

PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES

Un partido político es siempre —para los partidarios del corporativismo— una cosa artificial. Se nace en una familia, en un municipio, en una nación, pero no se nace en un partido político. Se ignora, en esta postura, que los partidos políticos son el medio idóneo, en nuestro tiempo, para canalizar y simplificar la opinión diversa que requiere representación en el gobierno. Es posible que esta canalización y simplificación traicione, en grado mayor o menor, el principio de exacta representación de todas las opiniones. No cabe suponer que los partidos se multipliquen hasta lo infinito. Esta hipotética multiplicación contradiría el objetivo de simplificación exigido por la eficacia en la toma de decisiones.

Rechazamos el corporativismo político porque las corporaciones no pueden sustituir al Estado y porque el orden económico y profesional es una parte del orden pero no todo el orden. Ni siquiera aceptamos la denominación “Estado corporativo”, porque no cabe ningún aditamento especial en una palabra que abarca toda la extensa gama de los quehaceres humanos: el Estado. Innumerales problemas que afronta diariamente el Estado no tienen relación con las corporaciones: relaciones exteriores, actividades científicas y culturales, política industrial y financiera . . . Es preciso afirmar enérgicamente que el corporativismo social, aun cuando pueda ser muy importante en la vida de una nación, no debe, de ninguna manera, suplir o destruir lo que de específicamente hay en el Estado. Ciertamente la democracia no descansa sobre la base de individuos desprovistos de toda determinación profesional o social. Pero cuando se vota no se debe votar por el interés especial de la profesión, sino para el interés general, es decir, para el bien común. Las corporaciones deben servir para estructurar y reforzar al Estado, no para desmembrarlo. Cuidémonos de que lo político no sea absorbido por lo social. Que las corporaciones se ocupen de los intereses corporativos y que dejen al Estado el cuidado de ser gestor del bien público temporal. Y dentro del bien público temporal cabe —claro está— promover la organización de todas las fuerzas socio-políticas, fomentando su desarrollo vital.

Antes de elaborar tipologías de los partidos políticos, es preciso desentrañar su significación. Los sistemas representativos liberales —en el sentido primario de la palabra— suponen los partidos como instrumentos esenciales para su estructura y funcionamiento. La democracia rousseauiana era hostil a las “asociaciones particulares”. Juan Jacobo quería una democracia directa sin partidos. Los regímenes totalitarios conocen el “partido único”, pero no conocen los

otros partidos sino para eliminarlos. Con el "partido único" se sale del marco general de los sistemas representativos. El "partido único" está en situación de dependencia, sirve de intermediario entre el jefe de gobierno o el equipo oligárquico y la masa de la población como objeto de propaganda y de transformación ideológica. El "partido único" puede dar la impresión de apariencia representativa, pero sabemos que el comité central de ese partido es el poder real que gobierna en nombre de una doctrina oficial previa a toda opinión popular o personal independiente. Sólo donde los partidos políticos —en plural— sean usados como instrumentos para canalizar —simplificadas adecuadamente— expresiones diversas de la opinión popular, habrá democracia. No confundamos los partidos con las facciones. En un caso estamos ante una modalidad obligada de la democracia representativa; en el otro, estamos ante una entidad patológica de la política. Los partidos son fuerzas sociales de orientación política, apuntan a la conquista del poder, por vía electoral y de manera legal. No se trata de organismos políticos instituidos, definidos en las constituciones, sino de entidades "intermedias" que tratan de mediar entre los órganos gubernamentales y la estructuración privada de la opinión pública. "Estamos ante una reunión de hombres que profesan la misma doctrina política", según expresaba Benjamín Constant. Individuos dispersos se coaligan en torno a un programa político —mínimo doctrinario— que sirve como eje. No importa que surjan de la reunión de comités electorales, o de grupos parlamentarios, o de sindicatos que prohíben el nacimiento de partidos.

Prescindir de los partidos políticos en los grandes Estados contemporáneos equivale a prescindir de la representación. Existe el riesgo —¿cómo ignorarlo?— de que los partidos políticos bien organizados manipulen la opinión pública. Contra este riesgo sólo cabe precaverse con una buena educación democrática. No resultan deseables las organizaciones débiles, porque no consiguen hacerse representar en el gobierno. La educación democrática es la única capaz de exigir la institución de mecanismos verdaderamente democráticos en el seno de los partidos fuertemente estructurados. No vemos la necesidad de que la estructura interior de los partidos sea —como pretende Mauricio Duverger— "esencialmente aristocrática y oligárquica; los jefes no son designados realmente por los afiliados, a pesar de la apariencia, sino que son cooptados o nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada en sí misma" (M. Duverger: "Les partis politiques", Colin, París, pp. 462-463). Duverger confunde las oligarquías partidistas "de facto" con la estructura interior de los partidos que no es, esencialmente, "de jure", aristocrática y oligárquica. Lo que puede ser no tiene que ser. Y lo que tiene que ser puede ser.

