

La singularidad francesa*

¿Existe verdaderamente una singularidad francesa? No, si se considera la última atribución del poder, el 1 de junio de 1997. A la manera de Isabel II en Reino Unido, después de haber recibido la renuncia del perdedor, Jacques Chirac nombró primer ministro al jefe de la nueva mayoría, sin pretender influir en la coalición gubernamental.

Se advierte entonces el triunfo de la decisión del electorado y la designación del principal gobernante por el pueblo mediante los diputados electos, que actuaron en esta ocasión como grandes electores; sin embargo, se trata también, de manera simultánea, del rechazo, solo 2 años después, de otra decisión mayoritaria, válida para 7 años, que hizo del ganador de la elección presidencial de 1995 el principal poseedor del Poder Ejecutivo. Además, por primera vez, es el candidato vencido de la elección presidencial anterior quien ahora gobierna. En conclusión, se puede cuestionar la definición según la cual la elección presidencial sería atributiva del poder.

La cohabitación y sus mecanismos ya se analizaron ampliamente: la Quinta Constitución francesa permite la existencia de dos sistemas políticos diferentes, que tienen por base la articulación entre las mayorías (presidencial, gubernamental y parlamentaria) y sus expresiones;

* Publicado en *Pouvoirs*, 1998, núm. 85 (número acerca de la democracia mayoritaria), pp. 47-62.

es decir, para nosotros la mayoría no es un modo de atribución del poder, sino un instrumento de su ejercicio, ya que sus efectos no abarcan la totalidad de los mecanismos de toma de decisión política, lo que precisamente da lugar a esta dualidad. Ahí se encuentra la excepción francesa, esto es, la mayoría como noción instrumentalizada, incompleta y dual.

I. Una noción instrumentalizada

Si se observan los mecanismos de designación en los países cuya lógica es mayoritaria, la situación es muy clara: para obtener el poder se necesita pasar por dos etapas, la de ser líder de su partido y la de hacer que este gane la mayoría en las elecciones. En Francia, aunque funciona de esta manera en periodo de cohabitación, el asunto es más complejo, ya que la mayoría parece un sucedáneo de la elección presidencial, dado que no goza de la facultad de decisión.

Un sucedáneo de la elección presidencial

Después de tres experiencias de cohabitación, se destaca que el término *mayoría* no solo abarca dos realidades diferentes, sino antagonistas; sin embargo, ya sea la mayoría del presidente o la que se opone a él, las dos se originan en la última elección presidencial.

No hay duda de eso, en cuanto a la mayoría presidencial, es el resultado concreto de dos etapas sucesivas. En primer lugar, durante la primera vuelta se realiza la unión entre el partido del presidente, construido como vector de su candidatura, y algunos aliados, con el fin de demostrar su voluntad para unirse, que será necesaria para ganar la segunda vuelta. En segundo lugar, durante la segunda vuelta se combinan las fuerzas de su espectro político (izquierda o derecha), con lo que se hace un cuadrillo bipolar (los 2 candidatos principales de izquierda y de derecha). Posteriormente, hay un “paso de 2” —el candidato de izquierda y de derecha que califican para esta segunda vuelta—, según la frase de Maurice Duverger; es decir, la elaboración de 2 coaliciones, 1 de derecha y 1 de izquierda, como sucedió en 1969, 1974, 1981 y 1988.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Al final, es el espectro político que aparece durante la segunda vuelta el que determina la mayoría presidencial; desde luego, los aliados reciben una recompensa por su apoyo, por medio de puestos gubernamentales y, por lo tanto, la mayoría presidencial se vuelve mayoría gubernamental. La designación de estos nuevos secretarios implica el apoyo de sus partidos, así como de sus electores, para constituir una mayoría parlamentaria. Se trata entonces de una mayoría transitoria, presidencial-gubernamental-parlamentaria, que hace que una noción momentánea, relacionada con las necesidades de la primera y segunda vuelta electorales, tienda a perdurar.

