

REGIMENES DE REPRESENTACION POLITICA

1ª Parte

ABEL FLERITAS ORTIZ DE RÓZAS

I. INTRODUCCIÓN

"En el Parlamento, unos cuantos señores dicen representar "a quienes los eligen. Pero la mayor parte de los electores no "tiene nada en común con los elegidos: ni son de las mismas "familias, ni de los mismos municipios, ni del mismo gremio. "Unos pedacitos de papel depositados cada dos o tres años en "unas urnas son la única razón entre el pueblo y los que dicen "representarle".¹ José Antonio Prima de Rivera con estas expresiones describía una realidad y reflejaba el sentimiento de muchos españoles de aquel momento.

Como éste, han sido muchos los duros ataques sufridos por el sistema de partidos políticos, que al mismo tiempo ha tenido y tiene encarnizados defensores, y realización concreta en numerosos estados de la Edad Contemporánea, entre los que se destacan las democracias de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Frente a ello encontramos los regimenes que buscan la relación pueblo-gobierno a través de otras vías, partidos únicos, sistemas corporativos; muy teorizados hace treinta años, y menos tratados por la doctrina actual, no obstante su existencia jurídica en bastantes países.

La Argentina 1967 se halla en una situación excepcional: sin Parlamento, sometida a un Poder Ejecutivo-Legislativo unipersonal. Esta situación, aun cuando dure varios años, sabemos que no es definitiva; lo que ignoramos es la estructura jurídico-política que suceda.

Los partidos han organizado nuestra vida política desde 1853 hasta 1966; pero, de todos esos años, ¿en cuántos ha existido un

¹ JOSE ANTONIO, "Obras Completas", Madrid, 1942, p. 587.

régimen verdaderamente "representativo, republicano y federal", como lo prometía el art. 1º de la Constitución Nacional?

—Entiendo y sé que, de hecho, se han propuesto diversas variantes, incluso formas de representación corporativa (en este sentido, constitucionalistas como José M. Estrada, Juan A. González Calderón y Germán Bidart Campos). Recientemente se señalaba que, en más de 100 años de vida constitucional, no hemos sabido encontrar una fórmula adecuada a nuestras circunstancias, que diera contenido efectivo al art. 22, "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes".³

Se puede observar en la actualidad una retracción a plantear claramente el problema; de vez en cuando se escuchan manifestaciones oficiales de crítica a los antiguos partidos, y en las que se insiste en la promoción de los "cuerpos intermedios" en los que el ciudadano pueda tener "una efectiva participación"; inmediatamente se suceden editoriales de nuestro periodismo liberal, previniendo contra las "formas políticas ajenas a la tradición y ser nacionales".

Debido, justamente, a los prejuicios ideológicos que hay al respecto, es que considero útil el estudio objetivo de regímenes políticos, y en este caso, en especial, las formas de vinculación pueblo-gobierno, aspecto fundamental en la organización del Estado moderno.

Lo digo sobre todo con un sentido informativo; no me parece conveniente la "copia" de los "buenos sistemas", que tanto auge ha tenido entre los hispano americanos; acertaba Bolívar cuando, enfrentando a los imitadores del régimen norteamericano, señalaba las propias realidades, y decía "he ahí el código que debemos consultar, y no el de Washington".

El Estado, como empresa nacional, exige la participación del pueblo en la misma, pero ¿cómo realizar ésta? En este estudio buscamos describir diversos caminos por los que se ha perseguido esa comunicación entre sociedad y poder, y las circunstancias políticas y sociales que los rodean.

No es el presente, de ninguna forma, un trabajo exhaustivo; si nos vamos a detener en ciertos estados, es porque los encuentro más vinculados a nuestra cultura y tradición y, por tanto, de mayor interés.

³ BONIFACIO DEL CARRIL, "El vacío institucional", en "La Nación" del 7 de septiembre de 1967.

II. PARTIDOS POLÍTICOS

1) Concepto general.

La expresión "partidos políticos" caracteriza diversas realidades según los marcos históricos: en Grecia y Roma, durante las guerras de religión y en los Consejos de las Monarquías de la Edad Moderna, en la Revolución Francesa y en el Estado de derecho contemporáneo encontramos a esas agrupaciones centradas en la persecución del poder, con distintos procedimientos y estructuración.

Nos interesa ahora su inserción en el Estado democrático como intermediarios entre el "pueblo soberano" y el poder público.

