

El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República*

El general De Gaulle le contestó a quien le preguntó acerca de la naturaleza del régimen: “Una Constitución es un espíritu, una institución, una práctica”. Treinta y cinco años después, todavía está vigente esa definición; sin embargo, el tercer término tiene más importancia que al inicio de la Quinta República, ya que los tres conceptos expresan que un mismo texto, sin ninguna modificación, han permitido una práctica tanto presidencial del Poder Ejecutivo como parlamentaria, en 1986-1988, 1993-1995 y desde 1997, a la manera de dos constituciones en una.

Por lo tanto, las interrogantes acerca de los mecanismos jurídicos y sus inflexiones, las interpretaciones jurisprudenciales o doctrinales, por útiles que sean, no permiten contestar esta cuestión: ¿Cuál es el verdadero fundamento de esta práctica que permite pasar, de manera sencilla, de un sistema decisonal a otro, es decir, el poder máximo del presidente y mínimo del primer ministro o, de vez en cuando, lo contrario?

Con la práctica se trata, sobre todo, del papel de los actores titulares de las diferentes funciones institucionales; dicho eso ¿solo el carisma del general De Gaulle condujo a la ausencia de repartición de los poderes

* Publicado en *Revue du Droit public*, 1998, núms. 5-6, pp. 1611-1624.

que caracteriza la primera parte de la Quinta República? La continuidad del sistema nos enseña que no, pues se mantuvo la preeminencia presidencial hasta 1986 y la primera cohabitación, con o sin la elección de los herederos intelectuales de De Gaulle. En efecto, Mitterrand, opositor de De Gaulle y autor de la famosa fórmula del “golpe de Estado perpetuo”, en torno al poder del presidente de la Quinta República, no cambió nada una vez electo.

Lo anterior refleja que no hay una práctica de la Constitución de izquierda o de derecha; la lógica de la situación que ocurre le gana a cualquier otra preocupación. Dicho eso, los acontecimientos de 1986 nos permiten contestar a la pregunta planteada: no son los actores humanos los que determinan la práctica, sino los actores colectivos que la apoyan; es decir, los partidos políticos como sistema y las articulaciones que existen entre él y la figura de referencia de las instituciones, el presidente de la República.

Si la idea enunciada según la cual el sistema de partidos influye en la práctica es admitida desde Maurice Duverger, que hizo pasar la disciplina de un derecho constitucional exegético al estudio de las instituciones políticas, no se ha logrado considerar, a pesar de que es un elemento constitutivo, como por ejemplo en Gran Bretaña, donde no se puede describir el sistema político sin hablar del bipartidismo que tiene un papel preponderante. Sin embargo, estamos cerca de esta consideración, ya que la cuestión de la mayoría está reconocida como esencial; desde luego, la cohabitación solo se puede entender por lo que la genera: la contradicción entre las mayorías, la cual no niega la mayoría, sino que contradice sus efectos.

Así pues, la especificidad del régimen político de la Quinta República se debe buscar ahí, más que en las innovaciones del texto constitucional de 1958¹ y 1962.² Es lo que trataremos de mostrar al repasar de manera breve la construcción progresiva de este sistema de partidos, la cuadrilla bipolar y, al destacar su interacción con los mecanismos institucionales, la configuración de la cuadrilla y la transformación de las instituciones.

¹ Voto de la nueva Constitución e inauguración de la Quinta República.

² Elección del presidente por el sufragio directo.

I. Configuraciones de la cuadrilla

El modo de sufragio de las elecciones legislativas no aparece en la Constitución, por la decisión del general De Gaulle, que quería poder cambiarlo sin dificultad, al contrario del modo de elección del presidente de la República, que la reforma de 1962 permite especificar de manera precisa, es decir, también una elección uninominal mayoritaria con dos vueltas.

Que sea uno u otro va a influir mucho en la reconstrucción de un sistema de partidos, que se organizará conforme a las nuevas lógicas políticas creadas, mismo sistema que se encuentra hoy amenazado por unos síntomas de desorganización, después de haber alcanzado paulatinamente una cierta perfección.

