

## E UNO PLURES. ¿UNA REPÚBLICA CON DOS REGÍMENES?

por Bernard Manin\*

El descubrimiento sorprendió, después resultó habitual: la V República es gobernada de manera diferente según si la mayoría presidencial coincide o no con la mayoría parlamentaria, pero las instituciones funcionan en uno y otro caso. Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun aportan una contribución importante a la inteligibilidad de la V República al mostrar que la diferencia entre las formas de gobierno que se sucedieron desde 1958 no se explica solamente por la concordancia o discordancia entre mayoría presidencial y parlamentaria. Esta diferencia se vincula sobre todo con la posición del Jefe de Estado en relación con la sociedad y con su imaginario: el tipo de legitimidad de la que goza y las relaciones que lo ligan al electorado, por una parte, y a los partidos políticos, por otra<sup>1</sup>.

De Gaulle invocaba la historia y hablaba en nombre de la Francia eterna. Su mandato se ponía en juego en cada referéndum que organizaba. Se situaba ostensiblemente por encima de los partidos, incluyendo aquellos que apoyaban su accionar, mientras que el rol de jefe de la mayoría, en principio, se le delegaba al primer ministro. En fin, había llegado al poder en las circunstancias excepcionales de la crisis argelina y había tomado partido por la fundación de un nuevo régimen, mezclando así dos figuras clásicas del poder extraordinario, la de salvador del Estado y la de fundador. Por su sentido de la puesta en escena y la potencia de su retórica, no menos que por sus actos, De Gaulle había logrado encarnar la unidad nacional. Se presentaba como heraldo de la voluntad nacional, aquel que daba voz a Francia,

\* Director de Investigación en el C.N.R.S., miembro del CREA y Profesor de la Universidad de Nueva York. E-mail: bm20@nyu.edu. [Traducción de Sebastián Pereyra, controlada por el autor].

<sup>1</sup> Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun, *La Vème République, Naissance et Mort*, Seuil, París, 1998.

reservándose las grandes decisiones (de política exterior y de defensa así como la dirección del conjunto de la política económica y social) y dejando el resto a cargo del primer ministro y del gobierno. Aunque parecía evidente, gracias al tiempo y al trabajo de los historiadores, que en realidad el curso de los asuntos públicos no obedecía siempre a un esquema tan estricto y, en particular, que la línea divisoria entre las grandes decisiones y las menos importantes era a veces tenue e incierta, sin embargo el ejercicio gaullista del poder se prestaba a esa lectura esquemática y la agrandaba deliberadamente. La legibilidad así producida constituía un elemento capital en el funcionamiento efectivo del sistema político. En todo caso, la Constitución de 1958 apuntaba a perpetuar y codificar la función de encarnación de la unidad nacional y de expresión de las grandes elecciones del país, confiándola al presidente de la República.

Ahora bien, ninguno de los sucesores del General De Gaulle estuvo en condiciones de ocupar el lugar habilitado de ese modo por la Constitución. Ninguno tenía su legitimidad histórica ni su carisma. Los presidentes que lo sucedieron no eran ni salvadores del Estado ni fundadores de instituciones; tampoco disfrutaron del aura que confiere la excepción. Como consecuencia de ello, desprovistos de la autoridad carismática, como lo preveía Georges Pompidou desde 1974, se vieron "llevados a intervenir en la dirección del Estado de manera constante, permanente [...] mediante la acción cotidiana" para mantener su supremacía. Lo hicieron, sin duda, con modalidades diversas, cada uno en función de su temperamento personal y de los recursos particulares que podía movilizar, pero todos intervinieron en la gestión cotidiana de los asuntos públicos, certificando así, a la vez, la profundidad y el carácter inexorable de la evolución. La importancia otorgada a la fórmula de Pompidou constituye uno de los puntos más fuertes y más convincentes de la interpretación propuesta por Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun.

## **Del poder de encarnación al de jefe de partido**

Puede verse, entonces, que la transformación fundamental de la V República precede largamente a la primera cohabitación. Con la salida del General, desaparece el poder de encarnación de la unidad nacional alrededor del cual se organizaban las instituciones de 1958. Las mayorías presidencial y parlamentaria coincidían todavía en el caso de Pompidou. Sin embargo, el rol del presidente y su lugar en el orden de los símbolos habían sido ya profundamente alterados, prefigurando las transformaciones ulteriores. Mejor aún, el quiebre del dispositivo establecido en 1958 fue obra

del propio De Gaulle, quien fue el primero en experimentar sus efectos perturbadores a partir de 1965. En efecto, la elección del presidente de la República por sufragio universal directo, introducida en la Constitución por voluntad del General en 1962, trastornó la configuración institucional y simbólica de los orígenes. La reforma constitucional de 1962 se proponía asentar la legitimidad especial y superior del presidente de la República convirtiéndolo en el representante del pueblo en su totalidad, el único que sería designado por el conjunto del electorado. Se trataba de institucionalizar el poder de encarnar la nación y de enunciar su voluntad, que De Gaulle tenía por su carisma, por la historia y por las circunstancias. La elección directa del Jefe del Estado ofrecía, al parecer, la solución.