Con esta delimitación a los fines del presente trabajo, es aceptable que se los defina como "asociación estable y orgánica de individuos vinculados por los mismos fines políticos, que se propone la conquista del poder mediante el procedimiento constitucional de la elección popular, a fin de ejecutar su programa de gobierno, y en caso de no obtener la mayoría del electorado, controlar y fiscalizar al partido que está en el poder".³

Son innumerables los autores que consideran a los partidos elementos indispensables para la democracia representativa. El sobresaliente político inglés Hugh Gaitskell afirmaba: "En una democracia moderna es esencial el sistema de partidos, es decir, la existencia de dos o más partidos. Nunca se insistirá bastante sobre este hecho fundamental. Es de capital importancia, porque sin tal sistema sería imposible concertar y dirigir los puntos de vista, los deseos y las aspiraciones de los electores."⁴

Aceptada su existencia, son varias las concepciones sobre su naturaleza y función. Tradicionalmente se los vincula al principio de la soberanía del pueblo y a la manifestación de su "voluntad"; idea que predominaba en el siglo XIX y que se usa aún con frecuencia, sobre todo con fines ideológicos. Se señala a los partidos como encauzadores de la dispersa voluntad popular, nexo de unión entre individuo y comunidad;⁵ su razón de ser es la expresión de las tendencias existentes en la colectividad.⁶

³ LINARES QUINTANA, SEGUNDO, "Interacción de los grupos de presión y los Partidos Políticos", en Rev. Arg. de Ciencia Política, n° 1, junio de 1980, pp. 56 y sgts.

⁴ GAITSKELL, H., "La oposición en las antiguas democracias", en Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura, suplem. del n° 24, enero-febrero de 1969, p. 28.

⁵ ESCOBDO, CESAR ENRIQUE, "Problemática del Partido Político". En sentido similar Jellinek, Constant, Kelsen, Biscaretti di Ruflia, etc.

⁶ BURDEAU, G., "Traité de la Science Politique", t. 1, p. 329.

Una caracterización más realista de los partidos, en la que convergen los autores norteamericanos, destaca el fin político de aquéllos, la búsqueda del poder; "conjunto de hombres unidos para alcanzar cargos".⁷ En ese sentido, son definidos como "grupos de organización estable, con el objeto de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno, y con el fin ulterior, de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".⁸

En las últimas décadas, desprestigiada la teoría de la "soberanía del pueblo", se ha justificado a los partidos como garantía de la libertad de opinión, como un medio de que las diferencias se resuelvan a través de la libre discusión; control del gobierno y posibilidad de sustituirlo pacíficamente.⁹

No nos vamos a ocupar de una problemática general de los partidos políticos; de las diversas funciones que se les asigna: formulación de políticas, designación de candidatos, conducción y crítica del gobierno, educación política del pueblo, mantenimiento de la unidad de gobierno y de la unidad nacional, intermediar entre los ciudadanos y el gobierno;¹⁰ nos interesa especialmente ésta última.

La teoría del pueblo como sujeto de la soberanía y del gobierno ha sufrido fundados ataques que motivaron su abandono o, por lo menos, reformulación.¹¹

Ello, desde luego, no significa negar las opiniones, inquietudes y anhelos del individuo y de los grupos sociales; el problema está en la vinculación entre esas bases y el poder.

El monopolio de la representación por los partidos significa un encuadramiento forzado de las personas y la mayor parte de las veces un ahogo del ser real, en pro de la "expresión política".

⁷ Cita de V. O. KEY, "Political Parties and Pressure Groups", New York, 1952.

⁸ FRIEDRICH, KARL, "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", México, 1946, p. 237; en sentido semejante: PAUL MARABUTO, "Les partis politiques", París, 1948; E. Mc. CRESNEY SAIT, "American Parties and Elections"; MAX WEBER, "Economía y Sociedad", México, 1944; O. SPENGLER, "La Decadencia de Occidente", Madrid, 1937, t. IV, p. 278; B. CROCE, "Ética e Política", Bari, 1943, pp. 328 y sgts.

⁹ HUGH GAITSKELL, op. cit.; ALF BOSS, "Why democracy?" cap. V, nº 3.

¹⁰ LINARES QUINTANA, S., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Ba. As., 1930, t. VII, nº 4283, pp. 358 y sgts.

¹¹ Al respecto, una crítica acertada y caberente por G. J. BIDART CAMPOS, "El Mito del Pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación", Ba. As., 1960.

Es acertado Maurice Duverger cuando indica que "el sistema de partidos es menos una fotografía de la opinión, que la opinión, una proyección del sistema de partidos":¹² pero considera a éstos muy importantes como medios abiertos para la formación de clases dirigentes sin sentido de casta; el partido da la posibilidad a la masa popular de introducirse en la vida política.

Los mismos sostenedores del sistema previenen contra los peligros de la "partidocracia", "la más temible, la más aleatoria y la más cerrada de las formas democráticas", según dice Ignazio Silone.¹³

En general, las constituciones de los Estados modernos se refieren a la representación del pueblo, pero sin aclarar las vías para la misma; la Carta Fundamental de EE.UU. y todas las que siguieron en el siglo XIX, ni mencionan a los partidos políticos.

La "constitucionalización" de los partidos se desenvuelve en los últimos 50 años, muchas veces con un sentido negativo, de atender especialmente a los límites y prohibiciones; en estas precauciones reconocemos la experiencia producida por los grandes movimientos revolucionarios que han conmovido en este siglo el Estado liberal.

2) Bipartidismo.

Frecuentemente las miradas se dirigen a la estabilidad política de Gran Bretaña y Estados Unidos, y se vincula a aquélla con su afianzado régimen bipartidista.