A. El camino hacia la bipolarización: 1958-1974

A pesar de los cambios iniciados con la Quinta República, los partidos políticos tardan en entender que un nuevo modo de escrutinio requiere una nueva oferta electoral, por lo que no buscan agruparse o presentarse de manera diferente. El nuevo escrutinio mayoritario y el desistimiento posible a favor de otro candidato entre las dos vueltas permiten, en 1958, al partido de De Gaulle, Unión por la Nueva República (UNR), y su aliado, Centro Nacional de los Independientes (CNI), ganar las elecciones. Sin embargo, 6 grupos parlamentarios y 30 diputados independientes integran la nueva Asamblea Nacional. Todos están representados en el gobierno de Debré de enero de 1959, excepto la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), conforme a una lógica de unión, dictada por la necesidad de arreglar el asunto argelino.

Dicho eso, es asombroso constatar cómo la elección del presidente de la República, realizada por primera vez por medio del sufragio universal directo, principal innovación de la Quinta República, en 1962, desemboca en la mutación del sistema de partidos, de una lógica de concentración a una lógica de mayoría. La única moción de censura aprobada hasta ahora durante la Quinta República, en octubre 1962, muestra a los actores la necesidad de una mayoría parlamentaria fuerte. Esta se constituye después de la aprobación del referéndum de 1962

y la derrota del “cartel del no”, por medio de una coalición cuyo núcleo es la UNR. Otro fenómeno importante es la reintegración del Partido Comunista en el juego político con los desistimientos a su favor o los de sus candidatos. A partir de este momento, queda establecido el “hecho mayoritario”, el cual continuará reforzándose con la elección presidencial y su segunda vuelta limitada a solo dos candidatos, lo que constriñe a determinar una mayoría y una oposición. El perímetro de cada una empieza a establecerse con la primera experiencia presidencial de 1965. El general De Gaulle gozaba en aquel entonces solo del apoyo de su mayoría parlamentaria, frente a dos coaliciones: la “Unión de la Izquierda” de Mitterrand, que al final se impuso, y la coalición del centro de Lecanuet.

Posteriormente, subsistió una tentativa de unión entre la izquierda y el centro, que el triunfo del no en el referéndum del 27 de abril de 1969³ favoreció; sin embargo, la derrota de Alain Poher, su candidato, y la victoria de Pompidou en la elección presidencial de 1969, tras la renuncia de De Gaulle, concluyó la experiencia de un centro opositor.

Al contrario, es la estrategia de un centro mayoritario que ganó con Giscard d’Estaing, en la elección presidencial de 1974, contra el partido gaullista adversario, pero también aliado.

Paralelamente, François Mitterrand implementó la misma estrategia de unión de la izquierda no comunista, a fin de rebasar al adversario y aliado comunista; su designación como candidato único en 1974 simboliza el éxito de este proceso.

B. La cuadrilla bipolar: 1974-1988

En la elección presidencial de 1974, 90% de los sufragios se repartieron entre los 3 candidatos que representaban las 4 fuerzas políticas principales. El éxito de M. Giscard d’Estaing, con 50.8% de los sufragios recibidos, deriva de la creación de un partido del presidente, la UDF, solo en 1978, ya que el primer ministro Chirac pretendió hacer de la UDR el partido gaullista, que empezó a dirigir ese año, un partido al

³ Referéndum organizado después de los acontecimientos de mayo 1968, que trata de la creación de regiones y una reforma del Senado.

servicio del presidente, lo que parece ser únicamente táctico, ya que él mismo creó en 1976 el Agrupación por la República (RPR) para defender sus intereses electorales. En el otro lado del espectro político, Mitterrand, a pesar de su derrota, cerrada, conservó el control del PS y lo hizo crecer (afiliación de una parte de la PSU), mientras su aliado comunista conservó su identidad esencial, aunque manifestó una cierta inquietud.

