

PARTIDOS POLITICOS Y REPRESENTACION POLITICA

(a propósito del sistema de "lemas")

Néstor Pedro Sagüés

Profesor titular de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica de Rosario

1. Introducción

De las tres dimensiones que tiene el derecho constitucional (fáctica, normativa, axiológica) hoy nos situaremos preferentemente en la primera. Ubicados, pues, en el ámbito existencial o de la realidad constitucional, cabe formular algunas interrogantes esenciales.

Por ejemplo: ¿en qué medida un sistema de partidos afianza más (o provoca más) un gobierno "representativo"? ¿el régimen de "lemas" y "sublemas" contribuye, a su turno, mejor que otros tipos de métodos electorales, a lograr autoridades con más representatividad? ¿en definitiva, una ley electoral de "lemas" y "sublemas" -también llamado "doble voto simultáneo"- brinda más o menos legitimidad al sistema político?

Para atender a estas preguntas, parece necesario primero determinar en concreto en qué consiste la representación política; y de ahí, pasar a averiguar qué modelos de partidos intentan, en rigor de verdad, configurar gobiernos "representativos". Recién después podrá evaluarse el mérito del "doble voto simultáneo" como dispositivo de representatividad (o de irrepresentatividad).

2. El concepto de representación política

En todo fenómeno de "representación política", visualizado desde el campo de la realidad política, es posible constatar tres elementos fundamentales:

- a) el representante;
- b) los representados;
- c) el "factor representativo" (o elemento que hace que el representante represente al representado).

La discusión más importante gira sobre qué es el "factor representativo". El tema es de difícil determinación: tal es así que algún calificado autor, al estudiar el problema, llega incluso a rotular su trabajo como "El misterio de la representación política" (Jorge R. Vanossi) en atención, precisamente, a los enigmas que en definitiva parecen plantearse.¹

Hay cuatro o cinco posturas claves para explicar ese misterio. Algunos parten del concepto de **elección** para explicar la duda: A es representante de B, si B elige a A. La ecuación es simple, y muchas veces cierta; pero no concluyente. En la realidad existencial, hay sujetos que representan políticamente a otros, sin haber sido formalmente electos (líderes clandestinos, caudillos que incluso han accedido al poder revolucionariamente, dirigentes espontáneos que tampoco han surgido de comicios, autoridades no erigidas por vías electorales, como la Corte Suprema de los EE.UU., que para Friedrich ha contado en muchos momentos con más representatividad que el Congreso o el Presidente).² También hay individuos que han surgido de elecciones, y que sin embargo, la sociedad que los votó no los siente como sus representantes (así, algunos legisladores insertados en una larga lista, desconocidos por los inscriptos en el padrón que votaron por ellos). También es factible que un representante haya contado con representación en un instante dado (v.gr., el día de las elecciones) y que después haya perdido el apoyo de sus electores, disminuyendo en esa medida su representatividad.

Para otros, el **quid** de la representación política está dado por la **función** que legalmente desempeñe el representante. Si cumple tarea de representante, es entonces representante. Esta explicación, dada en

1. Ver también, de dicho autor, "Estado de derecho y representación", en Vanossi Jorge R., "El Estado de derecho en el constitucionalismo social", 2a. ed. (Bs. As. 1987), Eudeba, p. 143 y ss.

2. FRIEDRICH Carl, El hombre y el gobierno, (Madrid, 1968) ed. Tecnos, p. 336.

su momento (inicio de la revolución francesa) para explicar cómo el Rey era "representante" del pueblo, sin haber sido electo por éste, peca de excesivo formalismo. La norma (aún la norma constitucional) puede declarar a alguien representante, pero no por eso la sociedad lo considerará representante suyo.

Un tercer criterio divisa en la representación un fenómeno de **subordinación**: A es representante de B., si A obedece a B. Tal criterio, llamado del "representante micrófono", es atractivo, pero a la postre no resulta convincente. Para que un grupo humano sienta a alguien como su representante, frecuentemente le exige algo más que "seguimiento". También le pide iniciativa, conducción, liderazgo. Muchos caudillos, con enorme cuota de representatividad política, lo han sido porque han actuado como vanguardia de sus seguidores, y no como retaguardia de ellos. Además, en muchísimos rubros el representante no es subordinado de sus representados, por la simple razón que estos o no le han dado, o no están siquiera en condiciones (por falta de información, y aún de aptitud) de darle tales instrucciones.

