la sistematización de lo que inicialmente era un movimiento espontáneo y de protesta, que encontraron su vía de institucionalización a partir del nuevo componente cual ha sido el del partido de los trabajadores. Para la misma época, en nuestro país, como en Alemania, Italia, Inglaterra o Francia, surge este modelo de partido, que tiene otras particularidades opuestas al modelo anterior. Son sus características las de un acompañamiento de vastos sectores de masas, una organización pautada y estable en el tiempo, más allá de las elecciones, un cuerpo de intelectuales y funcionarios pagos para el despliegue de la actividad política y un programa único, global e ideológico. Esta estructura hacía a un movimiento que procuraba la sistematicidad y organicidad de las clases subalternas en la difusión de objetivos de emancipación política y social, llevaba al concepto propio de la época de educar a las masas, promover la asunción de formas de conciencia y la movilización política activa de sus adherentes y simpatizantes. Su estructura era de forma piramidal, estable y articulada, basados en la educación, la propaganda y la tarea organizativa de las masas, y financiado por las cuotas de los propios afiliados, a falta de acaudalados notables. Sus secciones o círculos estaban constituidos por circunscripciones electorales, distritales, provinciales o regionales, y en federaciones, sus reuniones eran periódicas, generalmente semanales, en donde se debatían los problemas políticos y organizativos a la búsqueda de la formación de cuadros para el proselitismo, la propaganda y la selección de representantes para las estructuras superiores del partido. Su dirección era centralizada, elegida por las delegaciones dentro del congreso nacional, máxima estructura deliberativa que definía la línea partidaria. Sus representaciones eran de mandato expreso y debían observar una rígida disciplina en su actividad parlamentaria. A los efectos de su difusión ideológica de una manera diferenciada de la vida propia de la burguesía, los socialistas poseían una vasta red de organizaciones económicas, sociales y culturales (sindicatos, cooperativas, teatros, bibliotecas, periódicos, círculos de discusión, mutuales y organización de asistencia para los trabajadores y su familia, imprentas), que les brindaban una identidad definida y permitían la ampliación de su representación social. El modelo paradigmático de este tipo de partido, ha sido el socialdemócrata alemán, y en Italia, con posterioridad a la segunda guerra mundial, el Partido Comunista Italiano.

Un tercer modelo, de conformidad al viaje que aquí proponemos de la mano de Anna Oppo, es el del partido electoral de masas. La expansión del partido de aparato, provocó gradualmente modificaciones en los partidos de la burguesía, sobre todo con la incorporación del sufragio universal y la aceptación parcial o total de los partidos obreros dentro del sistema político. Estas modificaciones, que llevaron al partido electoral de masas, no fueron aceptadas inicialmente con entusiasmo por parte de los notables, debido a que ellos temían perder preeminencia o influencia con una democratización amplia de los partidos. Pero la realidad política fue más fuerte y llevó a la formalización más estructurada con la captación del personal político de tiempo completo. A su vez, el mantenimiento de contactos preferenciales con los resortes básicos del Estado, como el ejército y la burocracia, y la preeminencia de estas figuras al interior de sus propios

partidos, le fueron brindando las garantías para la neutralización, el acotamiento o el manejo renuente de los tiempos respecto de la plena integración y el manejo público de la sospecha sobre una competencia genuina con los partidos socialistas, garantizándose como eje y pivote de su dominancia como eje central dentro del sistema político. Este proceso de tránsito del partido de comité a partido electoral de masas, sólo se consolidó con posterioridad a la segunda guerra mundial, cuando se vieron urgidos a establecer bases firmes de consenso y vincularse instituídamente con las organizaciones de la sociedad civil.

Pero las nuevas características del partido electoral de masas, si bien se vio influído por el de aparato, poseía diferencias básicas estructurales: sus orientaciones estaban centradas hacia el electorado antes que hacia sus propios afiliados. Su estructura, copiada de los partidos de aparato, no estaba orientada hacia una clase sino hacia el conjunto de la población, de allí sus técnicas de captación llamadas "catch all" o atrapado, con plataformas amplias y flexibles en virtud de la satisfacción de las necesidades y soluciones propias de los problemas políticos y sociales de cada coyuntura. Justamente, sus concepciones electorales les llevaban a una restricción de las polémicas en la base, siendo su actividad principal la de la elección de los candidatos para las elecciones, vale decir la de los notables que ocupan lugares claves dentro de la sociedad civil que por sus características puedan sumar más votos al potencial electoral del partido, procurando vastas clientelas. Su disciplina es mucho más laxa, así como su espíritu de cuerpo, produciéndose adecuaciones a las diferentes realidades geográficas y sociales del país, con los respectivos ajustes tácticos.

Estos tres tipos de partidos son casi ideales. No se les puede encontrar en un estado puro, sino más bien, aún cuando en ciertas circunstancias y regiones se preserva el partido de notables tradicional, lo que generalmente se encuentra en la realidad política son formulaciones mixtas de esta modelística. Y, si bien han habido casos como el de Amilcore Fanfani que, a mediados de la década del 50, procuró cambiar a la Democracia Cristiana Italiana de partido electoral de masa a partido de aparato, lo que se ha dado últimamente ha sido la flexibilización del partido de aparato hacia una versión más moderada y moderna, adecuada a los tiempos de las técnicas atrapado. Las causas se las deben ubicar en las grandes modificaciones que se han producido en las culturas políticas, y un cambio en el orden social y político europeo que ha nivelado las condiciones de seguridad económica y social hacia un proceso de homogeneización y a la acentuación de las reglas de convivencia.