Para las elecciones legislativas de 1978 se modificó la ley electoral, a fin de reducir las opciones, ya que (ley del 19 de julio de 1976) se debía obtener por lo menos 12.5% de la votación de los electores registrados (es decir, más de 16% de los votos recibidos con una abstención de 25%) para participar en la segunda vuelta. Por lo tanto, las elecciones de 1978 muestran una configuración cuadrangular casi perfecta: cada uno de los 4 partidos mencionados recibe 20% de la votación, representando juntos 90% de los sufragios y constituyendo 4 grupos parlamentarios de la Asamblea Nacional, 2 en la mayoría y 2 en la oposición.

La misma cuadrilla se materializó durante la elección presidencial de 1981, Ciscar d'Estaing y Jacques Chirac (28% contra 18%), François Mitterrand y Georges Marchais (26% contra 15%); así como durante las elecciones legislativas que siguieron, 37.5% para el PS contra 16% para el PC, y 21% para el RPR contra 19% para la UDF.

Aunque es menos equilibrada, ya que el PS posee, sin el apoyo de otro partido, la mayoría absoluta, como la UDR en 1968, la cuadrilla representa 93% de los votos, contra 87% durante la primera vuelta de la elección presidencial.

Legitimado por estos resultados, el sistema de partido alcanza una minoría destacada que no va a perdurar mucho, causa o consecuencia tal vez de la aparición de nuevas elecciones con representación proporcional. La primera elección europea (10 de junio de 1979) todavía no trastoca el esquema existente, ya que estos 4 partidos obtienen 88% de la votación. La segunda (17 de junio de 1984), al contrario, simboliza un aviso previo, dado que los 4 reciben solo 75% de la votación, en razón de la caída del Partido Comunista y la primera aparición verdadera del Frente Nacional en el sistema de los partidos, con 11% de los votos recibidos. Especificidad de una elección considerada como poco decisiva tal vez; sin embargo, la tendencia se confirma con las elecciones concurrentes de 1986: las regionales organizadas por primera

vez y las legislativas, con representación proporcional, departamental. Los 4 partidos rebasan en estas apenas 80% de la votación, en tanto que el Frente Nacional se estabiliza alrededor de 10 por ciento. En ese contexto, ocurre la primera cohabitación que trastorna las reglas mayoritarias establecidas. Esta concluye con el triunfo de François Mitterrand en la elección presidencial de 1988, así como en las elecciones legislativas; en la primera, los 4 partidos reciben 77% de los votos, y en la segunda, 85 por ciento. El PC se mantiene arriba del FN por poco, pero lejos de los demás, y es la última vez que la cuadrilla se acerca del límite de 80%, pues empieza un nuevo periodo.

C. La complejidad: 1988...

La legislatura de 1988 es la primera que no tiene, desde hace 30 años, una mayoría parlamentaria clara. La coalición PS-Movimiento de los Radicales de Izquierda (MRG), cuyos miembros integran el gobierno, representa apenas 48% de los escaños, es decir, faltan 12 diputados para alcanzar la mayoría absoluta. No obstante, la habilidad táctica del primer ministro hace que esta situación no tenga consecuencias importantes, pero ello disminuye la noción de mayoría, ya que el sistema con 4 partidos principales pierde su solidez. En las elecciones proporcionales europeas de 1989 y regionales de 1992, solo obtuvieron 69% y 59% de la votación respectiva. De hecho, a la competencia del Frente Nacional se añadió la del partido ecologista, apoyado por la gente decepcionada del socialismo.

La erosión de la cuadrilla siguió también en 1993, sobre todo por el colapso del PS que perdió la mitad de sus electores de 1988, con solo 69% de los votos recibidos. La segunda cohabitación empezó, a pesar de la amplia victoria de la oposición, como si la cohabitación se hubiera vuelto algo normal, los actores tomaron también en cuenta el hecho de que el presidente no se presentó otra vez.