Sin embargo, la solución creaba una dificultad y una tensión que la V República no llegó jamás a resolver. Sometido a las exigencias de la competición electoral para llegar a su cargo, el presidente de la República apareció, desde entonces, como el candidato de un partido contra otro, simplemente llevado al poder por la voluntad de una mayoría, en general escasa. En toda elección, sin duda, es el candidato preferido por una mayoría, y por tanto por una parte del electorado, el que deviene gobernante o el representante del todo. Pero esta transmutación de lo particular en general es, asimismo, en el orden de los hechos como en el de los símbolos, uno de los problemas más complejos de las democracias. Es evidentemente deseable que, elegido por una parte del todo, el representante actúe en función del interés común una vez que está en el poder y no solamente para servir a sus partidarios. Además, en el ejercicio de sus funciones, su legitimidad y su autoridad moral son tanto mayores cuanto más aparezca como la expresión de la colectividad entera y no como el simple portavoz de su parcialidad. La elección del presidente de la República por sufragio universal exacerbaba esta tensión inherente a toda democracia al someter a él la institución central del sistema de 1958. Para acceder a la presidencia, los sucesores del General De Gaulle se vieron obligados a comportarse primero como candidatos, solicitando los votos de electorados particulares, respondiendo a sus preocupaciones precisas y prometiendo la satisfacción de sus intereses específicos. El apoyo de un partido político se reveló como una oportunidad inmejorable para movilizar al electorado durante la campaña presidencial. Los candidatos a la presidencia, comenzando por François Mitterrand, también comprendieron que el control de un partido facilitaría el ejercicio de su cargo al establecer un vínculo estrecho entre el parlamento y la presidencia. Los aspirantes a la presidencia se ubicaron en principio a la cabeza de un partido. La mística de la encarnación nacional se quebró: la elección presidencial hace entrar en el Elíseo al jefe de un partido.

Los roles asignados a los diferentes órganos institucionales por el sistema de 1958 quedan, desde entonces, trastornados y desquiciados. Si el partido del presidente detenta la mayoría en el parlamento, la concentración de poderes resulta excesiva. El presidente de la República ya no se contenta con fijar el rumbo y con formular la orientación del conjunto de la vida del país; gobierna todo, hasta los detalles, porque controla indirectamente el parlamento y porque la Constitución no trazó los límites precisos del poder de encarnación de la unidad nacional, un poder, por otra parte, objetivamente difícil de circunscribir. Elegido como los otros representantes, el presidente considera que sólo la elección presidencial puede poner término a sus funciones. No se siente, entonces, obligado a poner en juego su responsabilidad por medio de referéndums, cortando así uno de los canales principales a través de los cuales la nación se comunicaba con su jefe en tiempos de De Gaulle. Como todo representante, tampoco el Jefe de Estado está atado durante su mandato al programa por el cual fue electo; así lo puso de manifiesto François Mitterrand, por primera vez y de manera espectacular, con el giro económico de 1982-1983. En compensación, cuando el presidente no dispone de una mayoría en el parlamento su función, en lo esencial, se ve reducida a una magistratura de influencia, solamente reforzada de manera precaria e intermitente por su poder de disolver el parlamento.

Con la idea de encarnación de la unidad nacional, Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun proponen una interpretación fuerte y profunda de la fundación de la V República y de los primeros años de su existencia. Recuerdan también, de manera precisa, aquello que casi había hecho olvidar el funcionamiento sin mayores inconvenientes de las instituciones después de la partida del General De Gaulle y sobre todo después de la alternancia de 1981: la solidaridad profunda que vinculaba la economía de la Constitución de 1958 con la personalidad de su fundador. El análisis se hace menos convincente, a mi criterio, en el diagnóstico de los males provocados por la desaparición de la función de encarnación que sólo De Gaulle cumplía. También exagera, posiblemente, el rol causal de las instituciones de la V República en las debilidades políticas actuales que se detectan.

## Las dos intensidades

Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun juzgan difícil “acomodarse a una función presidencial cuya naturaleza cambia y cuya medida varía según las necesidades del ritmo electoral”; unas veces piedra angular de las instituciones y absorbiendo todos los poderes durante los períodos de concordancia de

mayorías, y otras veces reducida a un rol honorífico cuando las mayorías presidencial y parlamentaria no concuerdan. Este “contoneo” de la función presidencial —argumentan— socava los fundamentos de la decisión.

Pero podría sostenerse que, como lo certifican los episodios sucesivos de cohabitación, la discordancia de las mayorías no impide al gobierno gobernar, ni siquiera tomar decisiones importantes. Armados con los recursos del parlamentarismo racionalizado, en particular con el artículo 49 de la Constitución, el gobierno y el primer ministro pueden disciplinar a la mayoría parlamentaria que los ha llevado al poder. Por otra parte, el presidente de la República no posee los medios para bloquear las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sostiene, al menos en todo lo que concierne a la política interior (la situación es más incierta en el dominio de la política exterior y, sobre todo, de la defensa). Entonces, es el gobierno el que, de conformidad con los términos del artículo 20 de la Constitución interpretados de manera estricta, “determina y conduce la política de la nación”. En ese caso, no obstante, el poder de determinar y de conducir la política de la nación no aumenta con las prerrogativas específicas del presidente de la República, en particular, el control parcial del calendario electoral por intermedio del derecho de disolución, el recurso al referéndum y las facultades de designación. Cuando, al contrario, las mayorías presidencial y parlamentaria concuerdan, el gobierno está, de hecho, subordinado al presidente de la República, de suerte que el poder de determinar y conducir la política de la nación se encuentra indirectamente en manos del presidente, reforzado por sus propias prerrogativas. El poder de decidir la política del país cambia de manos según las circunstancias: en caso de concordancia de mayorías, está en manos del presidente de la República; en caso de discordancia, en las del primer ministro y su gobierno. La diferencia consiste en que, en las situaciones de coincidencia de mayorías, el órgano decisor detenta más poder que en las situaciones de no coincidencia. El poder, puede decirse, está más concentrado en períodos de concordancia de mayorías.