Muchos se hacen la misma pregunta que el español Rafael Calvo Serer: "¿Cómo lograr una democracia estable, que permita alcanzar una paz y prosperidad similar a la lograda por los anglosajones?"¹⁴

En el siglo pasado buen número de nuestros doctrinarios pensaban que con un trasplante de estructuras políticas, estaba resuelto en gran parte el problema. Aún hoy se elucubran medios legislativos o componendas políticas para que las democracias latino-americanas funcionen gentilmente encauzadas por dos partidos, conservador-progresista, de derecha-de izquierda, u otras variantes.

¹² DUVERGER, M., "Les Partis Politiques", Paris, Libr. Armand Colin, Conclusión.

¹³ SILONE, I., "Los partidos políticos en Europa Occidental", en Cuadernos del Congreso por la libertad de la Cultura, supl. al nº 34, enero-febrero de 1959, p. 73.

¹⁴ CALVO SERER, R., "Las Nuevas Democracias", Madrid, 1964, p. 294. Otra muestra de este pensamiento, en BONIFACIO DEL CA-
RRELL, "El Sistema de los dos partidos", en "La Nación", del 13 de octubre de 1967.

Una solución de ese tipo dieron Cánovas del Castillo y Sagasta a la decadente España del siglo pasado: el compromiso liberal-conservador para turnarse pacíficamente en el poder, mediante formales elecciones democráticas y sometidos a un rey, estilo inglés, que reinara sin gobernar.

En Argentina se esperó que el sistema de lista incompleta ayudara a "bipartidizar" el país, pero nuestra historia muestra lo difícil que es simplificar de tal forma la política nacional.

El "turno" también fue organizado en Colombia, donde los dirigentes conservadores y liberales durante los últimos años se han repartido el poder, si bien no es fácil superar las tensiones entre la realidad político-social, y esas formas "representativas". Brasil parece querer buscar a través de ese camino la solución al problema de su estructura representativa; mientras que Uruguay, de tradición bipartidista, muestra una seria crisis al respecto.

En el mundo actual, África del Sur, Nueva Zelandia y Japón son regímenes de dos partidos que se mantienen con estabilidad; en el país oriental se unificaron en 1955 una multiplicidad de fracciones, constituyéndose los partidos demócrata liberal y socialista y tal conformación subsiste con buen resultado; en las elecciones de 1963 los primeros obtuvieron un 62 % de los representantes en la Dieta, y los últimos un 30 %; el resto es de grupos menores.¹⁸

Nos vamos a detener a considerar las democracias de Gran Bretaña y Estados Unidos, por su influencia en nuestras formas políticas, y por ser la mayor muestra de permanencia y efectividad del bipartidismo.

GRAN BRETAÑA

a) Evolución del régimen.

A partir de la Carta Magna (1215) se va desarrollando lentamente la participación de distintos grupos sociales en el poder. Los caballeros y los burgos, a través de diversas etapas, se incorporan a un Parlamento con facultades bastante limitadas.

Después de la "Gloriosa Revolución" de 1688 se afianza el régimen parlamentario; y sobre la base de los partidarios de la Corona, tories, y los del Parlamento, whigs, se van a configurar un siglo después los partidos conservador y liberal.

¹⁸ Ver: "Evolución Política en el Japón actual", por J. MASUMI, en Revista de Estudios Políticos (Madrid) nº 144, nov.-dic. 1963, pp. 5 y sigla.

Pero estamos muy lejos aún de podernos referir a un sistema representativo; hacia 1830 sólo un 4 % de la población tenía derecho a participar en las elecciones.

La ley de 1832 inicia el camino del saneamiento y democratización del sufragio, si bien exige una base económica bastante elevada para votar. Posteriores leyes, en 1867, 1873 y 1884, mejoran esas posibilidades: a fin de siglo, sobre una población de más de 30 millones, tienen derecho activo a elección 5 millones.

La "Representation of the People Act" (1918) permite votar a todos los ingleses varones mayores de 21 años, y mujeres con más de 30; en 1928 estas últimas son equiparadas a los hombres.

La ley 1948 afirma el principio "one man, one vote", suprimiendo ciertos privilegios de las universidades.²⁸

b) Organización representativa.

En la actualidad, conforme a la teoría política inglesa, el sujeto de la soberanía es el Parlamento, que está formalmente integrado por el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

A esta última, la Cámara Baja, la forman 631 diputados (317 laboristas, 305 conservadores y 9 liberales, conforme las elecciones de 1964). Puede elegir y ser elegido cualquier hombre o mujer, británico, mayor de 21 años, con ciertas exclusiones.

La designación de los representantes se hace por circunscripciones, en forma uninominal y mayoritaria. Ello explica que muchas veces no haya proporción entre el total de votos de cada partido y el número de sus diputados; conviene más una pequeña mayoría en muchos distritos, que superioridad abrumadora en pocos.

Normalmente se considera que el representante está obligado frente al electorado por el programa propuesto; si después de constituido el Parlamento se plantea un problema trascendental sobre el cual no se hubiera opinado en las elecciones, se estima correcto que el Rey disuelva la Cámara y se pase a oír el parecer del pueblo en nuevas elecciones generales.