En la elección de 1995, los 4 candidatos de los partidos tradicionales recibieron apenas 71% de los sufragios, lo que refleja de nuevo su erosión, en comparación a 1974 o 1981. Además, Chirac, una vez electo, tomó la decisión de no disolver la Asamblea inmediatamente, sino dos años después, ya que todavía disponía de la mayoría más amplia de la Quinta República, y perdió la elección, por no respetar una regla

casi parainstitucional, que consistía en disolver la Asamblea inmediatamente después de la elección, para materializar lo que llamamos la transitividad mayoritaria⁴ y asegurarse por lo menos cinco años de poder efectivo.

Con las elecciones de 1997 y la tercera cohabitación surgió un nuevo sistema de partidos. Se confirmó la erosión de los cuatro pilares del sistema tradicional (67% de los votos), en tanto que se constituyó una mayoría plural, resultado de la coalición de todos los partidos de izquierda. En lugar de la suma de 2 partidos adversario-aliado, se inauguró la construcción de una mayoría de 2 ámbitos: 1 gran partido y 4 aliados en contienda para ocupar el segundo lugar.

La misma configuración pareció implementarse en 1998 para los partidos de derecha, después de las elecciones regionales, que planteó la cuestión de la integración del Frente Nacional a este bloque, la cual finalmente fue rechazada. Asimismo, la explosión de la UDF podría llevar al mismo esquema, con un RPR dominante y sus aliados, peleándose el segundo lugar. La elección europea de 1999 confirmará o no esta simetría entre izquierda y derecha.

Así se ha organizado, una etapa tras otra, este sistema. Si contamos esta historia es para destacar la permanencia del hecho mayoritario, desde 1962, el cual, fuera de los matices de su operatividad, tiene efectos contrarios, según se organiza a favor del presidente de la República o en contra, elemento principal determinante del funcionamiento de las instituciones.

II. Transfiguración de las instituciones

Como se sabe, las instituciones de 1958 se establecieron para luchar contra la inestabilidad del gobierno; dado que la solución británica de una mayoría parlamentaria era difícil de alcanzar, se tuvo que encontrar un remedio. Por ello, se tuvo que vincular con la elección presidencial, por lo menos hasta la primera cohabitación y la aparición

⁴ Hacer que la mayoría presidencial, construida durante la elección presidencial, derive en una mayoría gubernamental y parlamentaria.

de una divergencia entre mayoría presidencial y mayoría parlamentaria. Mayorías convergentes o divergentes, pero siempre mayorías. Este hecho nos conlleva a presentar unas observaciones acerca de las diferentes funciones de la elección presidencial, la dualidad del Ejecutivo y, para terminar, la solidez del hecho mayoritario.

A. Otras funciones de la elección presidencial

Puede parecer extraño el título, ya que la función de la elección presidencial consiste sobre todo en designar al presidente de la República, pero conforme a los acontecimientos históricos mencionados, se pueden añadir tres funciones suplementarias.

En primer lugar, construir la mayoría: empieza con la edificación de un partido, instrumento de su ambición, por el futuro candidato, como lo hicieron Giscard d'Estaing, Mitterrand y Chirac (los ejemplos contrarios de Barre y Balladur muestran la necesidad de esta herramienta); después, se debe obtener, en la segunda vuelta de la elección, el apoyo del aliado-adversario; al final, esta coalición se vuelve, si gana el candidato, mayoría presidencial, luego gubernamental y para terminar parlamentaria, conforme a la transitividad señalada, con perímetros similares. En paralelo, los diferentes componentes de esta mayoría reciben retribuciones por su apoyo; por lo tanto, la libertad de elección del primer ministro por el presidente, establecida en el artículo 8-1, es condicionada. Además, tradicionalmente, el primer ministro es un actor principal de la conquista del poder, cuando el segundo es un ejecutante fiel del presidente.