Según nuestro parecer, el meollo de la representación política está en un fenómeno de **adhesión**: A es representante de B, porque B presta adhesión a A. ¿Cuál es la causa de la adhesión? Ella es necesariamente múltiple. Algunas veces se presta adhesión por el carisma, simpatía, seguridad o confianza que tiene el representante. Tal vía de adhesión, en base a las cualidades de persuasión y de seducción de éste, origina elencos representativos en base a **lealtades personales**. En otros supuestos, el representado confiere adhesión al representante porque entiende que el último le beneficiará (**lealtad por intereses**). También es posible que B conceda adhesión a A por coincidencias ideológicas o doctrinarias: **lealtades por principios**. Asimismo, pueden darse adhesiones mixtas, por lealtad personal y de interés, o principistas y de interés, etc.

En conclusión, si se acepta que el factor representativo estriba principalmente en un **hecho de adhesión**, podrá reconocerse que en un medio social existen numerosas situaciones de representación política, con escenarios diversos (sindicatos, partidos, iglesias, universidades, municipios, provincias, la Nación), y con elencos representativos igualmente múltiples (A, con sus adherentes B, C, D, etc.; X, con sus adherentes Y, Z, etc.). Esos escenarios y esos elencos son intrínsecamente dinámicos y fluctuantes. Por ejemplo, de acuerdo con su comportamiento y actitudes, es factible que el representante A pierda al adherente B, pero que cautive al adherente Y, que antes daba adhesión al representante X.

Los casos de representación política ni son cuantitativamente iguales (ya que hay representantes con

elencos representativos mayúsculos, y otros con elencos representativos mínimos), ni cualitativamente idénticos: algunos representados prestan una adhesión intensa, rayana en el fanatismo, en tanto que otros brindan una adhesión tenue, quizá fría, lindante con la mera aceptación o consenso.³

3. Los partidos y la representación política

Dentro del marco situacional que hemos descripto, es obvio que los partidos políticos no son los únicos escenarios de representación, porque fuera de ellos hay numerosos elencos representativos (v.gr, representaciones políticas en el ámbito gremial, universitario, eclesiástico, empresarial, etc.). Es usual que los partidos procuren monopolizar la representación política en lo que hace al Estado y a la integración de los órganos del mismo (v.gr., Parlamento, Poder Ejecutivo); pero tal gestión, muchas veces consagrada por medio de normas -incluso constitucionales- no puede hacer olvidar la existencia de múltiples elencos representativos, macro y micropolíticos, al lado o frente a los partidos políticos.

Hecha esa salvedad, conviene advertir que un partido político es representativo (en el ámbito sociológico), en la medida en que sus líderes y candidatos cuenten con adhesión, **dentro** y **fuera** del partido.

Es que, en tal punto, aparecen dos situaciones de representatividad:

- a) **Dentro del partido político.** Respecto a lo que podemos llamar "representatividad interna", algunos dirigentes del partido "representan" (obtienen adhesión) a sectores o líneas de ese partido. Tal **representatividad intrapartidaria** es decisiva, por supuesto, para alcanzar cargos en las cúpulas partidarias y para lograr ser incluido en las listas que el partido presenta a la ciudadanía, el día de los comicios generales.
- b) **Fuera del partido político.** Con relación a la que denominamos "representatividad externa", ciertos dirigentes o figuras del partido "representan" (obtienen adhesión) a sectores y grupos humanos que no pertenecen al partido, pero que muchas veces sufragan en las elecciones generales. Esa **representatividad extrapartidaria** es decisiva para triunfar en éstas, y desde luego, para alcanzar así los cargos públicos (banca de diputados, plazas en el Poder Ejecutivo, etc.) que se disputan en esos comicios.

En resumen, quien actúa en un partido político con ambiciones representativas, es probable que inevitablemente asuma dos roles: el de representante del partido (esto es, **en el partido**), y el de representante del pueblo (o sea, **en el pueblo**), dependiendo ambas

3. Nos remitimos a nuestro libro "Representación política" (Rosario, 1973), ed. Orbir, p. 34 y ss. También, SAGUES, Néstor Pedro, "Un enfoque tridimensional de la representación política: el orden de las realidades", en *El Derecho*, 45-385

representaciones del grado de adhesión que recoja en el partido y en la comunidad, respectivamente.