Los partidos políticos ocupan, respecto a la opinión pública, una situación muy peculiar: son forjadores y representantes. Forjadores, porque forman opinión mediante propaganda y estructuras ideológicas prefabricadas. Representantes, porque canalizan y simplifican opiniones. Cuando los partidos políticos se convierten en organismos cerrados, mecanizados, monolíticos, con disciplina cas-

trense y con ausencia de libre crítica, esos partidos se han convertido en totalitarios. Exigirán de sus miembros una adhesión íntima e irrestricta a una "Weltanschauung" cerrada.

Antes de preguntarse, como lo hace Duverger, si "¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos?", habría que preguntarse: ¿por qué existen partidos? No vivimos dentro de una cristiandad operante, como cuando no existía aún Europa, sino que vivimos en un mundo quebrado, fraccionado, partido. En este sentido, no es para maravillarse que existan partidos si antes tomamos en cuenta que el mundo está partido. La asociación política es un derecho fundamental del hombre. La única manera civilizada de existir en un mundo quebrado, fraccionado, es convertir la disidencia en colaboración, agrupar los partidarios y hacerlos servir, en libre juego —"fair play"— a una democracia pluralista que no cercena, que no mutila sectores sociológicos disidentes. Los candidatos no pueden afrontar individualmente a sus electores. La libertad no queda mejor preservada si el gobierno se encuentra sólo con individuos dispersos. Imposible desconocer la fuerza que da la unión en una formación política. El papel de un partido político, dentro de un régimen representativo, nos parece insustituible.

No es necesario hacerse ilusiones de que los partidos políticos reproducirán, fotográficamente, la múltiple y cambiante opinión empírica. Basta con que la representen con inequívoca voluntad de fidelidad. Puede ser que las simplificaciones se den a costa de las deformaciones. Importa, en todo caso, tratar de simplificar sin deformar o deformando lo menos posible.

La sociedad política moderna tiene, en los partidos políticos, una de sus piezas fundamentales. Herencia típica del siglo decimonónico, los partidos políticos, revestidos de un carácter eminentemente jurídico, están reconocidos por el Estado pero son, antes que realidades estatales, realidades sociológicas. Al Derecho Constitucional le basta suponer esta realidad sociológica, para no emprender caminos extraviados. Todo partido político presenta dos modos característicos: a) un vínculo sociológico; b) una ideología política. Conjugados ambos elementos, los partidos políticos se configuran como reuniones de hombres que aunan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos se adhieren (Burke). Trátase de formaciones que aglutinan a hombres de la misma opinión, para ofrecerles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos. Cuando predomina el vínculo sociológico sobre la ideología política, estamos ante partidos estratégicos y de patronato. Cuando predomina la ideología política sobre el vínculo sociológico, se tratará de partidos programáticos y de principios. Trátase de acentos, de preponderancias. El programa es esencial en la fase originaria de todo partido, como lo advirtió Hume. Posteriormente —a juicio del mismo autor—, ese programa pasa a ser secundario y superfluo cuando el partido ha alcanzado alto grado de madurez y de organización. Yo no creo que el programa llegue a ser superfluo y dudo que se pueda considerar como secundario. Si algunos partidos se guían más

por razones tácticas que por principios de la ciudadanía, tendrán que reaccionar en cuanto tomen conciencia de que se está hiriendo la estructura moral de la ciudadanía. La técnica de la conquista del poder no puede hacer nunca superflua a la fidelidad ideológica.

Desde el punto de vista jurídico, los partidos políticos se presentan como formas de asociación de carácter público. La pluralidad de personas, la organización y el fin son, respectivamente, el elemento personal, el elemento formal y el elemento teleológico. El elemento personal lo integran los miembros activos (militantes), los miembros pasivos (simpatizantes y simples electores), y los dirigentes y líderes. Como organización, el partido se manifiesta como un grupo social influido por una orientación política. Posee órganos ejecutivos (comité central), órganos dirigentes y de control (asambleas, congresos), órganos centrales y periféricos (comités, secciones, células). Me parece muy imprecisa la clasificación de Duverger, cuando distingue partidos de articulación fuerte y partidos de articulación débil, según la estructura. ¿Cuál es el punto límite para hablar de rigidez, jerarquía y centralización? Más factible parece hablar de estructura directa y de estructura indirecta según la relación inmediata o mediata con sus miembros. Lo que resulta muy cuestionable es distinguir entre partidos de vocación mayoritaria y partidos de vocación minoritaria. Si todo partido pretende llegar al poder, ¿cómo pensar que quiera quedarse en minoría? En cuanto a la clasificación que propone el autor parisino en torno a los partidos políticos de opinión (liberales, descentralizados, burgueses y de derechas) y los partidos de masas (socialistas, centralizados, proletarios y de izquierdas), carece, en absoluto, de rigor conceptual. En primer lugar, cabe advertir, que atendiendo a la naturaleza de sus miembros, que es el punto de partida de Duverger, los partidos no pueden ser de opinión y de masas. Todos los miembros de un partido político tienen una opinión. Cosa diversa es que en el partido único se sofoque y se anule esa opinión. La ideología liberal y la ideología socialista no bastan para hablar de partido de opinión y de partido de masas. Si por masa se entiende un número crecido o creciente de partidarios, más o menos manipulables, todo partido tiende a ser un partido de masas. Es preciso no olvidar que el partido político tratará siempre de hacer prevalecer la ideología que defiende. Aspira directamente a que sus hombres ejerzan el poder y a que controlen los órganos de gobierno. No puede renunciar, jamás, a realizar una acción política eficaz.