Por otro lado, para conservar la otra facultad que le otorga el artículo 8, la de revocar al primer ministro, el presidente debe ser dueño de su mayoría y de su partido, pilar esencial de ella, de tal manera que nombra a un compañero fiel como dirigente; en caso de no poder hacerlo, se considera como la pérdida de un recurso político importante, aun más en época de cohabitación. Se trata entonces de un límite al artículo 5 constitucional,⁵ ya que el presidente no es solo el árbitro

⁵ El presidente de la República tutela el respeto de la Constitución. Asegura, por medio de su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto de los tratados.

institucional, sino también el dirigente de una coalición política; así es la ambivalencia del papel del titular de la función presidencial.

Más curioso es el papel de la elección presidencial con respecto a la oposición; es decir, exactamente los mismos efectos que para la mayoría. Por supuesto, se entiende bien que el perímetro político de la mayoría determina el de la oposición y la segunda vuelta de la elección presidencial permite establecer quién será el líder de la oposición. Aunque sea derrotado —a menos que sea una derrota importante como Giscard d'Estaing—, se encargará de llevar su coalición para la revancha en las elecciones legislativas o presidenciales siguientes, como es el caso de François Mitterrand, en 1965 y 1974; Jacques Chirac, en 1981 y 1988, o Lionel Jospin, en 1997, lo que ilustra la dualidad del Ejecutivo.

B. La dualidad del Ejecutivo

La cuestión de papel del presidente de la República y del primer ministro, respectivamente, en el proceso decisivo establecido por la Constitución, se plantea desde 1958. Ha sido fuente de controversias, como por ejemplo durante el debate entre François Mitterrand y Georges Pompidou en la Asamblea Nacional el 24 de abril de 1964 y de perplejidad para los juristas, para entender cómo articular los artículos 5 y 13, con los artículos 20 y 21. A esto se debe añadir la resolución del Consejo de Estado (CE, 10 septiembre de 1992, Meyet) que establece que todo lo que se hizo durante el Consejo de los Secretarios, con la autoridad del presidente, solo se puede deshacer de la misma manera, reconociendo así un cierto poder de evocación presidencial. Fueron varias las tentativas de clarificación, tratando de distinguir entre ámbito reservado al presidente y ámbito general; orientación e implementación de la política decidida, y poderes propios y compartidos, con una ambigüedad en cuanto a la equidad y respecto a su distribución.

Después de 40 años de práctica y tres cohabitaciones, la respuesta más sencilla es que la repartición del Poder Ejecutivo se hace de esta manera: se entrega casi totalmente a quien tiene la mayoría parlamentaria: presidente o primer ministro en periodo de cohabitación; por lo tanto, es una necesidad para ellos guardar el control de los partidos que la estructuran.

En el periodo de concordancia entre las mayorías, el presidente puede no solo ejercer las facultades que le otorga la Constitución, sino

también evocar las que esta otorga al primer ministro y al gobierno, y decidir la repartición entre las dos.

En el periodo de discordancia, la repartición entre las facultades se hace al revés: el primer ministro y el gobierno ejercen plenamente sus competencias reconocidas en los artículos 20 y 21. El presidente puede advertir y presentar reservas, pero no se puede oponer, sino a las ordenanzas, lo que no impide a la mayoría votar una ley. Se reconoce también desde 1986 que el presidente no puede rehusar firmar los decretos y solo atrasar la nominación de los funcionarios. No obstante, conserva sus ámbitos de competencia tradicionales y facultades propias, que no necesitan refrendo gubernamental. Hasta hoy no se cuestionaron los primeros, dado que existe un consenso en materia de defensa y relaciones exteriores; sin embargo, en caso de desacuerdo, la Asamblea Nacional tiene la facultad de rehusar la suscripción de un tratado o los créditos destinados a un programa militar. Ahora bien, se puede considerar que los artículos 16, 18, 54 y 56 no son esenciales; que la lista establecida en el artículo 19 se debe limitar; que el artículo 8-1 está condicionado por la situación parlamentaria, como lo muestran las designaciones del primer ministro en 1986, 1993 y 1997, y que el referéndum previsto en el artículo 11 está sometido a una propuesta del gobierno. Queda entonces solo la disolución de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 12; no obstante, el presidente debe restablecer sus recursos políticos para poder usarla, tomando en consideración también el calendario electoral. Para terminar, cabe mencionar que el artículo 61 le permite acudir al Consejo Constitucional, facultad que hasta ahora no se ha utilizado.