Con este relevamiento, se quiere resaltar que los partidos han cumplido con su rol insustituible, cual es el de ser vehículos principales por los cuales los grupos sociales de manera creciente se han incorporado al sistema político, y que esos mismos partidos han sido los instrumentos aptos por los cuales esos grupos sociales han podido canalizar sus reivindicaciones y generar las condiciones de participación, con sus lógicos claroscuros, en la formación de las decisiones políticas. O sea que han sido los partidos lo que forjaron la construcción de la herramienta por la cual la demanda política de la sociedad y es, a través de ellos, por los cuales las masas se han integrado a la participación por medio del proceso de formación de las decisiones políticas, vale decir en sujetos de la acción política, razones por las que se constituye el proceso para actuar en el sistema con la finalidad de conquistar el poder y, en consecuencia, acceder al gobierno.

Pero para no agotar el tema con un abordaje teórico y hasta cierto punto formalista

y abstracto, debemos aceptar que la modelística que proponemos incorpora al grueso de los partidos políticos tal como actualmente se los concibe dentro de nuestro país. Y sus limitaciones han sido de largo un componente esencial para la larga vida de crisis sustancial que ha vivido la Argentina contemporánea. Cometeríamos un error grave si no observamos críticamente nuestra evolución de estas nobles estructuras. Y quizás sus déficits los debemos encontrar en nuestra constitución como Argentina moderna. Tal como vehementemente ha señalado Orsi, la génesis de nuestros males ha sido aquel punto fundacional. La constitución de un Estado a la medida y semejanza de las necesidades de la clase dominante, la oligarquía terrateniente de la pampa húmeda, fue un punto de partida inicial que le dio marcas definitivas al sistema político. Pese a que por esa misma época se fueron creando los iniciales partidos populares, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista a fines del siglo pasado, y el Partido Demócrata Progresista y el Partido Comunista a principios del siglo actual, el sistema era plenamente restrictivo. Cuando el régimen establece, a través de su sector más lúcido, la ampliación del voto con la ley Saenz Peña, ni bien se brindan elecciones libres se produce la contradicción de que no gana su caballo del comisario y el triunfo de la UCR provoca el establecimiento de una dominancia electoral insalvable para la oligarquía dominante, y a poco de andar lo único que ansía es la aniquilación del frágil sistema político naciente. Es en esta lógica escuetamente aquí desarrollada como debemos interpretar la restauración oligárquica establecida a partir del año 30, con la denominada por Torres "década infame". Esto es lo que debemos registrar por medio del análisis político lo por entonces sucedido. La UCR por 30 años deviene en partido hegemónico, burlado en las urnas por el patriciado por medio del fraude. Y esto fue tan así que fue deslegitimante del sistema político todo. Porque, cuando se producen en el país profundas modificaciones estructurales, como fue la implantación de un nuevo modelo económico social basado en la sustitución de importaciones, y que generara por los procesos de industrialización, urbanización y migraciones, la nueva competencia electoral encontraría deslegitimado a los viejos partidos políticos populares y entraría en la escena una nueva representación política, el Movimiento Nacional Justicialista que, junto con la nueva ampliación del voto a las mujeres y a los sectores hasta entonces excluidos, brindaría aún con las proscripciones una nueva dominancia política electoral por otros casi 30 años. O sea que cuando a mediados de la década del 40 se podría instituir un sistema político de partidos plenamente competitivo, la consolidación de una cultura facciosa de confrontación abortó aquella posibilidad.

Invito a acompañar esta lectura no desde la pasión sanguínea del color partidario, sino a realizarla desde el juicio crítico sobre la fragilidad de nuestro sistema de partidos. Porque estos procesos de dominancia electoral, que pudieran haber constituido legítimos procesos de hegemonía política, no hicieron otra cosa que realimentar el estilo sectario y restrictivo del sistema de partidos. Más esta lectura quedaría trunca si no incorporáramos a los verdaderos responsables de tal facciosidad. Es que los que atentaron de forma constante respecto de un sistema de partidos políticos con una extensa base de representación social, han sido las clases dominantes que siempre se han escamoteado en la constitución de un partido orgánico y estable que represente sus intereses. Y cuando lo han hecho, ha sido para la conspiración y el fraude. Esa derecha oligárquica nunca se constituyó seriamente como partido. Ni el Partido Demócrata, ni el Nacional, ni la Federación de Partidos de Centro, cumplieron con ese papel de compromiso e irremplazable. De allí que ese papel lo constituyeron los golpes de Estado, que tuvieron

como centro a las fuerzas armadas, pero que siempre fueron sostenidos por una coalición mucho más extensa en su base de representación económica y social. Lo demás de la historia reciente no hace más que reforzar esta línea de razonamiento: la Revolución Libertadora, como diría Cavarozzi el régimen de semidemocracia allí nacido, la creciente influencia de la doctrina de la seguridad nacional, los Estados Burocrático Autoritarios, al decir de Guillermo O'Donnell, el pretorianismo de Huntington, son la lectura que la ciencia política ha realizado sobre el drama argentino.

Como se vé, el problema de los partidos políticos no es un tema contingente, de allí nuestro acompañamiento con extremo vigor. Muchas gracias Señor Presidente.

4

Solicitada por el señor convencional Rodríguez (pág. 2002 – 2010)

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El actual proceso de revisión de la Constitución Nacional que se ha abierto, me ha impulsado a promover la inclusión en nuestra Ley Fundamental del artículo que esta Honorable Convención está considerando en estos instantes. Desde un primer momento, he creído como de suma importancia que esta modificación del texto constitucional modernizará nuestras instituciones, reconociendo a nivel constitucional a los partidos políticos y garantizando el carácter republicano, representativo y federal de nuestra forma de gobierno.

Antes de entrar de lleno en la materia, quisiera realizar algunas consideraciones sobre el lugar de las instituciones en la vida política; ya que desconocer la influencia de ellas en la conducta de los actores sería abstraerse de la realidad.