4. Relaciones entre la "representación interna" y la "representación externa" partidaria

Pueden darse situaciones de coincidencia, y de diferencia, entre los casos que comentamos de representatividad dentro y fuera del partido.

Así, es factible que un dirigente posea una cuota de adhesión x en el interior de su partido, y una dosis relativamente parecida en el escenario electoral total donde se postula. Pero bien puede ocurrir que un líder partidario, con una importante adhesión dentro de su partido, carezca de receptividad en el electorado general (aludimos al supuesto de un dirigente con gran popularidad dentro de su partido, pero con mínimo seguimiento social); o viceversa, que un político con escaso éxito en su partido, logre enorme adhesión en el cuerpo electoral formado por los inscriptos en los padrones generales.

En caso de conflicto agudo entre la "representación interna" y la "representación externa" de un candidato, es probable que el asunto desemboque, en primer término, en derrotas electorales para el partido en cuestión, si el candidato del caso es decisivo (piénsese, por ejemplo, en la hipótesis de alguien nominado para un cargo unipersonal muy significativo, como titular del Poder Ejecutivo). Si el problema es más frecuente, y se repite en varios partidos, la cuestión puede degenerar en una crisis de representatividad del sistema partidocrático en su conjunto, con la consiguiente perturbación para todo el sistema político institucional. Desde luego, y con menos secuencias -pero no por eso carentes de importancia- un dirigente con gran representación externa, pero escasa representación interna, se verá tentado a separarse de su partido, o a dividirlo, a fin de tener acceso concreto a las elecciones generales. Tal fraccionamiento de partidos puede también perjudicar al sistema político institucional, si se multiplica excesivamente.

En definitiva, de haber graves fracturas entre los fenómenos de representatividad interna y de representatividad externa respecto de los partidos políticos, dichas circunstancias no parecen positivas para la funcionalidad del sistema político global.

4. Ver ROMERO PEREZ Jorge Enrique, "Partidos políticos, poder y derecho" (San José de Costa Rica, 1985), ed. de la Universidad, p. 40 y ss.

5. Interesa observar, en este punto, las críticas al sistema partidocrático occidental que formula el marxismo, precisamente a raíz de la función "tribunicia" o "agregativa" que cumple el primero. Para diversos autores marxistas, el régimen de partidos capitalista legitima el sistema burgués de poder e impide que el pueblo se alce contra la burguesía, al par que reglamenta las relaciones en el seno de ésta, con el fin de no destruirse. Sobre las teorías de Stawar, Cerroni, Luckacs, Luxemburgo y Togliatti, Ver ROMERO PEREZ Jorge E., ob. cit., p.p. 48-49. Un estudio provechoso acerca de la disminución de las huelgas dispuestas por sindicatos cuando se insertan en partidos que a su vez asumen el poder o colaboran con el Gobierno, puede verse en SILVESTRINI DE PACHECO Blanca, "Los trabajadores portorriqueños y el Partido Socialista" (Río Piedras, 1978), ed. Universitaria, p. 117 y ss. Por eso, cierto sindicalismo ha procurado ser apartidario. Cfr. nuestro "Constitucionalismo social", en VAZQUEZ VIALARD Antonio (director), "Tratado de derecho del trabajo" (Bs. As. 1982) ed. Astrea, p. 679, y bibliografía allí citada.

5. El sistema de partidos y la búsqueda de representación

Interesa reseñar los principales mecanismos a que recurre el partido político a fin de adquirir representatividad externa, o sea, adhesión en el medio social. Básicamente son tres políticas las que utiliza: **comunicación, reclutamiento e integración.**

a) **Comunicación.** En este caso, el partido opera como **enlace** entre el Estado y los ciudadanos (Pablo Lucas Verdú), es decir, como **contacto** entre el gobierno y la sociedad. Por eso se ha definido al partido como una suerte de **polea de transmisión** entre la sociedad y el Estado, o -si se prefiere- una **estructura de comunicación** (Almond).⁴

Si cumple bien esos papeles, el partido realiza una **mediación entitativa**, al transportar al Gobierno las demandas sociales.