Se teorizó de esta manera entonces, en 1986, la lectura parlamentaria de la Constitución. Dicho esto, que sea de una u otra lectura, todo es tema de mayoría.

C. La solidez del hecho mayoritario

“Cuando no sea más presidente, se necesitará a un jefe de Estado, fuera de los partidos y sin vínculo con una mayoría parlamentaria”, dijo el general De Gaulle. Se debe constatar que ocurrió exactamente lo contrario, ya que la capacidad de acción del presidente está necesariamente vinculada con el estado de la mayoría.

Si no se puede decir como Patrick Auvret que la “elección presidencial es un señuelo”, sí se puede subrayar que, con respecto a la atribución del poder, el artículo 49 vale bien el artículo 6.

Destacamos que el primer apartado del artículo 49, que define la relación íntima entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, fuente de su poder, da lugar a controversias. Si se defendió la tesis según la cual el gobierno, recientemente nombrado, tiene la obligación de presentarse ante la Asamblea para demostrar que tiene su apoyo, la situación en la realidad es variable. Si bien es la regla hasta 1966, cambió todo cuando ese año De Gaulle quiso demostrar que el gobierno procede del presidente, ahora electo por el sufragio universal, y no de la Asamblea. Después, la obtención del voto de confianza fluctúa, según el contexto y la mayoría en la Asamblea.

Si la lectura del artículo 49-1 es imprecisa, no es el caso del 49-2, aunque no se ha votado desde 1962 por una moción de censura, ni con una mayoría frágil. Esto debido a que el procedimiento de cómputo de los votos (se requiere la mayoría absoluta) ha permitido salvar varios gobiernos y, por lo tanto, presentar una moción de censura tiende más a hacer visible, para la opinión, un debate.

Las mismas observaciones se pueden formular en cuanto al artículo 49-3, mas este proceso de “voto bloqueado” o de validación completa sin voto del texto gubernamental propuesto está destinado más a los aliados del gobierno que a sus adversarios, ya que su finalidad es confirmar que pertenecen todavía a la mayoría.

Lo anterior permite destacar la importancia, más visible en periodo de cohabitación, de una tercera función del Parlamento: además de legislar y controlar, la de apoyar; las dos primeras solo se pueden ejercer si no se oponen a la tercera. El primer ministro, como representante del Ejecutivo en el Parlamento, a excepción de la convocación de sesiones extraordinarias y del derecho presidencial a solicitar una segunda deliberación, tiene una posición específica en el sistema institucional, cuya base es la suma de este papel de representante con la solidez de la mayoría, que refleja la disciplina en el voto. Todo ello le permite aplicar o la política presidencial o la suya, en caso de cohabitación. En esta situación, si la cohabitación da a la Asamblea Nacional un papel esencial en el sistema político, como fuente del Poder Ejecutivo, no influye, sin embargo, en su funcionamiento. El hecho mayoritario y