Es cierto que la prioridad en la Argentina es, como ha dicho Natalio Botana, la gestación de un "pacto cotidiano de reconciliación democrática entre Constitución y costumbre", pero esto no puede entenderse como una oposición a priori a toda revisión y modificación del diseño institucional. La idea de que las instituciones no son más reflejos de fuerzas exógenas o arenas neutrales para que se expresen los comportamientos de individuos movidos por preferencias y expectativas formadas en su exterior, ha quedado refutada por la experiencia política internacional.

Hoy está claro que las instituciones políticas son importantes redistribuidoras del poder y se comprende que los individuos no sólo se mueven en función de preferencias e intereses sino también de obligaciones y deberes institucionalizados.

Negarnos a discutir el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, además de ser una postura conservadora, es actuar como el avestruz que esconde su cabeza; desaprovechando la oportunidad de incorporar este artículo y que alcance jerarquía constitucional.

¿Son los partidos políticos argentinos actores centrales en nuestro sistema político? ¿Merecen, como en otras latitudes, reconocimiento a nivel constitucional? Sin dudas, la respuesta sería negativa en otras épocas; sin embargo, es indudable que en estos años, desde 1983, se han ido generando un conjunto de situaciones favorables para reivindicar el papel de los partidos políticos argentinos.

Las Fuerzas Armadas han dejado su rol de árbitro de la política nacional. Si bien en política nunca puede hablarse de acontecimientos definitivos, es evidente que, desde la derrota de Malvinas, pasando por la entrega del gobierno, el Juicio a las Juntas Militares y la derrota del sector carapintada en 1991, ya no resulta rentable políticamente apelar al poder armado para consagrarlo como "pauta moderadora" del conflicto entre los actores políticos.

Por otra parte, la deslegitimación de toda propuesta de cambio social al margen de las instituciones. No se trata simplemente de la ausencia de violencia política en dosis que puedan afectar sensiblemente al sistema democrático sino del descrédito de la idea misma de revolución, entendida como modificación drástica del sistema político sin atender a las prescripciones que la Constitución formula para legalizar los cambios que se consideran necesarios. Lo que el gran maestro italiano Giovanni Sartori llamó "partidos antisistema", o no existen o están reducidos a expresiones francamente marginales en la realidad argentina. No hay partidos proscriptos en nuestro país, situación que afectó al radicalismo en la década del '30 y al peronismo desde 1955 a 1973, sin contar los prolongados períodos de prohibición de toda actividad política durante los repetidos gobiernos militares.

Al mismo tiempo, más allá de divergencias no pequeñas respecto de aspectos sustantivos de la orientación económica en marcha, podría decirse que no están presentes alternativas absolutamente antagónicas en este sentido. Los dilemas totalizadores propios de la década del '60 han ido desapareciendo y dando lugar a tendencias centrípetas en las propuestas; el proceso de Reforma del Estado no empezó en 1989 sino durante el gobierno de Raúl Alfonsín y lo que se cuestiona es, esencialmente, la metodología con la que se realiza y el desmanejo de las consecuencias sociales, pero no su necesidad.

Por último, en 1995 completaremos el primer período de alternancia en el gobierno entre dos partidos políticos de distinto signo efectuada dentro de los cauces constitucionales. Hecho de significativa transcendencia para la vida institucional de nuestra República y que sólo tuvo lugar una vez en nuestra historia: cuando de la mano del voto popular llega a su primera presidencia Don Hipólito Yrigoyen.

Dadas todas estas condiciones, creemos imperioso el reconocimiento constitucional de los partidos, como pilar fundamental del sistema democrático pluralista y participativo que queremos consolidar para las generaciones venideras.

Seguramente se conocerá a este proyecto como aquel que propone "*la constitucionalización de los partidos*". Sin embargo, la intención que me ha llevado a presentarlo, es más vasta; es interés de este legislador lograr tres objetivos. Primero, reconocer específicamente el derecho de asociación política para asegurar al individuo el libre desenvolvimiento de sus más caras conquistas: la exteriorización de sus ideales, el ejercicio de sus derechos políticos. Segundo, hacer efectivo este derecho estableciendo garantías para la creación y existencia de los partidos políticos. Y tercero, establecer una serie de obligaciones para las asociaciones políticas de modo de asegurar a su interior la transparencia funcional y financiera, la vida republicana y el ejercicio de la democracia.

Por otra parte, sabemos que aunque la Constitución Nacional no reconoce expresamente a los partidos políticos, su existencia se encuentra respaldada por la interpretación de los artículos 1, 14, 22, 28 y 33. Los artículos 1 y 22 al establecer la fórmula representativa de gobierno reafirman enfáticamente el accionar de las asociaciones políticas, respaldado por el 14 al establecerse el derecho a asociarse con fines útiles, a la libertad de expresión y a peticionar a las autoridades. Complementan el dispositivo, los artículos 28 y el 33 al referirse a derechos no enumerados vinculados al "*principio de soberanía del pueblo*".

Los objetivos buscados y la letra constitucional actual me lleva entonces a fundamentar este proyecto a partir de tres ejes: las relaciones entre normas constitucionales y partidos políticos, el reconocimiento de los mismos a nivel constitucional en el ámbito mundial y nacional, y el papel de los partidos en las sociedades contemporáneas.

Señalamos que la Constitución Nacional no menciona expresamente a los partidos políticos. Este silencio obedece fundamentalmente al sistema de valores imperante en el momento histórico en que se redactó nuestra Ley Fundamental y los modelos institucionales en los que ella se inspiró.