Ahora bien, la concordancia o discordancia de las mayorías no son puramente aleatorias. El presidente siempre puede disolver la Asamblea Nacional (sin refrendada), como lo hizo François Mitterrand en 1981 y en 1988 para solicitar la elección de una mayoría parlamentaria conforme a sus propias orientaciones. Si la orientación política del presidente suscita en el electorado una adhesión sólida y fuerte, las elecciones legislativas así provocadas tienen todas las oportunidades de producir una mayoría parlamentaria conforme a la mayoría presidencial. La concentración del poder en manos del presidente refleja entonces —puede argumentarse— la intensidad de la adhesión política que él suscita en el electorado. Si, al contrario, la mayoría parlamentaria no coincide con la mayoría presidencial, es porque la orien-

tación política del presidente de la República no concita un apoyo intenso al momento de las elecciones legislativas, aún cuando hayan tenido lugar en término o hayan sido provocadas por una disolución.

Podría decirse, entonces, que las instituciones de la V República son susceptibles de funcionar según dos regímenes o modalidades: un régimen de fuerte intensidad política y otro de menor intensidad. La distribución del poder efectivo de orientación política (modo concentrado, en manos del presidente de la República, o modo no concentrado, en manos del primer ministro) puede variar. Pero varía en realidad según si el presidente de la República suscita o no una adhesión intensa en el electorado. Considerado desde ese ángulo, el sistema no podría ser calificado como mixto (ni como semipresidencial ni como semiparlamentario). No hay equilibrio del poder entre el presidente de la República y el gobierno (que refleja la mayoría parlamentaria): en el modo de intensidad fuerte, el presidente controla la mayoría parlamentaria por intermedio de su partido del cual es el jefe; en el modo de menor intensidad, el gobierno conduce la política del país sin que el presidente pueda poner ningún obstáculo. El sistema no es mixto; es simplemente binario o bimodal.

Sin duda, puede objetarse que la Constitución en su forma presente no está perfectamente adaptada a este funcionamiento bimodal. Subsiste, en particular, el problema de las competencias compartidas o no claramente asignadas: la política exterior y la defensa. Por otra parte, la facultad de designación "de los empleos civiles y militares del Estado" delegada en el presidente de la República crea asimismo una dificultad. En las situaciones de cohabitación, otorga al presidente los medios, limitados pero no insignificantes, de obstaculizar las elecciones del gobierno. En las situaciones de concordancia de mayorías, por otro lado, escapa a todo control, dado que el Consejo de Ministros está de hecho subordinado al presidente. Se presta, entonces, a los abusos del nepotismo o del clientelismo: un presidente que es también jefe de partido podría allí encontrar los medios privilegiados para recompensar a sus amigos políticos y personales. Para funcionar de manera satisfactoria según la lógica bimodal aquí esquematizada, la Constitución requeriría de ajustes. En consecuencia, no habría mayores inconvenientes, a mi entender, en que el lugar y los poderes del presidente de la República cambien fundamentalmente según si dispone o no de un apoyo intenso en el electorado.

No hay razones para exigir una Constitución que distribuya de una vez y para siempre poderes fijos *ne varietur*. La flexibilidad y la capacidad de adaptarse a las circunstancias son asimismo cualidades deseables, por cuanto los desplazamientos en la distribución de los poderes son organizados y ordenados por la Constitución, y no caóticos. Por otra parte, es de suma

importancia que una Constitución sea decisiva. Su objeto fundamental es encuadrar y regular el conflicto político. Una Constitución que puede engendrar situaciones sin salida conduce a su incumplimiento, y los problemas que de ello se siguen, como fueron ejemplo repetido durante largo tiempo los países de América Latina. Es capital, entonces, que una Constitución asigne en todas las circunstancias el poder de decisión, el poder de la última palabra. Pero no es necesario que el poder de la última palabra pertenezca en todas las circunstancias al mismo órgano. Su localización en el dispositivo institucional puede variar según las épocas y los objetivos, a condición de que éstos sean claramente identificados por el texto constitucional. La economía bimodal del sistema de 1958 puede satisfacer esta exigencia: la decisión se bifurca hacia un lado o hacia otro según si el presidente dispone o no de un apoyo intenso en el electorado.

Un dispositivo con dos regímenes, tal como lo vislumbramos aquí, presenta también una propiedad de la cual otras constituciones están desprovistas: da una traducción institucional al carácter variable y cíclico de la movilización política. Es un hecho, certificado por otro lado en todas las democracias, que los ciudadanos se interesan en la política o participan con grados de intensidad diversos según los períodos. A fases de politización intensa suceden momentos de menor interés por los asuntos públicos. Evidentemente hay excelentes razones para que el ritmo de las elecciones sea fijado de manera relativamente rígida, independientemente de las circunstancias: confiarle a alguien la tarea de decidir cuándo es oportuno y justificado convocar cada elección sería crear un poder exorbitante. Pero no puede esperarse que los ciudadanos tengan todo el tiempo el mismo interés en la cosa pública. El curso de los acontecimientos no obedece al calendario electoral. No hay siempre decisiones capitales que tomar. Y tampoco es deseable que las decisiones capitales tomadas en un momento dado puedan fácilmente ser puestas en juego en cada momento. La importancia de los compromisos varía según las circunstancias. En fin, los candidatos y los proyectos presentados a los electores son desigualmente aptos para suscitar pasión o rechazo. No solamente la política supone a la vez momentos ordinarios como extraordinarios, sin que se pueda —contrariamente a lo que afirmaba Schmitt— reducir su esencia a lo extraordinario, si no es por petición de principio o por una toma de posición estética<sup>2</sup>. Supone asimismo, fases de más o menos alta intensidad. El año 1981, a diferencia de 1958, no conte-