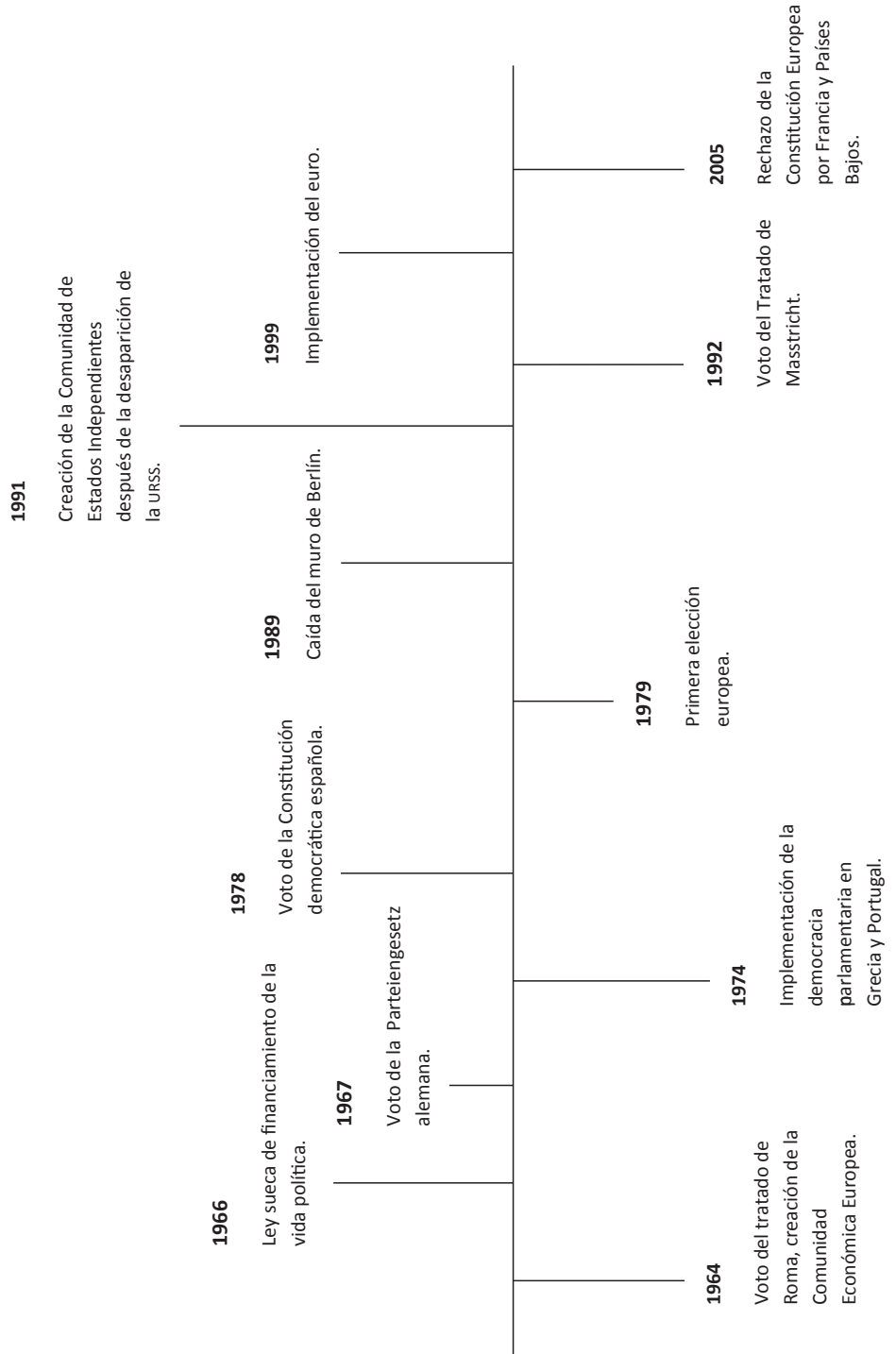
El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República

los automatismos funcionan de la misma manera, con las mismas consecuencias.