b) **Reclutamiento.** Al partido le toca preseleccionar a los gobernantes (Almond), ya que trabaja en los procesos de nominación de autoridades, generalmente sometiénolas a la decisión del electorado. Algunas veces, sin embargo, los partidos arriman candidatos directamente al Gobierno (caso, v.gr., de ministros llevados al Poder Ejecutivo por un partido, sin necesidad de confrontación electoral, de resultas, por ejemplo, de una coalición parlamentaria).

c) **Integración.** Esta función "agregativa" (Almond), o "tribunicia" (Lavau), toma este último título del "tribuno de la plebe" romano. En concreto, el sistema de partidos incorpora o asimila al sistema político grupos políticamente marginados y aún "de frontera" (es decir, cuasi antisistémicos, lindantes con actitudes destructivas del régimen institucional), como son facciones de extrema derecha o de extrema izquierda que, al incorporarse al sistema de partidos, aceptan consecuentemente formar parte del sistema político global al que cuestionan.⁵ Esto puede importar la domesticación y anestesia política de tales sectores.

Cabe suponer que cuanto más asuma esos roles

de comunicación, reclutamiento e integración, el sistema de partidos actuará mejor como vehículo de representación y como generador de situaciones de representatividad.

6. Dos modelos extremos: el partido canal y el partido muralla

Sin embargo, la búsqueda de representatividad por parte de los partidos puede asumir modalidades diversas, y también generar tipos diferentes de partidos.

- a) El partido **canal** acentúa sus políticas de comunicación, reclutamiento e integración al procurar transferir fielmente los reclamos y expectativas sociales de la comunidad al Gobierno. Las demandas sociales son aquí **transportadas** más que **procesadas** o **transformadas**. El partido realiza **mediación** entitativa, pero no pretende cambiar lo que debe mediar, ni imponer políticas a los representados ni a los representantes.
- b) El partido **muralla** actúa, en cambio, como una cuña entre el Estado y la sociedad. No ignora las demandas y expectativas sociales, pero en lugar de realizar una simple operación de transferencia, las procesa cuidadosamente y, en su caso, las transforma, antes de remitirlas al Gobierno.

En tal trabajo, el partido muralla opera más que como "expresión" o "manifestación" de la voluntad popular, como **formador** de ella. Realiza así una tarea de "encuadre" de las demandas comunitarias, convirtiéndose a menudo en una suerte de "tutor" de los electores. Paralelamente, intenta lo que Romero Pérez llama el **alineamiento de los electos**, esto es, convertirse también en "tutor" de los representantes elegidos (para lo cual pretende ser el propietario de las bancas parlamentarias, con atribución de revocar el mandato de los legisladores que se aparten de las directivas partidarias).⁶

En la variante del partido-canal, el representante tiende a ser representante primero de la sociedad, y después del partido. En el caso del partido-muralla, la situación es la opuesta: los representantes en el Gobierno deben ser primero representantes del partido y después de la sociedad.

Por supuesto, el "**partido-canal**" y el "**partido-muralla**" difícilmente se dan puros en el sistema político. Normalmente, todos los partidos tienen algo de uno y de otro. Sin embargo, en el ámbito existencial hay partidos que prefieren inclinarse hacia uno de esos tipos empíricos.

7. El sistema de lemas y sublemas, y su impacto en el fenómeno representativo

Conviene reseñar los datos de este régimen, técnicamente denominado de "doble voto simultáneo", de uso en la República Oriental del Uruguay desde casi comienzos de siglo,⁷ y que ha adquirido allí rango constitucional, al estar contemplado, por ejemplo, en el art. 151 de la Constitución (con referencia a la elección de Presidente y Vicepresidente), 88 (respecto de la Cámara de Diputados), y 96 (en cuanto a la Cámara de Senadores). Su aplicación se ha extendido a algunas provincias argentinas, aunque no ha hallado una difusión apreciable en el resto del derecho contemporáneo.

Conviene aclarar que este sistema no es incompatible con otros, v. gr. con el de representación proporcional, si se trata de varias bancas a repartir. Grosso modo (ya que pueden haber múltiples variantes), opera así: al emitir su sufragio en una elección general, el votante sufraga en rigor de verdad dos veces, al mismo tiempo (de ahí el título de "doble voto simultáneo" con que técnicamente se denomina a este régimen). Por un lado, vota por un "lema" ("partido"), y por otro, también lo hace por un "sublema" ("lista") de ese partido.