---

<sup>2</sup> Por otra parte, uno de los méritos del libro de Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun es mostrar cuánto aclara la historia de la V República, la distinción entre la política ordinaria y la política extraordinaria.

nía nada de extraordinario, pero la elección de François Mitterrand fue sin duda un momento de alta intensidad en el cual encontró su culminación un largo decenio de movilización política. La apreciación del período que siguió está oscurecida por el hecho de que el presidente de la República utilizó el poder concentrado que había conquistado para conducir, a partir de 1982-1983, una política profundamente diferente de aquella en virtud de la cual se había hecho elegir. Pero ello no quita nada a la constatación de que el poder en modo concentrado de 1981 reflejaba una adhesión intensa.

### La determinación sin frases y el compromiso

No es en la división del poder de orientación política entre el presidente de la República y el gobierno, ni en la necesidad de un consenso entre ellos durante los períodos de cohabitación donde hay que buscar la causa de aquello que puede aparecer como una reducción del papel de la voluntad en la política francesa. Muchos observadores notan que el escenario político ya no ofrece alternativas terminantes entre las cuales los electores tendrían que elegir, produciendo así un sentimiento de impotencia y desposesión. Pero incluso allí donde los actores se encuentran separados por diferencias significativas (como en Europa, la igualdad o la reforma de la justicia), el sistema los empuja a entenderse, produciendo soluciones intermedias o consensuales. Cuando la palabra maestra en el ámbito de la política económica se convierte en la más poderosa y, en muchas otras áreas, se impone la necesidad de un cierto entendimiento entre las fuerzas en principio en desacuerdo, la política no es más — se dice— la esfera de la voluntad y de la libertad colectivas.

Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun no hacen de la diarquía entre el presidente de la República y el gobierno en período de cohabitación la causa principal de la declinación de la “democracia de voluntad”, pero establecen de todos modos cierta relación entre los dos fenómenos. Exagerando un poco para favorecer la claridad del debate, diría que el desgaste de las alternativas y la búsqueda de acuerdos entre posiciones divergentes no están ligados a la cohabitación, sino que encuentran sus causas en otra parte: en la integración europea y en el ambiente económico, por una parte, en la configuración de los clivajes<sup>3</sup> de la sociedad francesa, por otra, y por último, en el rol del Consejo Constitucional. Por otra parte, los sentimientos actuales

<sup>3</sup> N. del T.: el término clivaje es un galicismo (el término francés es *clivage*) y como tal no existe en castellano; sin embargo su sentido es claro en virtud de su uso frecuente en textos de ciencias sociales.

de impotencia y desposesión tienen menos que ver con la declinación efectiva del papel de la voluntad política que con la manera en la que se han puesto en escena las opciones políticas capitales de los últimos quince años.

Tanto el vuelco de la política económica en 1982-1983 como la política de reducción del déficit público seguida desde 1995 a 1997, luego de una campaña presidencial en la que se ponía el acento en la "reducción de la fractura social" y se denunciaba el "pensamiento único", han hecho mucho, sin duda, para acreditar la idea de que no había verdaderamente alternativa en materia económica. Sin embargo, ambos episodios ocurrieron en períodos de concordancia entre las mayorías presidencial y parlamentaria. Tanto François Mitterrand como Jacques Chirac tenían los medios parlamentarios para conducir la política económica de su elección. Y, en efecto, ellos realizaron elecciones. Entre 1982 y 1983, como se ha explicado en muchas oportunidades, se consideró muy seriamente la posibilidad de implementar una política alternativa; el presidente de la República vaciló durante muchos meses entre la política de rigor económico finalmente escogida, y la continuación de la política llevada a cabo durante los dos primeros años de su mandato, combinada con un alejamiento del sistema monetario europeo. La vía escogida fue presentada enseguida de maneras diversas y embarazosas como una "pausa", o incluso como un "paréntesis". Pero un tema terminó por imponerse en la presentación retórica de la política efectivamente implementada: aquella, se ha repetido y abogado hasta el cansancio, estaba dictada por las "exigencias" de la construcción europea e, indirectamente, por las de la economía mundial.