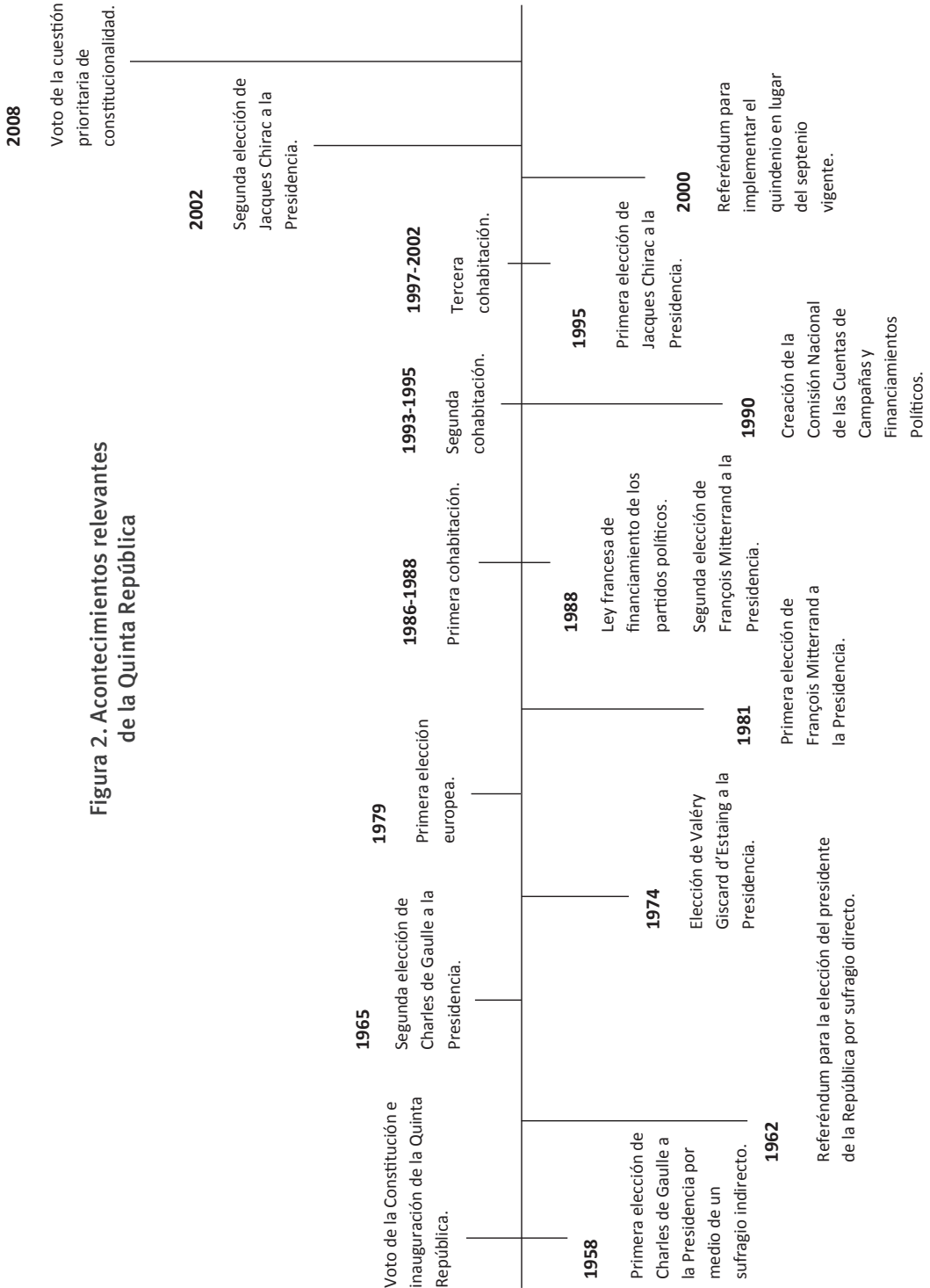
En conclusión, sabemos desde 1986 que el texto constitucional permite operar tanto una convención general presidencialista como una convención general parlamentarista, según el estado del sistema de los partidos y, mecanismo no institucional, la relación entre él y el presidente de la República, con una repartición del poder u otra. Entonces, sí existe una transfiguración del texto original por un sistema de partidos que produce la mayoría; sí, hay una Constitución Política de la Quinta República.

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

Figura 1. Acontecimientos relevantes en Europa



El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República



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

Figura 3. Las diferentes repúblicas en Francia desde la Revolución