Asimismo, la mayoría construida para apoyar al primer ministro, en temporada de cohabitación, tiene como origen único la elección presidencial: en efecto, los partidos vencidos en dicha elección mantienen su unidad y conservan al mismo líder, a pesar de su derrota, como una alternativa creíble al presidente, como ocurrió con Mitterrand en 1974, Chirac en 1988 o Lionel Jospin en 1995; además, la frontera política entre los adversarios no cambia. En resumen, la elección presidencial designa tanto al presidente de la República como al jefe de la oposición, ya que el presidencialismo de nuestras instituciones impacta también a la oposición, de tal manera que el candidato derrotado todavía goza de varios recursos para guardar el control en su partido y poder triunfar la tercera vez que se presente a la elección presidencial, como lo hicieron Mitterrand y Chirac.

Por lo tanto, el líder de la oposición se vuelve dueño de su revancha, ya que una victoria en las elecciones legislativas, durante el mandato presidencial, es desde 1986 una prueba de sometimiento al presidente para convivir con una nueva mayoría legislativa opuesta a la suya, la cual, para que tenga éxito, la hace más obediente al líder de la oposición presidencial.

Sin facultad de decisión

Es otro rasgo de nuestra concepción de la mayoría: no tiene facultad para tomar decisiones, entre otras, la de elegir a su líder, al contrario de las concepciones británicas. Por ejemplo, el Partido Conservador, en 1990, separó a Margaret Thatcher de su cargo de primer ministro, a pesar de tres victorias electorales —acaba de ocurrir lo mismo en

Nueva Zelanda, en 1997—, como resultado, el líder despedido tiene que renunciar a la dirección del partido. Causa o consecuencia del reconocimiento constitucional débil de los partidos en nuestro sistema político, la dirección de la mayoría no depende de ella.

En época de concordancia, el verdadero jefe de la mayoría es el presidente de la República y, aunque no es el jefe oficial de su partido, núcleo de su mayoría, por tradición republicana nombra, como De Gaulle y Pompidou, a un compañero fiel —sin ninguna autonomía, ya que es puesto en la tutela del primer ministro— jefe por delegación de la mayoría.

El caso es más complejo cuando el presidente pertenece al segundo partido de la mayoría, como Giscard d'Estaing, mientras que preside el primer ministro Jacques Chirac, ya que se debilita así el poder del presidente. Dicho eso, después de su victoria en 1995, Chirac, aunque guarda el mismo esquema, nombra a Alain Juppé no solo como primer ministro, sino como jefe de su partido, el RPR.

Con los partidos de izquierda la práctica es diferente, porque la idea es que las funciones gubernamentales y las de dirigente del partido no se deben mezclar, no obstante, François Mitterrand eligió a su sucesor, Lionel Jospin, que se mantuvo durante todo su primer septenio, lo que no ocurrió durante el segundo, cuando no logró imponer a Laurent Fabius, perdiendo de esta manera un recurso político importante.

En época de cohabitación, con un presidente de izquierda, la situación de la mayoría presidencial derrotada enseña los dos casos opuestos citados: en el primero, una atención fuerte en el instrumento de la reconquista del poder, que es el partido durante la elección de 1988, y en el segundo, una selección tipo Darwin —selección natural— del jefe del partido, ya que la reelección de Mitterrand dejó de ser un objetivo (no se postuló en 1995). Ahora bien, en lo relativo a un presidente de derecha, en 1997, Chirac se encontró en esta segunda situación, la de tipo Darwin, al deber aceptar que Philippe Séguin encabezara su partido, el RPR; sin embargo, queda pendiente saber a favor de quién se está reconstruyendo este instrumento.