¿Cuál es el sentido del partido político en el contexto de la vida política? Ante todo, cabe observar que los partidos políticos permiten a las personas participar en las funciones públicas. Actuar como representante de la opinión pública y de la voluntad popular es otra de las actividades —nada desdeñable, por cierto— de los partidos políticos. ¿Y cómo no ver en los partidos políticos, cuando lo son de verdad, instrumentos de educación política? Ciertamente que los ciudadanos pueden realizar críticas aisladas, pero una crítica constructiva de la actividad del gobierno, eficaz y permanente, sólo puede ser realizada por un partido. Hay quienes piensan que la función principal de los partidos se circunscribe

be a las actividades electorales: designación de candidatos y condicionamiento de la elección. Sin negar la importancia de esta función, me parece que a los partidos políticos les corresponde una función más alta y más eficaz en la actual sociedad pluralista, función de control y función de crítica de los actos legislativos y de los actos gubernativo-administrativos.

Hubo una época en que los partidos se consideraron como facciones vituperables, como elementos perturbadores del orden público. Pronto se advirtió que el cuerpo político, como unión armónica, requiere, necesariamente, de los partidos que contribuyen al bien común de la sociedad, "como las disonancias en música concurren en el acorde total" (Montesquieu). Burke apuntó, poco más tarde, que los partidos son un ingrediente inseparable de todo gobierno libre. Y desde Burke ningún demócrata duda sobre el deber de admitir la licitud de los partidos políticos y aún la conveniencia de la oposición. El partido político es una pieza fundamental de la democracia que no puede ignorar el legislador. De ahí la creciente importancia de las leyes electorales basadas en artículos constitucionales. Porque es la constitución la que debe reconocer al partido político como institución que concurre a determinar la política nacional. Así lo dice expresamente el artículo 49o. de la constitución italiana. Y el derecho constitucional alemán concibe al partido político como una institución que forma la voluntad política del pueblo (artículo 2o. de la Ley Fundamental de Bonn). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 9o., preceptúa: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar..." Este artículo, inmerso en el capítulo I "De las Garantías Individuales" es un derecho subjetivo público que fundamenta la existencia de los partidos políticos. Sobre este derecho fundamental del hombre, de asociarse en un partido político de su predilección, se cimienta la expresión del sufragio al que se refiere el artículo 4o. de la constitución francesa, y los artículos 41, 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde el momento en que los partidos políticos han sido legalizados por su existencia constitucionalista, se da un condicionamiento de su estructura que se traduce en control exterior, en control funcional (organización de base representativa) y, en algunos países, en control ideológico. Natural resulta que los fines de los partidos no se identifiquen, absolutamente, con los fines de los Estados, salvo que se trate de un régimen de "partido único". En realidad, el partido único se confunde con el Estado, aunque se quieran guardar apariencias en contrario. Mientras la estructura anglosajona se finca en el tradicional sistema bipartidista, los países europeos e hispanoamericanos adoptan el sistema de partidos múltiples. En un caso se trata de convertir en dos polos a las fuerzas políticas primordiales del país; en el otro se pretende integrar complejos gobiernos de compromiso. Dentro del bipartidismo no caben los pequeños grupos que se esfuerzan en mantener su independencia y que no pueden, en conciencia, adherirse a uno de los dos partidos existentes. Con todos

los inconvenientes que pueden presentar los sistemas multipartidistas, existe en ellos la innegable ventaja de dar cabida a todas las opiniones y de buscar cauce legal de discusión. El multipartidismo suscita inestabilidad gubernamental, cambios frecuentes de gabinetes, política incoherente e ineficaz, fomento de la división de opiniones. Resulta conveniente poner un límite mínimo para que el cuerpo electoral de una nación no se atomice en innumerables partidos que originan los graves problemas analizados en la politología. Todos los regímenes políticos alardean de su docilidad a los dictados de la opinión. En la práctica, sin embargo, recortan las opiniones de grupúsculos que juzgan intrascendentes.

Es legítimo llegar al poder desde un partido político, pero desde el momento en que se llega, el gobernante debe gobernar para todos los partidos políticos y no sólo para su partido político. Dicho de otra manera: hay lugar para un poder estatal cuya fuente sea autónoma con respecto a la que alimenta a los partidos. Los partidos no cristalizan de modo tan perfecto las opiniones de la colectividad. Por eso el poder estatal puede hallar otras bases diversas a las de los partidos existentes. Lo que importa guarecer es el Estado de partidos con la concurrencia de una pluralidad de fuerzas que animen la vida política y procuren a la oposición la posibilidad de cuestionar la política gubernamental establecida.