Los partidos políticos no fueron bien recibidos por los Estados que nacieron de las constituciones revolucionarias. Como antes lo había hecho la monarquía, los inspiradores de las nuevas repúblicas los sindicaban como ámbitos para la conspiración y le atribuían la inestabilidad del orden político y la susceptibilidad a influencias foráneas.

Así, el padre de la Constitución estadounidense, **James Madison**, expone con agudeza su oposición a los partidos-facciones en El Federalista. También es conocida la opinión de **George Washington**. El héroe de la guerra por la independencia y primer presidente constitucional de la nueva nación lamentaba amargamente el surgimiento de tales partidos y le disgustaban las facciones hostiles en las que se alineaban sus colaboradores principales, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson. En su Discurso de Despedida (Farewell Address), condenó a los partidos afirmando que perturbaban las reuniones públicas, debilitaban la administración y agitaban la comunidad con suspicacias y recelos mal fundados.

Otro tanto ocurre con la Revolución Francesa, que había heredado la hostilidad del Antiguo Régimen hacia los *corps intermédiaires*. Incompatibles con la idea imperante de la soberanía de la voluntad popular, concepto medular en el pensamiento de **Jean-Jacques Rousseau**, los revolucionarios rechazaron a los partidos.

En nuestro país, poco tiempo después de la sanción de la Constitución Nacional, el presidente **Justo José de Urquiza** se refería a ellos. En el mensaje del 22 de octubre de 1854 decía: "*Los argentinos envueltos en prolongadas y fecuentes tempestades, se han visto arrastrados por diferentes caminos. No nombraré los partidos ni seguiré el giro de las diferentes facciones que los han dividido. Pero lo que hace al caso decir es que cada fracción ha traído su desgracia, cada partido su catástrofe*".

Todas estas manifestaciones contrarias a los partidos son propias de un momento histórico en la vida de un país: el de su organización como Estado-Nación. De ahí la pretensión de una voluntad unívoca, de un escenario político sin disensos. Este deseo aparece más fuerte cuando el país ha sufrido o corre peligro de sufrir una guerra civil. En este sentido, la citada frase de Urquiza, "*Ni vencedores ni vencidos. Fusión de todos los partidos*", es más que elocuente.

En este sentido, la mente más lúcida del liberalismo político, refleja la necesidad de que las voluntades cívicas se encolumnen tras "grandes partidos" reformadores de la sociedad civil. En *La Democracia en América*, **Alexis De Tocqueville**, distingue entre grandes y pequeños partidos que se corresponden respectivamente con épocas de cambio y de paz social: "... *Los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres; pero no en todos los tiempos tienen el mismo carácter y las mismas tendencias.*

Hay épocas en que las naciones se sienten atormentadas por tan grandes males, que les asalta la idea de un cambio total en su constitución política. Hay otras en que el malestar es más profundo todavía y en que el estado social mismo se ve en peligro. Esta es la época de las grandes revoluciones y de los grandes partidos.

Entre esos siglos de desórdenes y de miseria, hay otros en que las sociedades descansan y en los que parece que la raza humana recobra aliento.

Pero aun entonces no es más que en apariencia; lo mismo que con los hombres, el tiempo no detiene su marcha con los pueblos; unos y otros avanzan cada día hacia un futuro que ignoran; y cuando los creemos estacionarios es que no percibimos sus movimientos. Son gentes que caminan pareciendo inmóviles a quienes corren.

Como quiera que sea, hay época en que los cambios que se operan en la constitución política y en el estado social de los pueblos son tan lentos e insensibles, que los hombres parecen llegados a un estado final; el espíritu humano se cree entonces firmemente asentado y sus ojos no van más allá de un determinado horizonte.

Es el tiempo de las intrigas y de los pequeños partidos.

Los que yo llamo grandes partidos políticos son aquellos que se sujetan a los principios, más que a sus consecuencias; a las generalidades, y no a los casos particulares; a las ideas, y no a los hombres. En general, estyos partidos tienen rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales, un ritmo más franco y audaz que los otros. El interés particular, que siempre juega el papel principal en las pasiones políticas, se oculta aquí más hábilmente tras el velo del interés público; incluso llega a veces a pasar inadvertido a las miradas mismas de aquellos a quienes anima y mueve.

Los pequeños partidos por el contrario, carecen en general de fe política. Como no se sienten formados ni sostenidos por grandes fines, su carácter está impregnado de un egoísmo que aparece ostensiblemente en cada uno de sus actos. Se irritan por la menor cosa y su lenguaje es violento, pero su paso es tímido e incierto. Los medios que emplean son miserables, como el fin mismo que se proponen. Por eso, cuando un tiempo de calma sucede a una revolución violenta diríase que los grandes hombres desaparecen derepente y que las almas se encierran en sí mismas.

Los grandes partidos cambian a la sociedad; los pequeños la agitan; unos las desgarran y otros la corrompen; los primeros a veces la salvan al conmoverta, los segundos la trastornan siempre sin provecho." (1)

Por otra parte, y más allá del contexto histórico, la noción de partido político en la época era totalmente diferente. Los partidos eran débiles, se trataba de facciones, "camarillas", clubes o, a lo sumo, de grupos parlamentarios, carentes de organización y disciplina. Los partidos políticos modernos con una organización permanente y funciones específicas, son consecuencia directa de una época posterior, el de la ampliación del voto

¹ De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, Sarpe, Madrid, 1984. Segunda parte, Capítulo 2, págs. 178—179.

a las masas, el de la incorporación de los sectores populares a la vida política.

Así, a pesar del silencio constitucional, el derecho a la libertad de asociación, opinión y reunión, que por extensión incluía también la libertad de asociarse políticamente, junto con el sufragio universal convirtió a los partidos políticos en el instrumento necesario e indispensable para organizar y movilizar la voluntad política de la masa electoral; y con el tiempo, en una institución central en la vida política moderna.