En cuanto a la otra mayoría, de tipo parlamentario, que surgió después de la última votación, su situación es mucho más simple: su líder es indiscutible, en su coalición y partido, solo se plantea la cuestión de la relación que existe entre sus diferentes funciones, la de jefe de

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

partido y la de primer ministro que se le ofrece. Con respecto al tema, no se puede proponer una ley general, al ver las tres respuestas diferentes que se dieron: en 1986, Jacques Chirac acumuló dirección del gobierno y del partido; en 1993, conservó la del partido y dejó la del gobierno a Balladur; en 1997, el primer ministro Lionel Jospin, como Mitterrand en 1981, eligió al primer secretario del ps, François Hollande.

Aunque, la dirección y los militantes deben votar, en general, el titular de una posición institucional elige al dirigente del principal partido de su mayoría, su espina dorsal; por lo tanto, la mayoría no es una mecánica de decisión, sino un instrumento de dominación, con un alcance parcial.

II. Una noción incompleta

Esta mayoría, constituida como ya se mencionó, va a tener un efecto mayor en el funcionamiento de las instituciones, dándole al gobierno una seguridad casi total en lo que hace a sus relaciones con el Parlamento: lo protege contra una moción de censura, le permite votar leyes y presupuestos, con concesiones mínimas. Sin embargo, se encuentra en nuestro sistema poco institucionalizado, además compite con otros ámbitos de expresión electoral.

Poco institucionalizado

Dado que esta mayoría goza de una encarnación permanente, por lo menos durante la totalidad de la legislatura, se podría esperar que se materialice en una estructura fija con una función de coordinación. Sin embargo, no es el caso en el sistema de la Quinta República, ya que los textos reconocen esta noción existencial solo en materia de propaganda electoral.

Lo que queremos decir con noción existencial es que basta con constatar su existencia y que no se necesita plantear la cuestión de su esencia y papel, así es la mayoría en nuestras instituciones. Si bien en otros países en los que hay un parlamentarismo mayoritario tal estructura de coordinación entre grupos alineados no es obligatoria, parece

que el gabinete que integra a los dirigentes del o de los partidos cumple esta función: discutir, comprometer y decidir. Claro, es raro que este gabinete sirva de mecanismo de toma de decisión, solo subsiste actualmente en Israel. Acerca de este tema, en Francia ya existieron varias fórmulas de coordinación extragubernamental entre partidos y mayoría durante la Tercera República, así como en 1969, con la delegación permanente de la mayoría entre los partidos UDR, RI y PDM, para armonizar sus posiciones, pero ello no desembocó en una estructura real firme.

De hecho, la función de coordinación la ejerce solo el primer ministro, que se considera por convención como el jefe de la mayoría, el cual debe articular los intereses propios de su partido con los de sus aliados. Lionel Jospin introdujo un cambio con los seminarios destinados a todos sus ministros, lo que manifiesta una voluntad de concertación. Dicho eso, no existe una definición estructural de la mayoría: son los grupos que apoyan al gobierno de manera explícita cuando se presenta ante la Asamblea Nacional, conforme al artículo 49-1, o implícita, cuando no se hace. De todas maneras, los verdaderos cimientos de la mayoría se encuentran en la elección presidencial anterior. Esta misma noción no aparece tampoco en el reglamento de la Asamblea Nacional: en el índice, *mayoría* hace referencia únicamente a la mayoría necesaria para cada voto.

Solo existe de manera explícita en materia de propaganda electoral, con base en el artículo 5 de la ley del 29 de diciembre de 1966, ahora artículo L167-1 del Código Electoral. El texto prevé, en época de campaña para elecciones legislativas, un tiempo oficial en radio y televisión pública “dividido en dos series iguales, asignadas una a los grupos de la mayoría, otra a los demás”; en cuanto a la repartición interna de cada serie, la hacen los presidentes de los grupos parlamentarios o la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional con ellos.