El régimen de partidos proliferantes y minúsculos puede desvanecer el poder del Estado, con una política ocasional, frágil, que sólo exprese fracciones de opinión. Esta política de trazo poco firme, puede ejemplificarse en Francia, bajo la III y la IV República. Los gobernantes procedían de una coalición inestable de partidos. De ahí la necesidad imperiosa de un poder capaz de convertirse en instrumento de la voluntad del ser de una nación que es una aunque albergue concepciones opuestas. Bajo la IV República en Francia se llegó a hablar de los partidos sin Estado, de la neutralización de la energía política, del inmovilismo. No resulta congruente que los Estados se conviertan en aparatos administrativos incapaces de proponer la fuerza necesaria para imponer políticamente sus decisiones. Si el Estado no puede apoyarse en el consenso propio, los gobernantes estarán maniatados para cumplir su función. Del desatino de los "partidos sin Estado" no hay que pasar, por ley de péndulo, a decir, como dice Georges Burdeau: "el bipartidismo es la fórmula que garantiza la aproximación óptima entre las exigencias de los partidos y los imperativos del poder estatal" (Georges Burdeau: "El Estado", Madrid, Seminarios y Ediciones, S. A. 1975, p. 100). En México se ha optado por una solución que, aunque no sea perfecta, evita los defectos del bipartidismo y no llega a los excesos del pluripartidismo que ha dado en llamarse "los partidos sin Estado".

En el Estado constitucional de base representativa, los partidos políticos desempeñan un papel de primera magnitud en el funcionamiento integral del Estado. Sabemos que el electorado carecía de la importancia que asume en el Estado moderno. Designar a los gobernantes —poder ejecutivo y poder gubernativo-administrativo en mucha parte— es elevar el electorado a una categoría de participante en la función pública. La extensión del sufragio culmina en sufragio universal. Esta extensión contribuye al encumbramiento de los partidos

políticos. El Estado moderno es un Estado de partidos. Este Estado de partidos difunde ideas representativas. Sin los partidos, no se podrá ordenar la propaganda, ni proponer los candidatos, ni escoger el personal gobernante de acuerdo con la técnica electoral. Por eso se ha podido decir que el partido se ha convertido en "un órgano del sufragio universal". Entre el legislador y el pueblo nos encontramos, en los Estados modernos, con los partidos.

Posiblemente en la mayoría de las repúblicas democráticas y representativas, los partidos no figuren en el texto de las constituciones. Está por hacerse el recuento. Mientras tanto, Hermann Heller, ha podido hablar de los partidos como "un fenómeno extraconstitucional". Ciertamente se ha dado una situación de desconocimiento de los partidos en la letra de las constituciones, pero, en algunas ocasiones, como en el caso de México, los partidos políticos están claramente aludidos desde los primeros artículos constitucionales.

Los partidos políticos son asociaciones de derecho público. Puede haber monopartidismo, bipartidismo o pluripartidismo. Lo que no puede dejar de existir, en toda verdadera democracia, es un juego mínimo entre dos partidos, al menos. Si el partido político es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que se proponen conquistar el poder público y realizar un programa político social, es natural suponer que estas instituciones se dirijan a controlar al personal y a la política del gobierno, como lo sostiene McChesney Sait. En realidad los partidos políticos persiguen muchas cosas más: triunfo electoral, tenencia de los cargos públicos, ejercicio del poder, control del gobierno, realización de una actividad política eficaz. Imposible desconocer el detrimento del interés general que se ocasiona al lado de la serie de beneficios y ventajas ideales y materiales que ofrecen algunos partidos a sus miembros, por intermedio del control del gobierno. Porque no vamos a suponer que los intereses que defiende un partido —sea el de oposición o el que llevó sus miembros al poder— se identifiquen con los intereses y las funciones del Estado ideal. Hay una buena dosis de intereses parciales. Ortega y Gasset recordaba, observando el propio vocabulario, que *partida* la sociedad no quedan en ella más que *partidos*, en los que lo sustancial es el partido mismo, o sea, la lucha como forma esencial de la convivencia en una sociedad escindida normalmente en grupos. Claro está que nos resta el consuelo de afiliarnos, si queremos a un partido de opinión, sin rigidez dogmática, que nos permita una cierta flexibilidad de opinión personal independiente. El fenómeno de partidos intolerantes que imponen férreamente su doctrina, no tan sólo a sus afiliados, sino a la masa general, es propio de los regímenes totalitarios. Cuando se exige adhesión total y afiliación forzosa, ya no estamos ante un verdadero partido, sino ante un movimiento faccioso y totalitario. En frase pintoresca, Lowell nos habla de los "vendedores de ideas". No vamos a negar el tráfico con "slogans", las promesas al electorado, las formulaciones doctrinarias propagandísticas. Tampoco podemos desconocer el hecho de que algunos partidos llegan a convertirse, cuando están en el poder, en una parte del gobierno mismo, en una agencia gubernamental, en un órgano titular disfrazado. ¿Cuál es la relación existente entre el régimen de partidos políticos