Así, se acumulan en favor de un lema (partido) todos los sufragios alcanzados por los distintos sublemas (listas) que presenta ante el electorado ese lema. De tal modo, van para el lema (partido) "A", los votos alcanzados por sus distintos sublemas A-1, A-2 y A-3.

Ejemplificando lo dicho: si se trata de una elección para cubrir diez cargos, estando inscriptos 2.000.000 de electores, y aquel partido "A" logró 1.000.000 de votos (600.000 por el sublema A-1; 200.000 por el sublema A-2, y 200.000 por el sublema A-3), le tocarán a dicho partido "A" cinco diputados mediante el sistema de representación proporcional (ya que obtuvo el 50% de los sufragios totales); y después, esos cinco cargos podrán asignarse en razón de 3 para el sublema A-1, uno para el sublema A-2 y uno para el sublema A-3, en razón de la proporción de sufragios que cada sublema obtuvo. Nada impediría que en otra variante del régimen de lemas y sublemas, los cinco diputados logrados por el partido "A" se diesen totalmente al sublema que más votos alcanzó (en esta variante, los cinco diputados serían del sublema "A-1"). Cuando se trata de un solo puesto a repartir (v.gr., el de Presidente), no hay otra posibilidad que la última que comentamos.

El sistema de lemas ha sido reputado por Dieter Nolen como curioso y complicado, pero eso no disminuye sus méritos, si efectivamente sirve para resolver

6. ROMERO PEREZ, Jorge E., ob. cit., p. 42.

7. Cfr. NOLEN Dieter, "Sistemas electorales del mundo", (Madrid, 1981), p. 560 y ss.

problemas de representatividad. Su virtud consiste, principalmente, en que permite presentar al pueblo las distintas líneas internas de un partido, y le facilita sufragar por aquella fracción (sublema, o lista) que más guste a cada ciudadano. De esa manera, los candidatos de cada partido no son "filtrados" por las cúpulas partidarias, con lo que se abre el abanico de opciones para cada habitante inscripto en los padrones electorales; y se evitan también internas sangrientas, ya que cada fracción del partido puede llegar al cuarto oscuro. Hay aquí, a todas luces, una mayor participación de la ciudadanía en el mecanismo de selección y nominación de los candidatos a ocupar cargos públicos electivos.

Por último, puesto que las diversas fracciones de los partidos pueden llegar sin mayores problemas a las mesas electorales (actuando como sublemas), el régimen desalienta los cismas partidarios, ya que éstos pierden en buena medida su razón de ser. Si hay conflictos ideológicos o personales graves dentro de un partido, ellos pueden resolverse por la ciudadanía en el día de las elecciones generales: las "internas" se hacen, de cierta manera, "externas", arbitrando el cuerpo electoral.

Es del caso advertir que, de todos modos, las "internas" no desaparecen completamente de la vida de los partidos, aunque haya un sistema de lemas. Para la elección de las autoridades partidarias, por ejemplo, habrá que recurrir a campañas en el seno de esos partidos.

8. El pasivo del régimen de lemas. Evaluación

También, por supuesto, hay problemas.

Es factible, por cierto, que ante la facilidad de formar sublemas y con la aptitud de éstos de llegar directamente al cuerpo electoral el día de los comicios generales, que esos "sublemas" tiendan a operar como verdaderos partidos dentro del gran partido que los cobija. El "lema" o partido, puede pasar así a ser un "partido de partidos".⁸

Al mismo tiempo, esa eventual proliferación de

sublemas dentro de un partido puede provocarle cierto desvanecimiento ideológico. Un partido con sublemas de textura ideológica heterogénea puede concluir en un partido multiideológico, con alas doctrinariamente muy disímiles: una suerte de mosaico de teorías y puntos de vista acerca de cómo organizar y guiar al Estado.