Esta regla no es nada sencilla, por ejemplo, ¿dónde debía colocarse al Partido Comunista en 1986 y 1993, ya que no estaba representado en el gobierno y votó algunas mociones de censura? Por supuesto, con la mayoría de izquierda, ya que se sustituye el concepto impreciso de mayoría-oposición, con el de izquierda-derecha, en el buen sentido, más que como un criterio puntual. Cabe destacar que esta repartición del tiempo oficial en el radio y la televisión entre mayoría y oposición se

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

aplica solo a las elecciones legislativas, dado que cada consulta nacional tiene su propio modo de repartición de los tiempos oficiales. Se entiende muy bien para la elección presidencial (para respetar la igualdad entre los candidatos), mas no así para las otras elecciones: para las europeas, se aplica una igualdad diferenciada entre listas vinculadas con un grupo parlamentario y las demás, conforme a la ley del 7 de julio de 1977; en cuanto al referéndum, no hay regla general, decide el gobierno los principios a aplicar. Durante las dos últimas consultas se tomó en cuenta el número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Nacional. Como se ve, el principio de mayoría en este desorden desaparece una vez que se sale del marco de las elecciones propiamente nacionales.

Sometida a mucha competencia

La mayoría de los países tiene una lógica electoral uniforme: con un principio mayoritario (los países anglosajones) o proporcional (los demás), excepto Italia con un sistema mixto. En Francia, un doble sistema electoral tiende a crear un doble sistema de partidos.

Un doble sistema electoral caracteriza nuestra vida política desde la década de 1980: al sufragio mayoritario clásico para las elecciones presidenciales, legislativas y cantonales se añadieron dos consultas proporcionales, las elecciones europeas y regionales, además de la proporcionalización parcial de las elecciones municipales establecida en la ley del 19 de noviembre de 1982 (así como en las elecciones senatoriales, lo que es menos importante, ya que se trata de un sufragio indirecto).

La obligación mayoritaria, muy fuerte en las elecciones principales, sufre de la competencia de las consultas, cuya lógica es diferente, lo que da lugar a un “acordeón electoral”, con toma de posesión en fechas diferentes y con distinta duración del cargo; es decir, un conjunto de variables complejas con un calendario incierto, mientras las elecciones secundarias pueden influir en las elecciones ulteriores. En efecto, la derrota de M. Rocard en las elecciones europeas de 1994 le impidió ser candidato presidencial en 1995.

Además, estas elecciones, presentadas como no decisivas, no solo son amayoritarias, sino antimayoritarias, ya que se repartió el voto

entre varias listas con mucha esperanza, dado el límite proporcional establecido en solo 5 por ciento. Así pues, fueron 20 para las elecciones europeas de 1994, en las cuales los partidos con vocación gubernamental recibieron solo 46.8% de la votación, contra 66% durante las elecciones legislativas pasadas y 71% en las elecciones presidenciales posteriores.

Un doble sistema de partidos tiende por consecuencia a organizarse. Desde Maurice Duverger se conoce la fuerte relación entre modo de sufragio y sistema de partido, el primero como freno o acelerador del segundo; no obstante, la existencia simultánea de dos lógicas lleva a conducir el sistema utilizando al mismo tiempo el freno y el acelerador. De ahí provienen sus bandazos.

Las necesidades de la elección mayoritaria llevan a la agrupación de los partidos: los pequeños se integran en los grandes, por lo menos en coaliciones. Pero si existe un sistema con menos limitaciones y un financiamiento público accesible, puede salvaguardarse la voluntad de autonomía de estos pequeños partidos. Así, 37 de 87 diputados europeos, esto es 42%, no pertenecían a grandes partidos en 1994; lo mismo ocurre en los más de 650 consejeros regionales de 1716, es decir, 38.5 por ciento. En 1992 se añadió a lo anterior la capacidad de arbitrar entre mayorías inciertas en varias regiones, así como un financiamiento público, con base en las elecciones legislativas, sin límite mínimo de votación.