Uno de los más prestigiosos estudiosos de la política de este siglo, *Karl Loewenstein*, sostiene en su monumental obra Teoría de la Constitución: *"En la moderna sociedad tecnológica de masas todo gobierno es siempre gobierno de partidos, indiferentemente de que se trate de un sistema político autocrático o democrático constitucional. Todavía no se ha escrito una historia de los partidos políticos. Como fenómeno político, los partidos no tienen más de trescientos años y no operan como elemento integral del proceso del poder desde hace más de ciento cincuenta años."* ...

"La historia obliga a concluir que existe una conexión causal entre los partidos políticos y la integración de la masa electoral en el proceso del poder por medio de la ampliación del sufragio. El sistema de partidos estuvo obligado a permanecer en forma rudimentaria siempre y cuando el parlamento, en virtud de un sufragio restringido, no era más que un club cerrado de dignatarios representando una clase dominante homogénea. El partido político se hace necesario, y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral. El encuentro entre el sufragio universal en una sociedad de masas y la movilización de los electores a través de los partidos políticos se produce claramente con ocasión de la primera aparición de un auténtico partido político en el sentido técnico moderno, esto es, los jacobinos bajo el dominio de la Convención. En este caso, una ideología política completa fue llevada a la masa con la ayuda de una organización y de una propaganda racionalizada por una estructura de partido."

"Los partidos se constituyeron de esta manera como un elemento de unión indispensable entre el electorado y los miembros del parlamento y gobierno. En una palabra, la entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico-burgués del proceso del poder a la democracia constitucional moderna. Junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que la intercalación de los partidos políticos en el proceso político es la invención más importante en el campo de la organización política." (2).

En nuestro país, la Revolución del Parque, con el nacimiento de la Unión Cívica, la sanción de la Ley Saenz Peña, que amplió la participación política, y el advenimiento del peronismo al poder, que posibilitaría el sufragio femenino y el protagonismo a las organizaciones de los trabajadores, sintetizaron respectivamente, como momentos históricos, tres procesos: la génesis de los partidos políticos modernos, el sufragio universal y la incorporación de las masas a la vida política.

Por su parte, otro pionero de la moderna politología, **Maurice Duverger**, afirma: *"Los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. No previstos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que*

² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982, (1º ed. castellana, 1965), págs. 93-95.

las elecciones

es y la representación ..." (³), para agregar más adelante: *"Los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible"* (⁴).

Sin embargo, los partidos políticos no son sólo el resultado de la democracia de masas y del derecho de sufragio, también su reconocimiento constitucional o legal está profundamente ligado a la reformulación de la democracia. Así, es destacable la incorporación de los mismos a las constituciones de Italia de 1947, Alemania Federal de 1949, Francia de 1958, España de 1978, Perú de 1979 y Brasil de 1988.

También, en nuestro país, los regímenes autoritarios buscaron la extinción de los partidos políticos. En este sentido, y como radical, no puedo olvidar que en 1966 se dictó el decreto-ley 16.894 que, en los dos primeros de cinco breves artículos, establecía:

"Artículo 1: Queda prohibida en todo el territorio de la Nación la existencia de asociación de personas que constituyan partidos políticos, sea cual fuera la forma o modo de actuación que adopten.

Artículo 2: Queda, asimismo, prohibida a toda persona o grupo de personas organizadas o no, la realización de actividades en forma pública o manifiesta que constituyan actos políticos partidarios, como también el empleo de símbolos, siglas, signos y demás expresiones significativas que importan proselitismo político." (⁵).

En cada régimen autoritario que sufrió nuestro país, la voluntad ciudadana estuvo ausente de las grandes decisiones. Sin embargo, esa verdadera declaración de muerte civil que alcanzó al pueblo, se tornó verdaderamente violenta hacia los partidos al que las minorías del privilegio y la violencia quisieron exterminar a cualquier precio.

Aunque hoy la democracia parece estar definitivamente consolidada en nuestro país y la vida de los partidos garantizada, proclamar la creación y el ejercicio libre de su actividad y asegurar su existencia más allá de situaciones de excepción no es un ejercicio inútil ni un anacronismo. La proclamación constitucional de las asociaciones políticas es tomar una postura, es levantar un principio. Es decir: **creemos en el gobierno de los hombres unidos en partidos bajo ideales comunes y no en el gobierno de hombres providenciales sin ideales ni compromisos con otros hombres. Desconfiamos de quienes plantean la inutilidad de los partidos, porque detrás de ellos se esconden pretensiones autoritarias.**

³ Duverger, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 85.

⁴ Duverger, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 89.

⁵ Decreto-ley 16.894, dictado el 1 de julio de 1966.

II

Señor presidente: La Constitución Nacional no menciona expresamente a los partidos políticos, en virtud de que se trata de instituciones nacidas en la segunda mitad del siglo pasado, es decir, a partir de su sanción. Sin embargo, el vigoroso y rápido desarrollo de los partidos políticos en nuestro país, ha merecido respuesta legal en nuestro siglo a través de la sanción de numerosos cuerpos normativos.

Tales ejemplos los podemos encontrar en las sendas leyes orgánicas de partidos políticos, dictadas por el Congreso durante la presidencia de Illia y el tercer gobierno justicialista, consagradas como de "orden público". Si bien las mismas no pueden igualarse a la constitución escrita, ya que la constitución material no es nunca equiparable a la formal, no puede desconocerse la importancia que oportunamente los legisladores le otorgaron.