Además de lo dicho, y como consecuencia propia de esa eventual cohabitación legalizada (y algunas veces, indirectamente propiciada) de grupos y grupúsculos en el seno de un partido, bien puede llegarse a una atomización partidaria, disimulada dentro de la gran carpa de un partido de partidos.⁹

Claro está que pueden aparecer remedios: por ejemplo, exigir por vía de ley o de estatuto del partido, que para constituir un sublema se exija una cantidad determinada de firmas, o un porcentaje mínimo de afiliados. Si ese porcentaje es alto, la atomización es posible que desaparezca (incluso, podrían admitirse sólo dos o tres sublemas por lema/partido).

Por lo demás, cabe preguntarse qué mal hay en que los partidos sean o puedan ser multiideológicos: los dos grandes partidos de EE.UU. responden a una fisonomía multiideológica, y eso no parece ser nocivo para el sistema político estadounidense.

Un balance de estos pro y contra del sistema de lemas muestra, en una primera aproximación, que ningún régimen electoral es perfecto, y que siempre habrá que asumir los costos políticos y jurídicos que conlleva, así como el pasivo que produce.

Para responder a la pregunta de si favorece o no un sano régimen representativo, la contestación tiende a ser positiva. El sistema de lemas reduce, y de modo significativo, el poder de las cúpulas y de las "máquinas" partidarias en la nominación de los candidatos de los partidos, ya que éstas no pueden, habitualmente, vetar la aparición de un sublema.

En segundo término, es notorio que la participación popular se acrecienta, y eso legitima a la democracia moderna: será el pueblo, y no la dirigencia

8. Así, escribe Dieter NOLEN (ob. cit., p. 565), "Los sublemas son los que más se aproximan al concepto europeo-occidental de partidos políticos, aunque no se les pueda considerar en modo alguno como unidades de acción política homogénea".

9. En un excelente estudio sobre el tema (Ferreira Rubio Delia; Giordano Echegoyen María Gabriela y Orlandi Hipólito, "Consideraciones acerca de la posible aplicación de la llamada ley de lemas en Argentina", la Ley Actualidad, 8 de marzo de 1990), cuya lectura recomendamos, se apunta que otro defecto del sistema de lemas estriba en que un candidato que ha obtenido menos votos en la elección general, triunfe sobre el que logró, individualmente considerado, más sufragios. Por ejemplo, para una elección presidencial, si el lema "A" logró 10.000.000 de sufragios, con 6.000.000 para el sublema A-1, y 4.000.000 para el sublema A-2; y el lema "B" 7.000.000 de votos, con un solo sublema, triunfará el candidato del sublema A-1.

Esto es una realidad: para solucionarla, cabe reconocer que el sistema de lemas requiera una profunda concientización cívica y un proceso de educación intenso respecto al electorado. Cada sufragante debe tener conciencia clara que el régimen de lemas importa un "doble voto simultáneo": por el lema (partido) y el sublema (lista). Si ese trámite educativo falla, el sistema de lemas será inevitablemente confuso para el elector común, y deslegitimará el proceso democrático.

partidaria, o la masa de afiliados de un partido, quien dirá en definitiva cuál candidato del partido es mejor para la ciudadanía.

El régimen de sublemas, paralelamente, combina la "representación interna" de un partido, con su "representación externa". De ese modo, el dirigente con mucho aprecio o con mucho poder en el interior de su partido, pone a prueba su grado real de adhesión en la ciudadanía, frente a otros candidatos de su mismo partido.

Por último, el sistema de lemas propende a edificar un "partido canal", en lugar de un "partido mura-

lla". No lo hace de modo concluyente, pero sí facilita al primero y desalienta al segundo. Los candidatos electos a través del sistema de lemas, llegan al poder público más por sus propios méritos que por el padrinazgo de las cúpulas o de la "máquina" partidaria. Eso hace que después, en su gestión de gobierno, el electo sea más independiente de la autoridades internas del partido, y con mayor peso político propio para realizar su gestión gubernativa. Con esto no se quiere significar, por supuesto, que la independencia del gobernante de su partido sea de por sí algo bueno y apetecible: mucho dependerá, al respecto, de lo legítimo o ilegítimo de las políticas de ese gobernante y de las que sostenga su partido.

SEVENSA SA

LAS CAMELIAS 780
SAN ISIDRO
☎ 40-2120 FAX 40-2331

REPRESENTANTE EXCLUSIVO
EN EL PERU DE:
AMERICAN NATURAL SODA ASH CORP. (USA)

ANSAC

PROVEEDORES DE CARBONATO DE SODIO