Es de destacar que aquello que constituía una auténtica elección, que orientaba de manera decisiva la vida del país, haya sido así acompañado por el eslogan: "No hay elección". En lugar de explicar por qué la otra vía había sido juzgada más costosa y más perjudicial para los intereses mediatos del país, se la presentó como imposible. Lo que se transparentaba aquí no es el fin de una política de voluntad sino la dificultad de poner en escena las elecciones efectivamente hechas. La voluntad política no perdió, en realidad, su capacidad de orientar la vida colectiva. A partir de 1983, una política fue introducida y seguida durante quince años con una determinación inflexible por los diferentes equipos que se sucedieron en el poder: la política de la deflación competitiva. Sus efectos sobre la sociedad francesa han sido inmensos. La cuantificación en la materia es difícil, pero no hay casi duda de que esta política marcó un punto de inflexión decisivo en la historia económica del país. Los electores no fueron casi consultados, sin duda, al menos de manera explícita. Las élites dirigentes francesas, sin distinción de tendencias entre ellas, siguieron esta política con obstinación, cualesquiera

fueran sus costos e independientemente del calendario electoral. El propósito aquí no es juzgar esta política sino solamente subrayar que hubo allí una elección, un ejercicio de la voluntad y que la sociedad francesa fue a través de ella profundamente transformada. Esa elección, ciertamente, fue hecha bajo las restricciones de un ambiente determinado. Pero la política consiste, siempre, en realizar elecciones teniendo en cuenta los determinantes del ambiente. Toda elección política es una dosificación, en proporciones diversas, de voluntad y de limitación. De Gaulle también se ajustaba a las necesidades del momento, ceñidas a la resolución de la crisis argelina. Pero, según la afortunada fórmula de Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun, exaltaba enseguida "sin medida" el papel de la voluntad. Desde entonces se ha exaltado, también sin medida, la parte de las restricciones. Sin embargo, no hay que tomar la desaparición de la dramaturgia de la voluntad por el fin de la voluntad.

Para lo que fue efectivamente impotente la voluntad política, fue para detener el aumento del desempleo manteniendo el rumbo de la deflación competitiva. Al menos tanto como la retórica de las restricciones, esa impotencia real para atender dos objetivos a la vez (y como consecuencia el fracaso en el dominio particular, pero decisivo, del empleo) alimentó el sentimiento de que la voluntad política no tenía asidero en las cosas. En todo caso, ni la puesta en escena de las restricciones ni la impotencia en el dominio del empleo pueden imputarse a las instituciones de la V República.

La ausencia de alternativas categóricas en materia económica tampoco puede imputarse a las instituciones. La derecha propuso, en 1986, un programa de liberalización y desregulación más acentuado, que contrastaba, en efecto, con la política seguida hasta ese momento. Las instituciones, por su parte, no entorpecieron la aplicación de ese programa sino que fueron los electores quienes sancionaron esa orientación a partir de las elecciones de 1988, disuadiendo así a Jacques Chirac de presentar un programa presidencial de orientación similar en 1995. No obstante, esa liberalización acentuada constituía una alternativa real, susceptible de ser puesta en práctica dentro de los límites del marco nacional y sólo dependiendo del gobierno, compatible con la construcción europea tanto como con las transformaciones del ambiente económico mundial, como lo atestigua el ejemplo inglés. La derecha francesa tiene una gran dificultad —me parece— para articular en un programa aplicable las preocupaciones de su electorado tradicional con las de los grupos sociales favorables a una adaptación a las transformaciones del capitalismo y a la integración europea; pero esta dificultad no tiene nada que ver con las instituciones.

Por otro lado, una política económica alternativa a aquella que se aplica en la actualidad, y más conforme con las orientaciones tradicionales de la

izquierda, requeriría una coordinación a escala europea. Las instituciones podrían aquí hacer una contribución al surgimiento de alternativas bastante categóricas entre las cuales los electores tendrían que escoger, pero las instituciones que habría que instaurar y reformar con ese fin serían las instituciones europeas, no las de Francia.

En cuanto a la búsqueda de soluciones intermedias o "equilibradas" para los temas que, no obstante, dividen profundamente al electorado —probablemente con una fuerte carga pasional, tales como la seguridad (o inseguridad) urbana o el tratamiento de la heterogeneidad étnica y cultural que la inmigración masiva de los años sesenta instaló en Francia durante cierto tiempo—, ella no procede de una conversión a las soluciones del justo-medio, ni de la preocupación por cuidar a la oposición, ni, menos aún, de la cohabitación. Esta búsqueda encuentra su causa en el hecho de que los clivajes respecto de esos temas atraviesan al electorado de derecha como al de izquierda o, en otros términos, en el hecho de que esos clivajes no coinciden con los que dividen a los electores de derecha y de izquierda sobre otros temas sino que los atraviesan o se superponen con ellos<sup>4</sup>. Como consecuencia de ello, el arbitraje y la búsqueda de concesiones entre posiciones divergentes se realizan dentro de cada una de las parcialidades, en la semi-oscuridad de los debates internos de cada partido. La competición electoral entre los partidos que se disputan el poder y su debate abierto, tanto en la escena pública como en el parlamento, se encuentran desconectados de las divisiones esenciales (lo que conduce a los observadores más variados a hablar de una crisis de la representación).

Por ello, también sucede que las divisiones más profundas, aquellas en las cuales es muy grande la distancia entre las expectativas que habría que conciliar al interior de uno u otro partido, se encuentran derivadas a los márgenes del sistema, explotadas y activadas a la vez por participantes políticos exteriores y extremistas que, como los líderes del Frente Nacional, tienen menos chances de acceder alguna vez al gobierno, incluso cuando no están desunidos.

La reaparición de alternativas excluyentes en la contienda y el debate público entre los principales partidos que compiten por el poder presupondría que esos partidos buscan deliberadamente, y luego toman a su cargo, temas que dividen al electorado según orientaciones más o menos idénticas a aquellas que lo dividen acerca de muchos otros asuntos. No sin incerti-

---

<sup>4</sup> El hecho de que la sociedad se encuentre dividida por muchos clivajes que se entrecruzan, en vez de superponerse según líneas idénticas, constituye, desde mi punto de vista, uno de los rasgos centrales de la nueva figura que adopta hoy el gobierno representativo.

dumbre, reticencias y dilaciones, la izquierda se comprometió con esa vía al proponer su proyecto de Pacto Civil de Solidaridad (PACS) y continuar defendiéndolo, incluso cuando el giro que tomó el debate público lo había identificado con un reconocimiento público de la homosexualidad. En esta ocasión tuvimos una prueba de que no es imposible reintroducir alternativas irreductibles, que traducen concepciones fundamentales de la existencia colectiva, e incluso convertir al parlamento en un lugar en el cual se expresan pasiones intensas.