El desarrollo institucional y normativo de la libertad de asociación proclamada en el artículo 14 de la Constitución Nacional ha llegado a un punto tal de singular trascendencia para el Estado y la comunidad toda, que se hace hoy especialmente necesario en el plano de la acción política, una regulación constitucional de la participación activa, libre e institucionalizada de los grupos que encarnan distintos programas, actitudes ideológicas, aspiraciones y creencias existentes en la sociedad argentina actual en torno a las cuestiones relativas a la organización, gestión y administración de la cosa pública y, en general, a la actividad política.

Esta necesidad reconoce antecedentes diversos: la legislación nacional, la jurisprudencia y el derecho constitucional provincial.

La sanción de la **ley nacional 16.652** durante la presidencia de **Don Arturo Illia** y su reimplantación por la **ley 21.018** del año 1975, significaron en su momento el reconocimiento del Congreso de la Nación, en dos oportunidades y durante la vigencia de las instituciones democráticas, de la necesidad de dictar una ley orgánica a la que deben someterse en cuanto a organización y funcionamiento, los partidos políticos.

Tanto los ordenamientos legales citados como la **ley 23.298**, todas ellas de orden público, le asignaron a los partidos políticos reconocidos, una personalidad jurídico-política, además del carácter de persona jurídica de derecho privado, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Todas estas leyes han sido sancionadas por representaciones parlamentarias que, en general, reflejan las mismas tendencias que se dan en esta Honorable Convención. Y todas ellas han establecido un proceso de constitución de asociaciones políticas en el que, junto a la simplificación y agilización máxima de los trámites administrativos, resaltan a su vez: la absoluta libertad de creación, la determinación de un sistema de previa comunicación e inscripción registral, la garantía de que una denegación de reconocimiento sólo pueda fundamentarse en criterios objetivos (siendo, en todo caso, recurrible ante una instancia jurisdiccional) y la consagración de un régimen de abierta autonomía, en lo relativo a programas políticos y normativa estatutaria de las asociaciones, limitándose la ley a exigir aquella claridad indispensable que asegure tanto el carácter libre y consciente de la adhesión de los asociados como la índole netamente

democrática de las normas que rijan las estructuras de gestión y administración de los organismos asociativos.

Por otra parte, todos los regímenes legales de los partidos políticos en la Argentina contemplaron las distintas dimensiones del control estatal sobre los partidos que distingue la doctrina: el exterior, el ideológico-programático y el estructural interno.

El control exterior se aplica únicamente a aquellas actividades de los partidos sólo en cuanto pueden ser peligrosas para la seguridad general; el ideológico-pragmático exige la compatibilidad entre los principios o programas partidarios y los principios constitucionales; por último, el estructural interno pretende que la relación entre la masa de afiliados y las autoridades partidarias se efectúe democráticamente. Todos ellos han sido contemplados por este proyecto y oportunamente justificados.

En cuanto a la jurisprudencia, debemos tener presente que la que sobre los partidos estableció la **Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 253-133)**: *"9.- Los partidos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por lo tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral, y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. 10.- Los partidos políticos coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder la fase de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas. 11.- El reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno...13.- Los partidos políticos cuya existencia y pluralidad sustenta el artículo 1º de la Constitución Nacional, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. De ellos depende, en gran medida, lo que ha de ser en los hechos la democracia del país, y al reglamentarlos, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital."*

En este sentido, principios similares a los presentados en el proyecto han sido incorporados en las constituciones de las provincias argentinas, siendo las de **Chaco, Chubut y Santa Cruz** pioneras en la materia. Las tres constituciones, sancionadas en 1957, reconocen el derecho de asociación y de creación de partidos e inclusive avanzan sobre otros temas recién tenidos en cuenta mucho después (publicidad de la contabilidad, organización democrática, etc.). Otro tanto corresponde señalar respecto de la Constitución de la provincia de **Santa Fe**, sancionada el 14 de abril de 1962.

El requisito de respetar los principios representativos, republicanos y federales está presente en la recientemente reformada Constitución de la provincia de **Corrientes**, en la de **Santiago del Estero, San Juan, Jujuy y Tierra del Fuego**.

Otras constituciones provinciales, además de las disposiciones enunciadas, consagran el monopolio de las candidaturas para los partidos. Se trata de las constituciones de **Salta** (1986) y **San Luis** (1987). Además de las disposiciones enunciadas (derecho de asociación, creación libre de partidos y monopolio de las candidaturas por parte de los

partidos), otras constituciones provinciales avanzan inclusive hasta el terreno de la representación legislativa. Se trata de las constituciones de **Córdoba** (1987), **La Rioja** (1986) y **Río Negro** (1988).

Finalmente, señor presidente, más allá de los antecedentes nacionales que hemos mencionado, quisiera destacar lo dicho en materia de derecho de asociación por la **Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**. Este Pacto, suscripto por la **República Argentina** el 22 de noviembre de 1969 y aprobado por **ley nacional 23.054** del 19 de marzo de 1984, en su artículo 20 referido a los derechos de sufragio y de participación en el gobierno dice expresamente: "*Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) *De participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) *De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la libertad de los electores;*
- c) *De tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país".*

Mientras que en su artículo 22 referido al derecho de asociación declara: "*Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden*".

III

Por otra parte, los partidos políticos son también el resultado de la complejización de las sociedades contemporáneas, de la entrada en la modernidad. En ella, sólo los partidos políticos se encuentran habilitados para desempeñar el rol fundamental de combinar y articular los intereses sociales, procurando conciliar y equilibrar los que se muestran antagónicos en un superior concierto político.