En conclusión, las elecciones principales refuerzan un sistema de partidos principales —la cuadrilla bipolar—, mientras las otras elecciones consolidan un sistema de partidos secundarios, como el Frente Nacional y los ecologistas. Todo esto hace poco comprensible el sistema para los electores, frente a tanta variedad, y frustrante para los pequeños partidos, representados en el recinto europeo, pero no en el recinto nacional (salvo en coaliciones), así como en las asambleas regionales, pero no departamentales.

No se puede armonizar todo, pero se puede corregir el sistema, ya que esta competencia entre principios electorales socava la noción de mayoría, afectada también por las varias cohabitaciones y la dualidad misma que manifiesta.

III. Una noción dual

Tanto la elección presidencial como las elecciones legislativas se apoyan en un mecanismo de decisión mayoritario. Durante mucho tiempo se consideró la contradicción, improbable, después accidental y provisional, pero ahora se empieza a presentir que la coexistencia de estas dos elecciones atributivas puede constituir una dificultad permanente, lo que conlleva a sugerir una reconciliación, imposible, según yo, excepto si se cambia fundamentalmente el régimen.

Dos elecciones atributivas

Es evidente que la originalidad de nuestras instituciones se encuentra en la suma de estas dos elecciones; en teoría, se resuelve la contradicción eventual, al considerar que la expresión del “soberano gana y lo habilita a gobernar”; sin embargo, es un poco más complejo.

La superioridad de la elección más reciente sobre las elecciones anteriores se advierte en 1986, 1993 y 1997. En estos tres casos, el presidente dejó a la nueva mayoría gobernar por completo. Una constitución bis, más cerca del texto original, se implementa entonces con una práctica meramente parlamentaria y un jefe de Estado que tiene un papel simbólico, obligado a aceptar opciones a veces opuestas a su propio programa.

A pesar de la necesidad de reafirmar, para el presidente de cohabitación, su papel eminente, la lógica mayoritaria le es contraria; por ejemplo, le impone la nominación del gobierno y también la firma formal de las actas de esta misma mayoría; además, no puede rehusar la promulgación de una ley, conforme a lo que dice la Constitución. Dicho esto, hasta ahora no se han utilizado todas las facultades exclusivas del presidente, como pedir una segunda lectura de una ley (artículo constitucional 10-2) o su derecho a solicitar el Consejo Constitucional, ya que ello manifestaría su encerramiento político. Asimismo, firma todos los decretos del gobierno, pero mantiene su autonomía en lo que respecta a las ordenanzas, competencia reconocida en 1986.

Por lo tanto, se demuestra el papel determinante de la elección parlamentaria no solo por ser posterior, sino por dar más poder al gobierno, al recuperar las competencias confiscadas por el presidente.

De la misma manera, un presidente electo posteriormente en la Asamblea no podría gobernar con una mayoría hostil, aunque esta hipótesis es poco probable, en razón de la secuencia lógica que existe entre las dos.

Una elección manda a la otra y no lo contrario, lo que nos aleja de una práctica totalmente parlamentaria. Patrick Auvret tiene toda la razón cuando destaca que las cohabitaciones sucesivas constituyen una “revancha del régimen parlamentario” y que el artículo constitucional 49 es más importante que el artículo 6; sin embargo, no “es la elección del presidente, un señuelo”, ya que tiene la facultad de disolver la Asamblea. Su uso desafortunado en 1997 (que da inicio a la cohabitación) no debe disminuir la importancia del único poder propio incondicionado del presidente, ya que le permite operar la transitividad mencionada entre las mayorías presidenciales, gubernamentales y parlamentarias, es decir, hacer depender una mayoría de otra.

Así, François Mitterrand disolvió la Asamblea en 1981 y 1988 para obtener una mayoría parlamentaria que le permitió implementar su programa. Al contrario, no usar esta competencia generó dificultades a Giscard d’Estaing, quien se dio cuenta que la mayoría parlamentaria del primer ministro era más grande que la suya, lo que dio lugar a un conflicto con Chirac en 1976. Del mismo modo, Chirac, una vez presidente en 1995, no usó esta facultad en el momento correcto —después de su elección—, lo que le hizo perder la elección legislativa en 1997, por primera vez para un presidente después de una disolución.