Las instituciones tienen, es cierto, una parte de la responsabilidad en la búsqueda de soluciones que permitan el acuerdo de la mayoría y la oposición (o, al menos, de una fracción significativa de la oposición). Sin embargo, el elemento causal no es aquí la dualidad entre el presidente de la República y el gobierno sostenido por la mayoría parlamentaria, sino el control de constitucionalidad y el rol más amplio del Consejo Constitucional. Como se ha advertido muchas veces, la decisión de 1971, confirmado luego por la jurisprudencia, acrecentó inmensamente el campo de las normas que el Consejo puede invocar para declarar que una ley no se ajusta a la Constitución, extendiéndola a los "principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y solemnemente reafirmados por el preámbulo de la Constitución". Por otro lado, la reforma constitucional de 1974, que otorgó a sesenta diputados o senadores la facultad de controlar el Consejo, modificó profundamente el lugar de esa institución en el juego político: la oposición coyuntural tiene siempre la posibilidad de convocar al Consejo, cuando desaprueba una ley votada por la mayoría.

Los efectos combinados de estas dos transformaciones fueron objeto de innumerables estudios y los especialistas en derecho constitucional debaten sobre su significación jurídica exacta. Sin entrar en ese debate, nos limitaremos a señalar aquí aquello que parece menos discutible: al poder invocar un conjunto muy amplio de normas que se prestan a múltiples interpretaciones, el Consejo Constitucional se convirtió en realidad en una suerte de co-legislador, teniendo la facultad de invalidar una ley por razones esencialmente políticas, aún cuando estas razones deban ser vinculadas con textos jurídicos por la vía de la interpretación. Además, como la oposición dispone de un derecho de convocatoria al Consejo, las decisiones de la mayoría coyuntural pueden siempre ser sometidas a una forma de segunda lectura política, si la oposición así lo decide. Sin duda es posible no tener en cuenta las decisiones del Consejo Constitucional, pero entonces hay que modificar la Constitución en el punto invocado por el Consejo para fundamentar su decisión. Ahora bien, la reforma de la Constitución requiere una mayoría de las tres quintas partes de los votos en el seno del Congreso, reuniendo la

Asamblea Nacional y el Senado, para una revisión constitucional. Y para ello, hace falta el acuerdo de una parte, al menos, de la oposición. Ese es el mecanismo que obligó a la mayoría de la Asamblea Nacional a un acuerdo con la mayoría del Senado (esencialmente de derecha) sobre la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, había que modificar la Constitución para impedir la oposición casi segura del Consejo Constitucional que había declarado no conforme con el artículo 3 de la Constitución una ley de 1982 que modificaba el Código electoral para fijar un cupo del 25% de mujeres en los consejos municipales (resolución 82-146 del Consejo Constitucional, con fecha 18 de noviembre de 1982). Teniendo en cuenta esta jurisprudencia era inevitable remitirse a la Constitución en el caso de la igualdad, obligando así al acuerdo entre la mayoría y la oposición.

De manera general, cada vez que un proyecto implica la revisión de la Constitución, el compromiso entre la mayoría y la oposición resulta necesario (es el caso, también, de la reforma de la justicia). Hay que advertir, además, que es el Consejo Constitucional el que decide, si está controlado por la oposición, que es necesaria la revisión de la Constitución en los casos que, como el de la igualdad, no corresponden de manera obvia al dominio constitucional. La única alternativa al acuerdo entre la mayoría y la oposición sería la revisión constitucional por la vía de un referéndum.

En realidad, este rol del Consejo Constitucional (a la vez que la ampliación del campo de las normas que puede invocar y la extensión del derecho de embargo) es lo que ha hecho entrar a Francia en la era de los acuerdos. El Consejo puede, o bien imponer él mismo cierto acuerdo como lo hizo en 1982, por ejemplo, sobre las nacionalizaciones (su decisión modificaba entonces las condiciones de indemnización y, en lo esencial, aumentaba el costo de las nacionalizaciones sin impedir las), o bien volver necesario el acuerdo entre la mayoría y la oposición para evitar su veto.

Esta evolución marca, hay que subrayarlo, una transformación decisiva en el funcionamiento de la democracia en Francia. El nuevo rol del Consejo Constitucional traduce, al mismo tiempo que refuerza, una concepción de la voluntad democrática profundamente diferente de aquella que había prevalecido durante mucho tiempo. La tradición francesa, siguiendo con ello una concepción formulada de manera ejemplar por Rousseau, tendía a ver en la voluntad mayoritaria una declaración de la voluntad general, es decir una voluntad en la cual de alguna manera estaba contemplado el bien real o superior de la minoría, más allá de lo que esa minoría pensara o dijera en ese momento. En la práctica, intervenían sin duda elementos de moderación, impidiendo, frecuentemente, que esta visión se tradujera en un puro y simple absolutismo de la mayoría. Pero esos elementos de moderación eran