Gabriel Almond & G.B. Powell Jr. señalan que los partidos parecen surgir "*cuando el número y diversidad de los intereses articulados se hacen demasiado grandes de manera tal que no pueden ser satisfechos mediante la interacción informal. En un sistema competitivo el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usarán su estructura política como base para el gobierno.*"⁽⁶⁾

Samuel Huntington coincide con este análisis para países en procesos de modernización: "*La modernización social y económica quebranta pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas*"... "*La organización es el camino del poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por*

⁶ Almond, G. & Powell Jr., B.G., Política comparada. Una concepción evolutiva, Paidós, Buenos Aires, 1978, 2º ed., pág. 93.

consiguiente, la condición previa a la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. O bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derrumbar ese sistema. En el mundo modernizado, el que organiza su política es el que controla el futuro." (7).

La asociación entre partidos de masas, sociedades industriales modernas y estabilidad democrática es destacada por **Jean Blondel**: *"...En ocasiones puede evitarse la fórmula del partido de masas, a consecuencia de ciertas tradiciones históricas o de la presencia de ciertos líderes; pero esto también tiene su precio: la estabilidad del sistema político de las sociedades industriales modernas depende, a largo plazo, de la presencia del partido de masas. Esto no quiere decir que tenga que fracasar la ingeniería política de los Estados en vías de modernización, ni que los dirigentes de las sociedades industriales modernas tengan que ser desbordados para desarrollar partidos de masas donde no existen o donde no ocupan la totalidad de la escena política. Pero habría, por lo menos, que medir las desventajas y advertir adecuadamente sobre los peligros para la estabilidad política." (8).*

Sigmund Neumann, por su parte, rescata tres actividades centrales de los partidos políticos: *"Pero el partido que en una democracia cumple estas dos primeras funciones de organizar el caos de la voluntad popular y de educar al ciudadano en las responsabilidades políticas, puede entonces aspirar a ejercer una tercera misión: convertirse en lazo de unión entre el gobierno y la opinión pública. Dado que las democracias son pirámides construidas desde abajo, la conexión entre los dirigentes y sus seguidores se convierte en una auténtica necesidad en la doble canalización de fuerzas que existe en la democracia. La función más importante del partido es mantener abiertas estas líneas de comunicación. Tal tarea hace de los partidos, si no los dirigentes, por lo menos los organismos de control del gobierno en la democracia representativa." (9).*

En definitiva, a medida que una sociedad crece en población, extensión y estructuras sociales y económicas, sus problemas políticos se tornan más complejos y se hace necesario una mayor especialización de sus instituciones de gobierno. El ordenamiento de la vida pública requiere, entonces, el desarrollo constante de criterios, enfoques y pautas de articulación de los diversos intereses actuantes en el medio: esta función es asumida por los partidos políticos.

En las democracias consolidadas, los partidos políticos designan los candidatos para ocupar los cargos de gobierno, proyectan la política del gobierno, controlan el ejercicio del poder político, orientan la opinión política del país, educan al pueblo para el ejercicio de sus derechos y aglutinan la voluntad política del electorado a través de sus plataformas electorales. Así, los partidos expresan las demandas existentes en la sociedad, las

⁷ Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 353.

⁸ Blondel, Jean, "Partidos de masas y tipos de sociedades modernas", en AAVV, *El gobierno: estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 186.

⁹ Neumann, Sigmund, "Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos", en AAVV, *El gobierno: estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 121.

canalizan, las orientan y, por último, las incorporan al sistema político.

De esta manera, los partidos políticos van monopolizando crecientemente el proceso de decisión política. Y, debido a ésto, la democracia moderna experimenta un cambio estructural: el tránsito de un Estado demoliberal parlamentario a un Estado perfilado en torno al partido político, esto es, de un Estado cuyo poder residía en el parlamento a otro, en el que el poder reside en los partidos, un *"Estado de partidos"*.

Si es cierto, que la creciente centralización de la decisión política es inevitable en las sociedades complejas como la nuestra, que es imprescindible poner límites al poder y que son hoy los partidos los que encarnan la voluntad de gobierno, es imperativo aumentar el control sobre aquéllos. Y esta es la tarea a la que deben abocarse los legisladores dentro de una concepción liberal—democrática como la de nuestra constitución.

La frecuentemente citada sentencia de **Georges Vedel**, *"una democracia no puede tener vida sin la existencia de partidos políticos organizados, pero puede malograrse y hasta perecer a causa del mal de los partidos"*, nos remite claramente a la necesidad de controlar a estos centros de poder, de dictar una regulación al respecto. Hoy, el éxito o fracaso de los partidos hace necesario que se tomen los mismos recaudos que para la constitución y funcionamiento de los órganos del gobierno mismo.

¿Cómo atender al imperativo jurídico de garantizar debidamente el libre y efectivo ejercicio de la actividad política partidaria y, al mismo tiempo, regular a nivel constitucional el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos, logrando una síntesis entre los principios de organización, libertad y eficacia?

En el proyecto presentado, el ejercicio del derecho de asociación política no tiene otras limitaciones que las exigibles en una sociedad democrática, en interés del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos, no reconociendo sólo a aquellas asociaciones que se propongan atentar contra la Constitución.

No se proponen proscripciones en razón de las ideas, ya que es la esencia de la democracia admitir la competición de las creencias en la búsqueda del consenso legitimante. La regla de oro de la democracia es la posibilidad de competir pacíficamente por el poder en elecciones periódicas. Sólo los que rechazan el sufragio no tienen cabida dentro de la democracia. Es por eso que proponemos una fórmula constitucional que implique el menor control cualitativo posible y el mayor control procedimental en manos de una justicia independiente. Se autoexcluyen quienes reniegan de la forma representativa, republicana y federal de gobierno, y quienes no observen al interior de su asociación pautas de convivencia democrática.

De todas formas, este es un tema sumamente difícil: el de la defensa del régimen democrático mediante disposiciones legislativas. Se podrá argumentar que el no reconocimiento legal de los partidos antidemocráticos atenta contra el principio democrático.