En conclusión, se debe ratificar la elección del presidente para asegurarle posesión completa del poder para la organización de una elección legislativa; al contrario, la elección parlamentaria no se debe ni se puede confirmar por una elección presidencial, a menos que exista cohabitación. En situación de cohabitación, solo queda la dualidad mencionada, la cual nos parece consustancial al régimen.

La reconciliación imposible

Aunque negada durante mucho tiempo, la dificultad estructural que proviene de estas dos mayorías posibles es ahora patente; por esto, hábiles médicos proponen remedios que consisten en someter aún más la elección parlamentaria a la elección presidencial.

Régimen presidencial o quinquenio del presidente son las dos soluciones propuestas. La primera consiste en abandonar la excepción institucional de la Quinta República para adoptar un modelo clásico, que no convenció fuera de Estados Unidos de América. Este implica abandonar el cuestionamiento de la responsabilidad gubernamental por el Parlamento y la facultad de disolución del presidente, así como organizar la simultaneidad de los mandatos del presidente y del Parlamento, además de la elección de un vicepresidente, en caso de una vacante en el poder.

Con el fin de no llevar a cabo una reforma constitucional tan importante, muchos proponen un quinquenio. Eso conlleva, según yo, al mismo resultado: vale solo por la concurrencia entre las dos elecciones presidenciales y legislativas, entonces es imperativo mantenerla por medio de “trucos” adecuados: crear una vicepresidencia; abandonar la censura del gobierno y la disolución, inútiles, a menos de que los dos poderes, presidenciales y parlamentarios, sean vinculados como en el esquema israelí, en el cual la caída de uno implica la caída del otro. Al final se trata también de un régimen presidencial con unos procesos que no se pueden usar sin romper la economía del proyecto, pues la solución al problema planteado consiste en someter la elección legislativa aún más a la elección presidencial, considerada como intangible.

El reforzamiento presidencial es una respuesta paradójica al verdadero problema, que es reequilibrar los poderes legislativos y ejecutivos ante la hipertrofia del poder presidencial, durante por los menos 34 años de la Quinta República. Paradoja contra paradoja, existe la tentación de hacer el elogio de la cohabitación con base en la gran idea de Montesquieu: “que el poder detenga el poder”, ya que permite un poder eficiente, justamente porque el presidente no impide su ejercicio; un debate permanente entre dos opciones políticas frente a los ciudadanos, y si “lo esencial está en juego”, la oportunidad de solicitar el arbitraje popular por medio de la disolución. Solo quedan los posibles desacuerdos internacionales, en razón de las facultades compartidas entre el presidente y el primer ministro, con respecto a las relaciones exteriores y la defensa, aunque hasta hoy no hubo conflictos.

La última solución consiste en fraccionar el septenio en dos periodos, esto es, sumar 5 más 2 para obtener 7. Cinco años para un amplio periodo de pleno ejercicio del poder que permita a la ciudadanía

La singularidad francesa

juzgar al presidente acerca de los resultados de las orientaciones implementadas. Después, que el pueblo tenga dos años para decidir si confirma al presidente (1988) o cambia de orientaciones (1995). Si parece muy largo el plazo, se puede reducir en un año y establecer un sexenio presidencial, o también un quindenio, pero con elecciones legislativas todos los cuatro años. Fantasía tal vez, pero existe este año neutralizado por las elecciones en Estados Unidos de América.

Al final, considero que la solución actual es la menos mala y derogar el hiato institucional conlleva a otro régimen, con otros riesgos de funcionamiento. De todos modos, la contradicción irreductible que tiene por origen la elección presidencial no le impide proponer un mecanismo de decisión mayoritaria.