poco visibles; se referían frecuentemente a la cultura y a las disposiciones internas de los gobernantes que establecían el sentido de los límites que éstos no debían traspasar al ejercer la voluntad de la cual se consideraban depositarios. El principio proclamado seguía siendo que la voluntad mayoritaria era en efecto la voluntad popular, la del pueblo en su totalidad. De Gaulle era, posiblemente, en los primeros años de su presidencia, la encarnación última de esta concepción de la voluntad del país. Este imaginario se fue desmoronando gradualmente durante las presidencias de Georges Pompidou y Valéry Giscard d'Estaing. La alternancia de 1981 le dio el golpe de gracia. En lo sucesivo es claro, en las representaciones, que el resultado de las elecciones expresa la voluntad de la mayoría y nada más. La minoría no está incluida de ninguna manera en la mayoría; simplemente ha sido derrotada.

Ni el respeto de los derechos de la minoría, ni la salvaguarda de sus intereses fundamentales son atendidos solamente por el movimiento espontáneo de los gobernantes y por su sentido interno de la medida. Además, la protección de la minoría se encuentra en cierto modo externalizada bajo la forma de reglas claramente estipuladas y de instituciones específicas —ante todo— el Consejo Constitucional. Por otra parte, muchas indicaciones parecen mostrar que la reforma de 1974 que ampliaba el derecho de embargo del Consejo, estaba inspirada por la preocupación de proveer un recurso y una protección a la minoría en el caso previsible de que se produjera una alternancia.

Hay que señalar, sin embargo, que en un sistema tal, todo no es necesariamente objeto de acuerdo. El Consejo Constitucional no puede declarar inconstitucional cualquier cosa. Los inmensos recursos de interpretación y de argumentación jurídica le permitirían, probablemente, fundamentar en el derecho la decisión que quiere. Pero se encuentra limitado por factores políticos: como no goza de una legitimidad electiva, no logra su legitimidad más que por su reputación y su credibilidad, por su *auctoritas*. Eso establece los límites de su acción. Dentro de los límites de aquello que puede ser declarado inconstitucional sin suscitar la rebelión de la clase política entera, la voluntad mayoritaria puede ejercerse libremente.

La entrada en la era de los acuerdos o compromisos no significa, para nada, el fin de la voluntad política. Al contrario, esa voluntad proviene, puede decirse, de un reconocimiento más agudo y más sobrio de lo que es el ejercicio de la voluntad en democracia: en cada momento, la voluntad que gobierna es la de la mayoría, y no otra. Habrá allí, seguramente, una ingenuidad teleológica al interpretar unánimemente ese movimiento como un progreso de la Ilustración, o incluso como la entrada de Francia en no se

sabe qué edad adulta de la democracia. Al imaginario de la voluntad general, incluyendo el bien del pueblo en su totalidad, le sucedieron otros mitos. No es este el lugar de examinarlos. Por otro lado, aquello a lo que se denomina democracia ya mostró su capacidad de adoptar una multiplicidad de formas diferentes. No hay ninguna razón para suponer que esta capacidad está agotada, ni que existe una forma acabada de democracia, de la cual las otras no serían mas que la maduración progresiva.

## El choque de las voluntades

A veces sucede, es cierto, que se le impide a la mayoría ejercer su voluntad, debidamente expresada en el parlamento, con obstáculos muy diferentes de la voluntad de la minoría parlamentaria o el veto del Consejo Constitucional. Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun ven, razonablemente, en el bloqueo de la reforma de la Universidad en 1986 o en el de la reforma de la Seguridad Social en 1995, ilustraciones ejemplares de esos obstáculos que nada tienen que ver con las instituciones ni con la oposición entre los partidos políticos. Sin embargo, al modo de otros analistas, se interpretan esos acontecimientos como signos (entre otros posibles) de que Francia entró en la era de aquello que algunos convinieron en llamar la "democracia de opinión".

Hoy en día, reiteran aquellos que emplean este término, ya no es más la voluntad expresada en las urnas la que gobierna; es la entidad flotante, indecisa y proteiforme llamada "opinión". Los gobernantes —se dice— deciden con la mirada fija en las encuestas y en las curvas de popularidad, siguiendo sus fluctuaciones o, mejor, esforzándose por anticiparlas. Las encuestas, explica este discurso, no revelan más que opiniones tanto más variables y volátiles cuanto que aquellos que se expresan allí saben que sus respuestas no los comprometen a nada. Peor aún, las encuestas dan la palabra a los ciudadanos apáticos, a aquellos para los cuales el interés por los asuntos públicos y las preferencias políticas no son ni siquiera tan intensas como para conducirlos hasta los lugares de votación. Se llega a trazar así el retrato de una democracia abúlica y blanda, sacudida por las inclinaciones efímeras de individuos cuasi indiferentes.

Los ejemplos de 1986 y 1995 relevados por Jean-Marie Donegani y Marc Sadoun merecen que nos detengamos allí. La lista de los casos en los cuales la voluntad debidamente expresada de la mayoría fue bloqueada por factores exteriores a las instituciones regulares de la democracia representativa podría ser más larga. Debería también incluir, sin duda, el bloqueo de la

reforma de la enseñanza propuesta por Alain Savary en 1984, la renuncia del gobierno de Balladur a reformar la ley Falloux en 1994, aún cuando esa reforma había sido votada por el parlamento, o incluso el retiro de los decretos que institúan, en 1994, el Contrato de Inserción Profesional. La lista así completada sugeriría, entonces, una interpretación totalmente diferente.

Aquello que hace, efectivamente, retroceder a los gobiernos en períodos de cohabitación como en períodos de concordancia de las mayorías son las manifestaciones masivas, la ocupación física de los lugares públicos, no las encuestas. Las preferencias que se expresan en tales manifestaciones no son las de individuos apáticos o indiferentes. Son, al contrario, aspiraciones o rechazos intensamente experimentados y poderosamente movilizados. Por otra parte, esas manifestaciones, en las que las perturbaciones al orden público siempre amenazan, no son una novedad en Francia. Como fue estudiado por numerosos autores, la protesta mediante la acción física es uno de los rasgos más antiguos y más arraigados de la cultura política francesa. Las "jornadas" revolucionarias, por tomar sólo un ejemplo, testimonian la antigüedad y la importancia del fenómeno. Francia sigue siendo una de las poquísimas democracias, probablemente la única, en la cual grupos de individuos fuertemente movilizados pueden hacer retroceder a los gobiernos, cualquiera sea su legitimidad, mediante la acción directa y las amenazas al orden público. Sin duda los medios amplifican el poder de la protesta directa; y se vuelve muy costoso para los gobiernos hacer intervenir a la fuerza pública bajo la mirada de las cámaras de televisión.

La fascinación de los analistas franceses por las encuestas es singular. No es que estas no tengan importancia en la conducción de los asuntos públicos. Por supuesto, los gobernantes las consultan regularmente y, también, las tienen en cuenta en sus decisiones. Todo muestra, sin embargo, que las encuestas sólo constituyen un factor de la decisión, entre otros. En todos los gobiernos representativos, desde que existen, los gobernantes prestan cierta atención a aquello que manifiestan los gobernados fuera del recinto parlamentario, y más allá de las elecciones. Pero los gobernantes franceses saben, además, por un saber cuya actualidad les es regularmente recordada, que si son confrontados con manifestaciones masivas o con perturbaciones del orden público deben simplemente ceder, como, por otro lado, lo hicieron De Gaulle en 1963 frente a los mineros y luego Pompidou frente al movimiento de mayo de 1968.

Las manifestaciones y protestas directas de las que Francia ha sido escenario en el curso de los últimos años presentan, sin embargo, un rasgo nuevo. Prácticamente no han sido conducidas por los sindicatos o por asociaciones constituidas y bien establecidas. Las organizaciones establecidas

están, en efecto, estructuralmente mal equipadas para tomar a su cargo temas de preocupación cambiantes, que no convocan cada vez al mismo público. Lo que está en cuestión aquí no es la ausencia de líneas de división y de movilización, sino su carácter cambiante en el transcurso del tiempo. Los grupos movilizados se forman y luego se desarmen en un movimiento rápido. Cada episodio de movilización presenta una configuración o un perfil diferente. La frecuencia de esos episodios durante los últimos años muestra, en todo caso, que no hay que entender los desplazamientos rápidos de temas de movilización como el signo de una apatía o de una indiferencia generalizada. Los individuos pueden tener preferencias igualmente intensas, y expresarlas a través de su acción, sobre temas completamente diferentes entre sí y difíciles de reunir en una perspectiva o un proyecto de conjunto. Y sobre todo, esos públicos, cada vez diferentes, pueden lanzarse alternativamente a una poderosa acción colectiva.

\* \* \*

Francia no se convirtió en una democracia sin voluntad sino en una democracia de voluntades, rompiendo así con un imaginario muy antiguo de la voluntad popular una y unificada, expresada en un único lugar y siempre el mismo, encarnándose excepcionalmente en la figura del jefe o del salvador. La voluntad gobernante siempre se ejerce, pero pasa, según las épocas, de un partido a otro, sin que ninguno pueda pretender expresar la voz del pueblo en su totalidad. En función de las épocas, también, es ejercida con modalidades diferentes. El poder está concentrado en los momentos de fuerte intensidad, mientras que no lo está en los momentos de menor intensidad. Algunas veces, mayoría y oposición deben efectuar acuerdos. Pero, cuando las élites dirigentes de un campo o del otro están de acuerdo, el rumbo se mantiene, no importa lo que cueste. De vez en cuando, la voluntad de los gobernantes choca frontalmente con la de quienes protestan; en ese caso, los gobernantes no llevan generalmente las de ganar. Así, la voluntad decisiva se desplaza entre muchos lugares y reviste muchas formas. La voluntad ha abandonado el registro de la unidad para entrar en el de la pluralidad. *E pluribus unum*, proclamaban los norteamericanos mientras se federalizaban. La voluntad política siguió en Francia una trayectoria inversa: *E uno plures*.

## Resumen

La forma de gobierno de la V República francesa lleva todavía hoy consigo características propias de los años del General De Gaulle. Se sostiene que, a partir de sus prácticas, no constituye una forma mixta o semipresidencial, sino una bimodal, que varía de acuerdo a la capacidad del presidente de la República de concitar o no el apoyo del electorado. Con lo cual, ello podría conducir tranquilamente a cambios

en las facultades constitucionales del presidente, sobre todo teniendo en cuenta la capacidad de manipulación política del Consejo Constitucional. Al mismo tiempo, se argumenta que han cambiado las condiciones del mantenimiento de una relación armónica entre la voluntad política y el consenso, es decir, entre la unicidad de la primera y la pluralidad del segundo.

## Palabras clave

V República - presidente de la República - concentración del poder -  
voluntad política - consenso