A pesar de que la representación popular se realiza a través de los partidos, la sociedad también se vincula al poder mediante los grupos de presión; más de cien diputados se manifiestan como portavoces de alguna entidad de interés social (por ej., la

²⁸ El principio "one man, one vote" es considerado dogma político de la democracia por diversos autores; KELSEN afirma que el peso de cada voto en la relación electores-representantes debe ser exactamente igual en todos los ciudadanos (KELSEN, H., "Teoría General del Derecho y del Estado", México, 1948, pp. 309 y 313).

National Union Teachers cuenta con "representantes" de los dos partidos).¹⁷

Los proyectos de ley son generalmente presentados por el Gabinete (government bills); en el siglo pasado la regla era inversa: la mayoría de las propuestas eran efectuadas por los diputados, y se concedía un tiempo reducido a las de los ministros.

Una vez aprobados por la Cámara de los Comunes, pasan a la de los Lores, cuyas facultades legislativas son menores y están bastante limitadas; y por último, es el Rey quien promulga las leyes.

La Cámara Baja posee especiales atribuciones en materia financiera y fiscal; y ejerce el control del gobierno (mociones de censura, interpelaciones), lo que es considerado por algunos autores como la función principal de los diputados.

Los Lores, en cambio, han disminuido su importancia política en la última época, y hay opiniones en el sentido de suprimir su Cámara, o, al menos, producirle profundas reformas. Se compone de 300 miembros, que en general le prestan poca atención. La mayoría son los pares hereditarios, o vitalicios, poseedores de títulos nobiliarios; también la integran 26 representantes de los obispos anglicanos, y los lores jueces de apelación.

Sus atribuciones son: judiciales (Tribunal Supremo de apelación civil y penal; y única instancia para delitos de importancia política), legislativas (puede presentar proyectos, y demorar la entrada en vigor de los que vienen de la Cámara de los Comunes) y control del gobierno (pero con un poder mucho menor al respecto que la Cámara Baja).

c) Los partidos: origen y estructura.

A medida que se desenvuelve el régimen electoral-parlamentario, las facciones whig y tory deben acomodar sus métodos y procedimientos a las nuevas situaciones y van adquiriendo la forma de los partidos contemporáneos.

De acuerdo con el análisis de Maurice Duverger, el proceso fue el siguiente: 1º) Existencia, dentro del Parlamento, de grupos de diputados con cierto nexo político. 2º) Al irse democratizando el sufragio, los políticos forman comités para orientar a los electores y canalizar los votos. 3º) Se establece un vínculo entre las facciones del Parlamento, desechas de su reelección, y los comités de captación electoral, lo que al fin se transforma en organizaciones permanentes.

¹⁷ H. B. BARRINGTON y S. E. FINER, "La Chambre des Communes Britannique", en *Revue Internationale de Sc. Sociales*, 1961-XIII, p. 678.

Estas agrupaciones adquieren mayor estabilidad y coherencia en el último cuarto del siglo pasado. Sus diferencias ideológicas, poco profundas, están resumidas en la denominación de ambos partidos: conservador y liberal. El núcleo fundamental de ambos sigue siendo el grupo de sus representantes parlamentarios y su "leader".

En 1900 se constituye el Partido Laborista, con el fin concreto de enviar diputados obreros a la Cámara; seis años después ya tiene 300.000 votos y treinta y dos representantes. Aparece con un sentido clasista y tiene vinculación directa con las Trade Unions, que siendo organizaciones puramente laborales en su origen habían adquirido un matiz político, sobre todo por influencia de agrupaciones socialistas, como la Sociedad Fabiana.

En 1922, el Labour Party alcanza el segundo lugar en el Parlamento y poco después se constituye el primer gobierno laborista. Hasta 1935 compiten los tres partidos, pero a partir de ese año los liberales quedan en absoluta minoría y prácticamente excluidos del juego político.

Las elecciones de 1959 y 1964 arrojaron los siguientes resultados, en número de votos y representantes elegidos para cada partido: ¹⁸

PARTIDO	1959		1964	
	Votos /	Nº de diput.	Votos /	Nº de diput.
Conservador ..	13.750.000	365	11.980.000	305
Laborista	12.218.000	258	12.205.000	317
Liberal	1.640.000	6	3.101.000	9

Las diferencias entre los dos partidos que disputan la primacía política en Gran Bretaña están muy atenuadas: en la campaña para las elecciones de 1964 ambos programas coincidían en buena parte (paz mundial, desarme, planificación, modernización tecnológica e industrial, pleno empleo, seguridad social, etc.).

Las clases sociales tampoco determinan radicalmente a los grupos políticos; conforme estadísticas de 1964 aquéllas dividían así sus preferencias: ¹⁹

¹⁸ Datos de FERNANDO FINAT, "Las elecciones británicas de 1964" en Revista de Estudios Políticos, Madrid, en-feb. 1965, nº 139.

¹⁹ FINAT, F., ob. cit. en Rev. Est. Pol. nº 139, p. 139.