y el sistema electoral? El electorado, como totalidad de ciudadanos, requiere dividirse en sectores afines que traduzcan comunidades de ideas y de propósitos. Así surgen los núcleos partidistas, íntimamente vinculados a la función electoral, hasta el grado que las elecciones son operadas, como apunta Loewenstein, por los partidos políticos. En cierto modo, los partidos absorben prácticamente el electorado. Sólo los hombres incluidos en listas preparadas por los partidos, pueden tener la oportunidad de llegar al poder. Sería conveniente atenuar ese monopolio, “permitiendo que el electorado en general —propone Germán José Bidart Campos— escuchara en elecciones primarias a los futuros candidatos, con lo cual, aun cuando las listas estarían integradas por alineados a los partidos, participarían en su confección todos los ciudadanos” (“Derecho Político”, Editorial Aguilar, p. 443).

Se suele decir que los sistemas pluripartidistas funcionan en armonía con el régimen electoral de *representación proporcional*, en tanto el bipartidismo tiende a un sistema electoral *dualista*, de mayoría y minoría.

Cuando se impide la constitución de partidos lícitos, se incurre en grave injusticia, al vulnerar el derecho natural de asociación. Lo aconsejable está en la admisión del pluripartidismo, como sistema de formación de tantos partidos como pretendan los individuos interesados, siempre que representen un núcleo de relativa importancia. La cifra matemática es dictada, prudencialmente, por cada Estado. El Estado puede y debe exigir, a más de un mínimo de miembros para cada partido político, una declaración de principios y un programa. Sobre el Estado pesa la obligación de garantizar la afiliación libre de los ciudadanos, la custodia de la libertad de permanecer o de retirarse del partido, evitando adhesiones forzosas y permanencias involuntarias. Se ha propuesto una judicatura específicamente electoral con atribuciones para el contralor legal de los partidos y del régimen electoral. Los partidos “electoreros” concentran su actividad, en torno a los actos electorales, olvidándose de otros asuntos de mayor importancia. La política orientada por este tipo de partidos ha traído como consecuencia una cierta desilusión de la ciudadanía. Tocqueville apuntaba que los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres. Pueden serlo “de facto”, pero no lo son “de jure”.

“Un país es considerado democrático —observa Duverger— cuando sus gobernantes son elegidos por elecciones lo más libre y sinceras posible” (“Instituciones políticas y derecho constitucional”, Ediciones Ariel, p. 79).

El sufragio es un instrumento individual de expresión en materia de opinión política. Mediante el sufragio se eleva a los gobernantes y se decide en determinados ámbitos de la vida estatal. Trátase de una técnica de expresión ciudadana, que manifiesta la voluntad política de los gobernados para estructurar el poder. Más allá del sufragio-derecho y del sufragio-deber, está el sufragio como función pública del ciudadano, que no sólo cumple con un deber y ejerce un derecho, sino que desempeña una función en la vida política del Estado. No hay inconveniente alguno en calificar esta función pública, como una función constitucional del individuo.

El cuerpo electoral es una designación que abarca al conjunto de los electores, pero sin ser una realidad sustantiva, superior o distante de ellos. La capacidad electoral, diversa en los distintos países de la tierra, y en las cambiantes épocas de la historia, ha sido abordada por criterios centrados en el censo territorial, en la instrucción, en el sexo, en la edad, en la situación de jefe de familia, etcétera. Las exclusiones se dan por motivos de indignidad moral o política. El sufragio universal trata de eliminar restricciones y preconiza la extensión del derecho electoral a todos los ciudadanos mayores de edad, de cualquier sexo. Dentro de la organización electoral, es preciso examinar no tan sólo la capacidad activa del elector, sino también la capacidad pasiva del ciudadano para ser elegido. Las constituciones son más exigentes en materia de capacidad pasiva que en materia de capacidad activa.