Sería suicida sostener que los regímenes políticos constituídos sobre la base del respeto a los derechos humanos, no puedan defenderse de los ataques a quienes invocan esos derechos para destruir el sistema que los consagra. Es por ello que el proyecto contempla que los partidos deban tener un programa mínimo que propicie el mantenimiento del régimen representativo, republicano y federal de gobierno y la vigencia de las libertades, derechos y garantías individuales que establece la Constitución

Nacional.

Este debate se hizo presente en la discusión sobre la ley 16.652 de partidos políticos. Algunos de los diputados que intervinieron en el debate, lo expresaron con claridad y precisión.

Este no reconocimiento se complementa con otra de las obligaciones de los partidos. En la organización interna y en el ejercicio de su actividad, el partido debe respetar y amoldarse a los principios reconocidos por la Constitución. La razón es obvia: un partido que participa en la lucha por la conquista del poder no puede afectar con su acción el orden que dice acatar y preservar. Así tampoco podrá tener una estructura interna antidemocrática: la posibilidad de dirigir los destinos de una república no puede quedar en manos de partidos que no respeten dichos principios en su interior.

En todo caso, la inconstitucionalidad del partido debe ser declarada por el Poder Judicial. Y este es otro punto que debe resaltarse. El control sobre estos aspectos no puede quedar en manos del poder político, establecerlo sería imponer desigualdades entre competidores, limitar la posibilidad de alternancia. El control debe estar a cargo de tribunales especializados en cuestiones electorales y partidarias que gocen de las mismas garantías de independencia de los magistrados judiciales ordinarios.

La democracia al interior de los partidos es requisito previo e indispensable para asegurar la práctica democrática en el orden nacional. La propia Constitución debe concurrir para consolidar la democracia interna, estimular la actividad de las bases partidarias y garantizar sus derechos a incidir en la vida de la organización. La disposición que se propone, intenta convertirse en un estímulo vivificante para el ciudadano en general y para el afiliado en particular, evitando así la desgraciada repetición de un protagonismo limitado a círculos dirigenciales oscuros, cerrados a la participación de las masas, deseosos de la perpetuación en el poder y negadores del debate interno.

Por otra parte, la consagración de la democracia interna no debe limitarse a las elecciones periódicas de autoridades partidarias, sino también contemplar la representación de las minorías. Este requisito deberá ser exigido por la futura ley de partidos políticos.

Asimismo, el proyecto obliga a los partidos políticos a declarar la procedencia de los recursos con los que cuenta para su gestión. Ello es de gran importancia, por cuanto parte de los recursos los obtiene del Estado, pero otra parte los recibe de distintas empresas y organizaciones que pueden exigirle, al partido, determinadas conductas si son gobierno. El principio aquí presente es el de la publicidad de los ingresos como elemento democratizador del proceso electoral. La publicidad de las contribuciones políticas debe constituir un pilar básico en la democratización del proceso electoral.

Igualmente, se hace necesario el contralor de la contabilidad y el patrimonio partidario por parte de un fuero especializado e independiente en materia jurídico-política, partidaria y electoral, un tribunal que goce de las mismas garantías de independencia de los magistrados judiciales ordinarios. Este control judicial debe ser eficaz y complementarse con la colaboración de otros organismos de control, independientes del poder político.

Al mismo tiempo, la ley especial de partidos políticos que el Congreso sancionará, deberá asegurar la no injerencia de la autoridad administrativa en la asignación de recursos públicos para el sostenimiento de los partidos. Como dijimos anteriormente, el poder político no puede establecer relaciones de discrecionalidad o arbitrariedad entre -o con- sus competidores. La ley deberá, entonces, garantizar un tratamiento equitativo tanto

con respecto al control ideológico, como en relación al acceso a los medios masivos de comunicación, la asignación de fondos públicos, las franquicias, etc.

Por otra parte, esta exigencia como componente esencial del ordenamiento de los partidos a nivel constitucional, surge de una profunda convicción: el propósito integrador que deben cumplir las normas en las relaciones sociedad-Estado.

El reclamo de limpieza financiera en el ámbito partidario recoge unanimidad entre la población. Los escándalos por el origen de los fondos partidarios, la corrupción, los recursos de dudoso origen, se proyecta sobre la opinión pública socavando la credibilidad ciudadana hacia las organizaciones políticas. El proyecto canaliza este cuestionamiento como interés de la ciudadanía. Pero también recoge la propia preocupación como hombre de la política: la salud de los partidos no resiste la oscuridad de su financiamiento.

En cuanto a la exclusividad para la nominación de candidatos que el presente proyecto adjudica a los partidos, si bien es un tema controvertido en doctrina, la realidad demuestra hasta ahora que sólo la unión de los individuos en organizaciones con fines comunes, hace eficaz el ejercicio de la influencia en la formación de la voluntad del Estado.

Señor presidente, señores convencionales. Hubo una época en que la política se gestaba en torno a los "notables", en que la corrupción y el fraude desvirtuaban el sufragio, en que no existían verdaderos partidos políticos. Hasta que en 1892 la **Unión Cívica Radical** dicta su Carta Orgánica y tiene el honroso privilegio de constituirse en la primera asociación política moderna y organizada. En nombre de ese partido es que vengo a formular esta propuesta.

Hoy, nuevos tiempos requieren un tratamiento constitucional ejemplar de los partidos políticos. Elevemos el reconocimiento de los partidos para consolidar la democracia, evitando al mismo tiempo que los partidos se conviertan en fines en sí mismos. Garanticemos el derecho de asociación política, la libre creación y funcionamiento de los partidos. Instauremos controles mínimos pero eficaces, para asegurar la transparencia en la competencia entre partidos. Llevemos la democracia al interior de los mismos. Legislemos para la posteridad.