Porcentaje de
la población / Cons. / Labor. / Liber. / No sabe
total

Clase media acomodada	12 %	78	8	11	3
Clase media	21 %	62	25	10	3
Clase trabajad. acomodada	40 %	34	55	8	3
Clase trabajadora	27 %	35	34	7	4

El número de afiliados a los partidos es una minoría con relación al electorado; en el Tory están reunidos en las asociaciones de los distritos electorales, que proponen los candidatos y actúan con bastante independencia. Dichos grupos de base se nuclean en federaciones regionales; su organismo central es la Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras.

Anualmente el partido realiza su convención donde se discuten criterios y proponen resoluciones. En definitiva, éstas son tomadas por el Jefe del Partido, que es quien decide la línea política a seguir. En general, la organización es descentralizada, y la opinión de sus miembros llega a la Comisión Ejecutiva de la Unión Nacional, a través de las asociaciones intermedias.

El "Labour Party" se estructura sobre tres tipos principales de organismos: los sindicatos, las asociaciones de distrito, y cierto grupos socialistas, como la Sociedad Fabiana.

Se puede ser miembro del partido por ingreso individual o por incorporación a una entidad adherida (sindicato, cooperativa). El órgano principal es la Conferencia Nacional, de la cual el Jefe del Partido es portavoz. Este último es elegido por los representantes laboristas en la Cámara de los Comunes.

El Partido Liberal se asemeja al Conservador en su estructura; es dirigido por la Asamblea de representantes de las Asociaciones de Distrito, que preside el Jefe Nacional, elegido por los miembros parlamentarios.

Para la actuación de los partidos en la Cámara Baja es importante la institución de los "whips": éstos son determinados diputados más activos, que coordinan y encausan la acción parlamentaria de sus correligionarios.

d) La razón del sistema.

El régimen británico de partidos se ha estructurado y funcionado pacíficamente a pesar de las prevenciones de buena parte de la doctrina jurídico-política inglesa: Locke, Hume, Halifax, Bolingbroke, hablan condenado a las agrupaciones políticas como disociadoras y dañosas para la comunidad nacional. Pero no fue así, pues ambos partidos se constituyeron en el

sículo XIX dentro de una misma concepción de los fundamentos de la vida pública (constitución), radicando las distintas opiniones en los medios de acción y fines políticos secundarios (gobierno).

Ello explica el buen juego entre gobierno y oposición, elemento muy importante con relación a la estabilidad británica. Gaitskell señala como condición necesaria del sistema que las diferencias de intereses e ideología existan sobre cierta unidad subyacente; y que aquéllas no sean tan grandes, que un partido prefiera destruir la democracia antes que permitir que el otro partido ascienda al poder.²⁸

El gobierno lo hace en nombre de Su Majestad, y el otro partido, que lo combate con los medios de discusión que el régimen le ofrece, es la "leal oposición de Su Majestad". Esta última está institucionalizada, y la Ministers of the Crown Act de 1937 reconoce sus funciones.

El sistema de partidos está prácticamente no legislado en Gran Bretaña; su consolidación ha sido producto de una larga evolución dentro de determinadas circunstancias. Estas se pueden sistematizar, señalando:

1º) Causas históricas: Desde el siglo XIV la tradición inglesa consistió en una bi-polarización de los grupos políticos; hecho que se mantiene con los partidos modernos, a pesar de que cada uno de éstos recibe en su seno una variedad de ideologías.²⁹ Esto es posible debido a que, existiendo una multiplicidad de opiniones dentro del marco político inglés, no hay entre las mismas diferencias tan radicales que impidan su nucleamiento u obliguen a una dispersión de partidos.

2º) Causas electorales: El escrutinio mayoritario uninominal sacrifica a los partidos pequeños y favorece el bipartidismo. Como resultados del sistema, vemos que en las elecciones de 1964, los conservadores obtuvieron un representante cada 39.300 votos; los laboristas, uno cada 38.500; y los liberales, en cambio, un diputado por 344.500 votantes del partido. "Y no parece que las dos agrupaciones mayoritarias en la Cámara estén dispuestas a sancionar reformas en pro de una más adecuada proporcionalidad.

3º) Causas financieras: Sustener económicamente un partido ha sido siempre empresa costosa en Inglaterra. En el siglo pasado, la política de corrupción electoral exigía desembolsos muy cuantiosos; con la democratización surgieron otros gastos (propaganda, etc.) que las minorías no pueden afrontar.

²⁸ GAITSKELL, H., op. cit. en "Cuadernos", p. 42.

²⁹ GAITSKELL, H., op. cit. en "Cuadernos", p. 41.

4º) Causas sociales: Conservadores y laboristas se constituyeron sobre una realidad social claramente adecuada para tal dicotomía, si bien en la actualidad el sentido clasista en los partidos está bastante esfumado.²²

En general, el pueblo inglés no está decididamente encuadrado, y su decisión en cada consulta electoral depende de las políticas que se le proponen y de la personalidad de los candidatos (en las elecciones de 1964 una causa importante de la ventaja de Harold Wilson sobre Douglas-Home fue la mejor actuación en público de aquel).²³ Gaitskell señala que el "voto flotante" de "electores desearios de cambiar de opinión" es un elemento destacado dentro del sistema.²⁴

En definitiva, los partidos británicos, ubicados sobre una base común, plantean sus programas de gobierno, expresando el pueblo a través de las elecciones sus preferencias respecto de la dirección del país.

ESTADOS UNIDOS

a) Origen y evolución de los partidos y del sufragio.

En la convención constituyente de Filadelfia (1787) ya se distinguen dos tendencias políticas: la encabezada por Hamilton, partidaria de un gobierno central fuerte, aristocrático y proteccionista; y la de Jefferson, librecambista y defensora de los derechos de los estados y de los individuos. Los primeros van a constituir el partido federalista, y los segundos, el republicano (llamado "democratic party" por sus enemigos, con intención peyorativa).

Desde luego, en estos grupos no había una representación del pueblo; eran minorías de políticos cuyo objetivo fundamental era el poder. "Uno de los partidos se compone de pequeños insurgentes, deudores que no quieren ley alguna; el otro, de los llamados aristócratas, que quieren para sí todo el poder y toda la propiedad; ambos son realmente insignificantes comparados con la parte sólida, libre e independiente de la comunidad", decía Richard Henry Lee a principios del siglo XIX.²⁵

²² Un mayor desarrollo respecto a las causas, en JIMÉNEZ DE PARGA, "Los Regímenes Políticos contemporáneos", Madrid, 1962, pp. 341 y sgts.; KIPHA HERAS, "Formas y Fuerzas Políticas", Barcelona, 1968, pp. 88 y sgts.

²³ National Opinion Poll, cit. por FINAT en R. E. P. n.º 139, pp. 118/9.

²⁴ GAITSKELL, H., op. cit. en "Cuadernos", p. 43.

²⁵ Citado por LINARES QUINTANA, S., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", 1960, t. VII, n.º 4.365, p. 468.

En la primera elección presidencial fue necesaria una maquinaria organizativa de las candidaturas; Hamilton envió notas a varios estados, advirtiéndole que el voto unánime debía darse a Washington.

La distinción ideológica entre aquellos partidos no era en modo alguno rígida ni estable, y en su evolución sufre notables variantes. La agrupación de Jefferson llega hasta nuestros días como el "Partido Demócrata": el mismo que atacó al centralismo en 1787, se opuso a Lincoln en 1860, apoyó a Franklin D. Roosevelt en su New Deal, y ha sostenido las candidaturas de Kennedy y L. B. Johnson.

Los federalistas se disolvieron en 1816, y su lugar fue ocupado por el Partido Whig, o Republicano Nacional, que es sucedido por el "Republican Party" que lleva a Lincoln a la presidencia, y en 1964 sostiene a Goldwater.

Cuando comenzó dicha evolución política, el número de electores estaba muy limitado, por motivos económicos, raciales, religiosos, etc. Poco a poco se va universalizando el sufragio. La enmienda XV a la Constitución (1868/70) establece: "Ni los Estados Unidos ni ningún Estado podrán denegar o coartar a los ciudadanos de los EE.UU. el derecho al sufragio por raza, color, o previa condición de servidumbre." En 1920 se sanciona la enmienda XIX: "Ni los EE.UU. ni ningún Estado, podrán negar o coartar, por motivo de sexo, el derecho al sufragio a los ciudadanos de los EE.UU."

A pesar de las cláusulas constitucionales, las legislaciones estatales han mantenido restricciones, que indirectamente se dirigían a los negros.

Actualmente, más de la mitad de los estados poseen como condición del voto, saber leer y escribir; algunos, incluso, exigen conocimiento y capacidad de comentar la Constitución.

De hecho, se calcula que en 1964 sólo votaba un 5 % de la población negra.²⁸ Recientemente se han dictado nuevas leyes en pro de una verdadera realización del sufragio universal.

b) Organización representativa.

La Constitución de los EEUU, organiza el gobierno federal y regula sus facultades, sobre la base del principio de reserva para los estados de todo poder no renunciado o delegado expresamente.

La jefatura de estado y el poder ejecutivo están confiados al Presidente de los EE.UU. de América. Es el conductor político

²⁸ Conf. SAURIGOU, ANDRÉ, "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Paris, 1968, pp. 382 y sgts.

de la Nación; y tiene facultad de veto sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso, salvo inasistencia de ambas Cámaras con las dos terceras partes de cada una. (Const. art. I, sec. 7-2.)

La Constitución regula la elección presidencial en dos pasos: votación en los estados para designar compromisarios, y éstos eligen al presidente y vice, enviando sus votos al Congreso de la Nación.

El desarrollo de los partidos ha hecho que la parte fundamental de la elección se encuentre en dos pasos anteriores, no legislados expresamente: designación de los delegados convencionales partidarios, en cada estado; y nombramiento por éstos del candidato demócrata o republicano. Después, cuando el pueblo vota por los compromisarios, en realidad ya se está pronunciando por el presidente y vice.

La idea por la cual se estableció la elección indirecta era evitar las agitaciones demagógicas y confiar la designación presidencial a un "colegio de notables" que decidiera con libertad y meditación.²⁷ Estos propósitos han quedado en la letra por la acción de los partidos; incluso hay leyes estaduales que obligan a los compromisarios a votar por su candidato partidario.

El Congreso Nacional se compone del Senado y de la Cámara de Representantes. Esta última está integrada por 435 miembros, elegidos por el pueblo de los Estados cada dos años, en forma proporcional al número de habitantes. La reglamentación de las elecciones es de competencia local: "La Legislatura de cada Estado determinará la época, el lugar y el modo de celebrar las elecciones de senadores y representantes." (Const. art. I, sec. 4-1.)

En el Senado los Estados se hallan en un pte. de igualdad: dos representantes para cada uno, sin importar la densidad de la población; la duración de su mandato es de seis años.

En general, no hay una fuerte vinculación entre los senadores y diputados, y los partidos que los sostienen: éstos les hacen llegar indicaciones (no órdenes, como en Gran Bretaña) a través de los "floor leaders" (dirigentes parlamentarios de la mayoría y la minoría), secundados por los "whips". Es frecuente que el localismo o regionalismo grávide más en los representantes, que la dirección partidaria.

En el funcionamiento del sistema se introduce un factor extrajurídico de importante gravitación: los grupos de interés. Jiménez de Parga explica este hecho afirmando que "la insuficiente representación de los intereses que los partidos norte-

²⁷ Const. opinión de HAMILTON citada por JIMENEZ DE PARGA, M., en ob. cit., p. 472.

americanos llevan a cabo, fue completada por medio de grupos de presión".²⁸

Diversos sectores de la sociedad envían sus procuradores para que actúen e influyan ante las comisiones parlamentarias, sirviéndose de cualquier clase de medios. Esta actividad, denominada lobbying, ha sido reconocida y reglamentada por una ley federal de 1946. La presión no sólo se efectúa sobre los miembros del Congreso; también es muy importante la influencia de los grupos sociales en la nominación de los candidatos y en la preparación de las plataformas políticas.

c) Los partidos: estructura y funcionamiento.

La Constitución de los Estados Unidos no menciona en absoluto a los partidos políticos; y sabemos que muchos de los convencionales de Filadelfia eran abiertamente contrarios a ese tipo de agrupaciones.²⁹

En cambio, la regulación legislativa es abundante, si bien la mayor parte de dichas normas se dirige a reprimir prácticas de corrupción electoral.³⁰ Las leyes de muchos estados reconocen el derecho de proponer candidatos sólo a los partidos políticos admitidos; en otros se aceptan las "candidaturas independientes".

El aspecto interno y funcionamiento de los partidos se rige por las disposiciones estatales; éstas regulan la constitución de los mismos, su estructura, número mínimo de afiliados, etc. Es frecuente la prohibición contra partidos de ideología comunista o revolucionaria.

De hecho, en la actualidad, los dos partidos tradicionales compiten en menos de la mitad de los Estados; en el resto, hay notorio predominio de uno de ellos, o directamente funciona un partido único.³¹

Si analizamos ahora la estructura general de cada partido, veremos que siempre se caracterizaron por su descentralización.

En su primera época, la base era el "caucus", comité cerrado de dirigentes que organizaba el partido y proclamaba los candidatos.

²⁸ JIMENEZ DE PARGA, M., *ob. cit.*, p. 498.

²⁹ Entre otros, GEORGE WASHINGTON criticó duramente el sistema de partidos. Ver fragmento de su "Farewell Address" en LINARES QUINTANA, S., "Tratado", *cit.*, nº 4.264, p. 380.

³⁰ Hay leyes federales sobre "Corrupt practices", de 1907, 1910, 1918, 1925; además, numerosas leyes locales.

³¹ Hay partido único en Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi, Carolina del Sur, Texas, Virginia y Vermont.

Después de 1830, y bajo la influencia de Jackson, se democratiza el sistema, estableciéndose la Convención de delegados de distrito en autoridad partidaria.

Actualmente la estructura es piramidal: la base son los circuitos, que comprenden de 300 a 1500 electores. Allí se destaca como dirigente partidario el "captain", que conoce personalmente y encausa a los votantes.

Los líderes de circuito son nucleados en el comité de sección o distrito; a su vez, éste depende del comité de condado (county). Se considera muy importante el último comité mencionado, por ser el que generalmente dispone de los puestos públicos y privilegios para repartir entre los miembros del partido en caso de triunfo.

En cada estado existe un organismo central, de autoridad no muy efectiva; en la cúspide de la organización están el Comité Nacional y los Comités del Parlamento.

El número de ciudadanos que participa activamente y con cierta permanencia en los partidos es mínimo; la movilización de la mayoría se produce cuando se trata de designar los candidatos.

Dicha actividad es de gran importancia, dado el elevado número de funcionarios públicos electivos en EE.UU. (han sido calculados en casi un millón).

En un principio, la decisión respecto a las candidaturas estuvo en manos de los caucus y sus políticos profesionales; al desarrollarse el sistema de las convenciones, aumentó la participación del pueblo, a través de sus delegados. Este sistema ha sido sustituido en la mayoría de los Estados por el de elecciones primarias directas (utilizado desde fines del siglo pasado, e impuesto por primera vez por ley de Wisconsin de 1903).

Las candidaturas de presidente y vice siguen dependiendo de la convención de delegados; en general, las de los demás cargos electivos se deciden por el voto directo de los afiliados al partido, en elecciones primarias. Estas ofrecen la dificultad de que pueden permitir la intrusión de elementos ajenos y perjudiciales, sobre todo cuando no hay un control estricto de la relación entre los votantes y el partido. Muchos Estados exigen afiliación registrada, y con una antigüedad mínima, para poder votar en primarias.

En cuanto a la relación entre los aspirantes a un cargo electivo, y las ideas de sus representados, generalmente aquéllos no hacen planteos ideológicos al "estilo latino"; más bien buscan sondar las opiniones y necesidades públicas para acomodarse a ellas, vincularse a grupos de interés que le puedan prestar un

apoyo efectivo, y atraerse, en definitiva, la simpatía de los votantes.

d) *Conclusiones generales.*

Después de haber descripto en líneas generales la democracia bipartidista de los Estados Unidos, nos podemos preguntar: ¿En qué consiste, en realidad, ese régimen?, y ¿a qué debe su existencia y estabilidad?

Jiménez de Parga señala tres caracteres, a los que se vinculan una serie de elementos importantes para comprender el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" norteamericano:

19) Es una democracia plebiscitaria. Su acto político más importante, la elección de presidente, es un verdadero plebiscito nacional, en el que se vota más a una personalidad que a un programa o a un partido. Estos sirven más bien como maquinarias organizativas de las candidaturas, y no tienen inconveniente en buscar figuras ajenas al partido, pero rodeadas de popularidad, como ocurrió en 1952 cuando el Partido Republicano presentó a Eisenhower.

20) Tiende a ser una democracia de masas. La uniformidad social (un 80 % de los norteamericanos se autoincluye en la middle class), la común adhesión al "american way of life" y el notable (y alarmante) desarrollo de las técnicas de formación y control de la opinión³² han favorecido una cierta "standartización" de criterios; probablemente acertaba John Calhoun cuando decía en 1845 que la llamada opinión pública queda determinada por los intereses más poderosos y por fracciones pequeñas, pero enérgicas y activas, de la población.³³ La masa sometida a la propaganda es cada vez mayor.

30) Es una democracia tradicionalmente liberal. Toda la organización del poder reposa en un sistema de "checks and balances" tendiente al equilibrio entre los órganos del gobierno; y desde su nacimiento como nación, siempre ha estado ligado al pensamiento de los norteamericanos la garantía y protección de las libertades formales del individuo.

Lo expuesto no significa negar la existencia de facciones ideológicas, incluso extremistas; sí bien son una minoría con relación a la masa satisfecha de la población, desvinculada del problema político. Lo peculiar de la situación norteamericana, es que aquellos grupos no tienen correlación con los partidos

³² Al respecto, son muy ilustrativos los trabajos de VANCE PACKARD, "Las formas ocultas de la propaganda" y "Los Artífices del Dececho".

³³ JIMÉNEZ DE PARGA, M., ob. cit., pp. 308 y 309.

política. La John Birch Society, de extrema derecha, ha alterado sus ataques a republicanos y demócratas; y de este último partido surgieron simultáneamente las candidaturas de Kennedy, y en el Estado de Texas, la del General Walker, vinculado a la John Birch, para gobernador.

La participación activa de la población en la vida nacional, más que a través de los partidos, se realiza en agrupaciones comunales, profesionales, etc. Incluso cuando se trata de sostener posiciones políticas, frecuentemente se lo hace por medio de asociaciones o ligas que actúan como grupos de presión, y no integrándose a uno de los partidos.

Dentro de este cuadro, ¿qué actividad cumplen los partidos? Ya mencionamos su importancia en el aspecto organizativo electoral; son también un medio de formación y promoción para los aspirantes a formar parte de la élite política del país.

Conforme al tradicional "spoils system" (sistema del pillaje, o del botín), además de los cargos electivos, gran parte de los funcionarios públicos se designan entre los miembros del partido triunfante. Hay tendencia a ir sustituyendo el "spoils system", por un "merit system" más moralizador y conveniente.²⁴

En realidad, los dos partidos existen a nivel nacional sólo en función de la elección del presidente y del Congreso; incluso en este último ya se diluye un poco el contenido de la calificación "demócrata" o "republicano".

La estabilidad del sistema se explica teniendo en cuenta la tradición histórica de competencia entre dos fuerzas políticas; el régimen electoral por mayorías; las circunstancias ya señaladas de uniformidad social y acuerdo sobre ciertos principios comunes (cuando hubo una disidencia muy fundamental entre grandes sectores, como en 1860, el problema se resolvió por las vías de hecho); y los principios de respeto a las ideas y libertad arraigados en la cultura de los Estados Unidos.

²⁴ Estas circunstancias hacen comprender mejor por qué los juo-políticos norteamericanos señalan la búsqueda de cargos y funciones como característica distintiva del partido político.