Ordinariamente, el sufragio se ejerce sobre bases de distribución territorial: distrito único, distrito uninominal (tantos distritos electorales como cargos a llenar, con un solo voto por cada elector), distrito intermedio (elección de un número de personas proporcionado a la población). Dividido el territorio en varias circunscripciones, resulta aconsejable que el cuerpo electoral se reparta en pluralidad de colegios. Hay diversos modos de votar: voto secreto, voto público, voto individual, voto acumulado, voto directo, voto indirecto, voto por lista, voto por candidatos, escrutinio de doble vuelta. El cómputo de votos ha sido objeto de diversos sistemas: el uninominal, que funciona en conexión con el sistema de distrito uninominal; el de lista completa (con el inconveniente de no permitir la representación de las minorías); el de lista incompleta (voto por un número menor que el de cargos a llenar, quedando el resto de cargos para la minoría); el acumulativo (tantos votos por elector, como cargos a cubrir); el proporcional (todos los partidos obtienen cargos siempre que reúnan un caudal mínimo de votos). En este último sistema el total de votos emitidos se divide por el número de cargos a llenar; el resultado proporciona la base electoral para que los grupos políticos obtengan tantos puestos cuantas veces su caudal de votos contenga la base electoral. El número "base" se conoce, en la terminología política, con el nombre de "cuociente". Se ha dicho que el sistema minoritario alcanza su expresión más justa en el sistema de la representación proporcional. Se representan a todas o casi todas las corrientes políticas, se fiscaliza al gobierno y se integran cuerpos gubernativos con personas de diversas tendencias. No se violentan conciencias electorales y se permite votar útilmente por los partidos y personas de su predilección. Hasta aquí las ventajas aducidas por los partidarios del sistema de representación proporcional. Pero no han faltado voces que apunten los inconvenientes: fraccionamiento de las corrientes políticas, atomización de los cuerpos gubernativos, dificultad en el acuerdo decisorio, multiplicación de discrepancias y controversias. Si hiciésemos un balance de las ventajas y de los defectos de la representación proporcional, el saldo sería positivo. Ante todo, porque la representación proporcional reproduce, en el ámbito gubernamental, la variedad de partidos. La diversificación de opiniones políticas evita el manipuleo total de la política oficial del grupo mayoritario.

Dentro de los sistemas de proporcionalidad se cuenta con el sistema de Hagenbach y el sistema de Hondt. En el sistema de Hagenbach, el cociente se obtiene dividiendo el número de sufragios emitidos por el de cargos, para tener la base electoral. Esa cifra se utiliza como divisor común de los votos conseguidos por cada partido. El sistema de Hondt divide el caudal de votos de cada partido, sucesivamente, por uno, dos, tres, cuatro, etcétera. Los cocientes obtenidos se colocan por orden de importancia numérica, hasta el número de cargos a llenar; el cociente menor resulta el divisor común. Cuantas veces este divisor común esté contenido en el total electoral de cada partido, se obtendrán cargos objeto de la elección.

Las elecciones en las democracias pluripartidistas forjan la representación, estructuran el gobierno y producen la legitimación del mismo. La mayoría de los países que se rigen por la representación proporcional, han adoptado la fórmula de la media más elevada, que tiende a beneficiar a los partidos mayores. Consiguientemente los partidos pequeños disminuyen sus ventajas. Esta fórmula es la variante denominada Sainte-Lague. Dinamarca, Noruega y Suecia tratan de beneficiar, con esta fórmula, a los partidos medios.

La elección libre y sincera es substancial a la democracia pluralista. No basta optar por un sistema electoral idóneo. Es preciso que las leyes electorales se ocupen de garantizar la limpieza del proceso electoral, colocando urnas y recuento de votos bajo control público y bajo control de los diversos partidos. El sistema contencioso jurisdiccional es más lógico que el sistema de la asamblea salida del escrutinio a quien se confía la regularidad de la elección. Aunque los jueces no sean completamente independientes del gobierno, su reclutamiento y sus funciones garantizan, en cierta manera, la no injerencia gubernamental. En última instancia, no hay que olvidarlo, los electores tendrán la última palabra.

Las reformas constitucionales de 1963 y de 1971 abrieron la puerta al derecho de las minorías. Había la plausible intención de acabar con los "carros completos" del PRI que ingresaban a la Cámara de Diputados. Se ideó una nueva figura política, los diputados de partido, para que representaran a las minorías dentro de ciertos márgenes proporcionales. El mal uso del sistema, más que los defectos estructurales de la figura política, prohibió, en buena parte, la reforma política de 1977. El gobierno mexicano actual optó por un sistema electoral mixto, con predominante mayoritario. Con dosis diferente a la fórmula alemana, combinamos el sistema de mayoría relativa con el sistema de representación proporcional. Dentro de un sistema mixto se establece la correlación del sistema de mayoría relativa para un número fijo de 300 diputados, y la representación proporcional, con un número máximo de 100 diputados. Los 300 diputados se eligen en 300 distritos electorales llamados uninominales (uno solo de los candidatos nominados por los partidos obtendrá mayor número de votos). El número máximo de 100 diputados electos bajo el sistema de representación proporcional, se realiza por el método de listas regionales, ofrecidas para votar en circunscripciones plurinominales (en cada circunscripción pueden ser nominados y elegidos varios candidatos presentados por los partidos). Mientras en el sistema alemán corresponde igual número de escaños para el sistema mayoritario y para el sistema de representación

proporcional, el modelo mexicano alza desmesuradamente el número fijo de diputados con dominante mayoritario en mengua del número —tres veces inferior—, de diputados electos por representación proporcional. Puede hablarse, en nuestro caso, de un paliativo para los defectos del sistema electoral de mayoría relativa, que nos ha regido a lo largo de nuestra historia constitucional. El camino está abierto, tras nuevas experiencias, para graduar, dentro de este sistema mixto, la dosis que convenga al pueblo mexicano. En materia política no hay fórmulas universales que puedan surtirse en cualquier país y en cualquier tiempo. Lo que no significa, tampoco, que se pueda tirar por la borda el estudio de sistemas, de justicia electoral y de constantes históricas, para entregarse a un desenfrenado casuismo sin rumbo y sin brújula.

Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Francia se han decidido por el viejo sistema electoral mayoritario, Bélgica, Suecia, Italia, la República Federal de Alemania y la República de Irlanda, para no citar sino algunos de los más salientes ejemplos, han establecido sistemas proporcionales. Cualquier sistema proporcional tendrá que estar caracterizado por una triple combinación de distrito, fórmula y tipo de voto. Puede advertirse una aspiración creciente a establecer una relación proporcional entre los votos conseguidos por cada partido político y el número de escaños que se les atribuye. En última instancia, se trata de un punto de ajustamiento, de justicia rigurosa. En este sentido puedo manifestar mi preferencia teórica por el sistema de la representación proporcional, sin que sea llevado a extremos de pulverización del poder. Vale la pena guarecer al Estado contra el peligro de resquebrajamiento. Los partidos políticos no pueden colonizar el Estado hasta el grado de hacer pedazos la comunidad nacional, el estilo colectivo de vida, el destino singular en el concierto universal. Cuando encontramos un puñado de fuerzas políticas antagónicas que no saben cómo conciliarse, es que falta un poder capaz de convertirse en instrumento de la voluntad de ser en plenitud que tiene todo pueblo.

No puede hablarse de democracia donde la dirección política del Estado no está determinada por la inequívoca voluntad del pueblo libremente expresada. No se trata, tan solo, de que la voluntad esté presente en la fundación de un régimen político, sino de que toda la actividad política se conforme efectivamente a la voluntad del pueblo. Los gobernantes tienen, ante el pueblo, una responsabilidad que no cesa mientras estén al frente del poder. No basta que el hombre de genio, el político, “interprete” la voluntad del pueblo. Tampoco es suficiente una adhesión plebiscitaria extraída con recursos más o menos demagógicos. Es preciso que la voluntad popular se manifieste de modo concreto, directo, meditado, a través del sufragio universal. Es menester que el pueblo ejerza un cierto control sobre la empresa del bien común. Democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder. Implica, en consecuencia, la participación de los partidos políticos —fruto de la libertad de asociación— y el establecimiento de un sistema electoral. Antes que una forma política de gobierno, la democracia es una forma de convi-

vencia humana. Y antes que una forma de convivencia humana, es una vocación del hombre. Vocación que culmina, en lo político, con la realización práctica de los postulados éticos de la co-participación, de la co-responsabilidad y de la ayuda recíproca. Supone el reconocimiento y protección de los derechos de la persona humana. Lleva a su plenitud al ser dialógico del hombre. Sirve como instrumento para la cabal realización personal. Hace del ser humano —y no del Estado— la base y el fin de la estructura política. Pide la adhesión de seres libres y erige la persuasión en método. Permite subsistir la variedad de opiniones políticas y prohíbe la bárbara mutilación de los sectores sociológicos disidentes.

De la dimensión jurídica del hombre surge el Derecho Constitucional, que llega hasta nuestros días, con todas sus complicaciones técnicas, con la prolijidad de categorías y figuras jurídicas dominadas —en esencial conexión— por unas cuantas y altas ideas éticas. Hágase el intento de suprimir estas ideas éticas o valores y se habrá acabado con la esencia del fenómeno jurídico constitucional. El hombre en estado de proyecto social da origen a la norma jurídica. Si el jurista no sabe leer en la óptica integral del hombre, no va a ver el Derecho, sino su sombra en la letra de las constituciones y de los códigos. Además de ser un ser axiotrópico, el hombre es un programa existencial valioso, un proyecto de poder y deber, una posibilidad de poder hacer y de poder exigir en el mundo, una libertad justamente delimitada por las otras libertades. Toda esta realidad de Derecho emergente, toda esta dimensión jurídica del hombre —que debe ser claramente inteligida e interpretada por los partidos políticos— acaece antes de que las normas cristalicen en Derecho Constitucional. Hay un poder hacer y un poder exigir intencionalmente referidos a la justicia —no a la arbitrariedad— que estructuran el Derecho. La fuente del Derecho está en el hombre aunque el hombre viva en el Derecho. Tratamos de humanizar nuestras relaciones. En la medida en que los partidos políticos contribuyan a humanizar relaciones y propiciar el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias al cual la persona pueda cumplir su vocación humana, los partidos políticos estarán justificados. Posiblemente la justicia no podrá realizar jamás el ideal de humanidad, pero excluye la barbarie, la crueldad, las guerras, las riñas. Los partidos políticos y los sistemas electorales, como instituciones jurídicas particulares, no tienen existencia separada de los hombres. Las instituciones jurídicas no deben limitarse a domesticar al lobo que hay en el hombre, sino tratar de realizar positivamente, en alguna medida, el bien público temporal. Del cumplimiento de ese compromiso depende su justificación y su pervivencia.

SÍNTESIS

Los partidos políticos canalizan y simplifican la opinión diversa que requiere representación en el gobierno. Podemos hablar de instrumentos esenciales para la estructuración y funcionamiento del Estado democrático. Trátase de fuerzas sociales con orientación política, que apuntan a la conquista del poder, por vía electoral y de manera legal. Prescindir de los partidos políticos en los grandes Estados

contemporáneos equivaldría a prescindir de la representación. Contra el riesgo de que los partidos políticos bien organizados manipulen la opinión pública, sólo cabe precaverse con una buena educación democrática. Respecto a la opinión pública, los partidos políticos ocupan una situación muy peculiar: son forjadores (porque forman opinión mediante propaganda y estructuras ideológicas pre-fabricadas) y representantes (porque canalizan y simplifican opiniones).

Antes de preguntarse, como lo hace Duverger, si “¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos?”, habría que preguntarse ¿por qué existen partidos? Hay partidos porque vivimos en un mundo quebrado, fraccionado, partido. La asociación política es un derecho fundamental del hombre. La única manera civilizada de existir en un mundo quebrado, fraccionado, es convertir la disidencia en colaboración, agrupar los partidos y hacerlos servir, en libre juego “*fair play*”. Hay una democracia pluralista, que no cercena, que no mutila sectores sociológicos disidentes. Los candidatos no pueden afrontar individualmente a sus electores. Desde el punto de vista jurídico, los partidos políticos se presentan como formas de asociación de carácter público. Antes que realidades estatales, los partidos políticos son realidades sociológicas. Al Derecho Constitucional le basta suponer esta realidad sociológica, para no emprender caminos extraviados. Hay un movimiento constitucional creciente en el sentido de incluir la existencia de los partidos políticos —con mayor o menor reglamentación— dentro del texto de la ley fundamental. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude a ellos inequívocamente en los artículos 9, 52 y 53 y los nombra explícitamente en los artículos 41 y 54. Desde el momento en que los partidos políticos han sido legalizados en su existencia dentro del texto constitucional, se da un condicionamiento de su estructura que se traduce en control exterior, en control funcional y, en algunos países, en control ideológico. Con todos los inconvenientes que puedan presentar los sistemas multipartidistas, existe en ellos la innegable ventaja de dar cabida a mayor número de opiniones y de buscar cauce legal de discusión.

El partido político se ha convertido en un órgano del sufragio universal. El electorado, como totalidad de ciudadanos, requiere dividirse en sectores afines que traduzcan comunidades de ideas y de propósitos. En cierto modo, los partidos absorben prácticamente el electorado. Sólo los hombres incluidos en listas preparadas por los partidos, pueden tener la oportunidad de llegar al poder. El sufragio —técnica de expresión ciudadana— eleva a los gobernantes y decide en determinados ámbitos de la vida estatal. No hay inconveniente alguno en calificar la función pública del sufragio, como una función constitucional del individuo. Ordinariamente, el sufragio se ejerce sobre bases de distribución territorial: distrito único, distrito uninominal, distrito intermedio. El cómputo de votos ha sido objeto de diversos sistemas. La constitución mexicana adoptó, recientemente, el modelo alemán de sistema electoral mixto, con alguna variante. El modelo mexicano alza desmesuradamente el número fijo de diputados con dominante mayoritario en mengua del número de diputados electos por representación proporcional. Puede hablarse, en nuestro caso, de un paliativo para los

defectos del sistema electoral de mayoría relativa. El camino está abierto, tras nuevas experiencias, para graduar dentro de este sistema mixto, la dosis que convenga al pueblo mexicano.

No puede hablarse de democracia donde la dirección política del Estado no está determinada por la inequívoca voluntad del pueblo libremente expresada. Es menester que el pueblo ejerza un cierto control sobre la empresa del bien común. Porque la democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder. Implica, en consecuencia, la participación de los partidos políticos —fruto de la libertad de asociación y el establecimiento de un sistema electoral. La democracia es una vocación del hombre, antes que una forma de gobierno y una forma de convivencia humana.

De la dimensión jurídica del hombre surge el Derecho Constitucional, que llega hasta nuestros días, con todas sus complicaciones técnicas, con la prolijidad de categorías y figuras jurídicas dominadas —en esencial conexión— por unas cuantas y altas ideas éticas. Hágase el intento de suprimir estas ideas éticas o valores y se habrá acabado con la esencia del fenómeno jurídico constitucional. El hombre en estado de proyecto social da origen a la norma jurídica. Si el jurista no sabe leer en la óptica integral del hombre, no va a ver el Derecho, sino su sombra en la letra de las constituciones y de los códigos.

Los partidos políticos y los sistemas electorales, como instituciones jurídicas particulares, no tienen existencia separada de los hombres, ni tendrían sentido alguno si no contribuyesen positivamente, en alguna medida, a configurar el conjunto organizado de las condiciones sociales, gracias al cual los seres humanos concretos pueden propender a su plenitud.

Agustín BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE