

Capítulo 5

Los sistemas de partido

El capítulo cuarto se abrió con una cita del famoso politólogo francés Maurice Duverger que pone el acento en la importancia del conocimiento de las tareas desarrolladas por los partidos con el fin de comprender cuidadosamente el funcionamiento efectivo de los sistemas políticos. Este capítulo, justamente, pretende profundizar en el análisis de los sistemas políticos apuntando no tanto a los partidos considerados individualmente y a la pluralidad de tareas que cada uno desempeña —las llamadas funciones de los partidos— sino, más bien, a los sistemas de partido, o bien a las interacciones entre los partidos. en cada uno de los cinco sistemas políticos que son el objeto de este libro y a su comparación. Naturalmente estamos interesados en los sistemas de partido no en sí mismos, problemática sin duda de mucha relevancia, sino en sus conexiones y su incidencia en la estructuración del sistema político y en el funcionamiento del sistema institucional, y, especialmente, del sistema de gobierno. Lo que aquí se propondrá no es, por consiguiente, un análisis ni genético, ni funcional, ni organizativo de los partidos, sino un análisis específicamente "sistémico". Además, la perspectiva utilizada que prevalecerá será, aunque no exclusivamente, sincrónica, vale decir que se concentrará en cada sistema de partido tal como está configurado actualmte y tal como ha funcionado hasta aproximadamente la última década, período que en las democracias occidentales ha sufrido importantes cambios.

Para una mejor comprensión, estos cambios serán confrontados selectivamente con los que tuvieron lugar durante la segunda posguerra, teniendo en cuenta, caso por caso, las peculiaridades de cada sistema, pero iluminándolos con la comparación. Con este fin tendré muy en cuenta tanto todas las recientes variaciones como las condiciones que han determinado las respectivas variaciones: por ejemplo, y siguiendo el orden, para Francia el pasaje en 1958 de la Cuarta a la Quinta República; para Alemania la reunificación de 1990; para Italia la reforma electoral

de 1993. En suma, no pretendo limitarme a sacar una fotografía de los sistemas de partido existentes. Deseo, en cambio, hacer un cortometraje que suministre información suficiente para entender cuáles son los tipos de sistemas de partido que se encuentran en los cinco sistemas políticos analizados, cuál ha sido su contribución al funcionamiento de los respectivos sistemas institucionales y qué problemas y tendencias pueden ser individualizadas para el próximo futuro.

Por muchas de las buenas razones que han presidido la selección por mí efectuada, en los cinco sistemas políticos examinados encontramos representadas las tres principales variantes de los sistemas electorales, mayoritario a primera vuelta en colegios uninominales (Gran Bretaña y Estados Unidos), mayoritario a única vuelta en colegios uninominales (la Francia de la Quinta República), proporcional con cláusulas de acceso (Alemania), además del sistema tres cuartos mayoritario aplicado en colegios uninominales y un cuarto proporcional para listas de partido bloqueadas adoptado en Italia a partir de las elecciones de 1994 (pero consistentemente criticado, por lo tanto "en riesgo" de contrarreforma, o bien de regresión "a la proporcional", presumiblemente a aquella utilizada hasta las elecciones políticas de 1992, Pasquino 2002a). Sabemos que los sistemas electorales influyen de manera significativa en la formación y el funcionamiento de los sistemas de partido (Fischella 2003 y Sartori 2004), pero es un tema en el que, teniendo bajo la mira a los sistemas de partido tal como están actualmente estructurados, no profundizaré. Deberían ser suficientes las alusiones contenidas en el capítulo segundo. Por lo tanto los sistemas de partido serán analizados en tanto que tales, como actualmente los podemos observar en su dinámica interactiva y competitiva, haciendo constante referencia a la tipología más importante, que hasta ahora no fue superada, formulada por Giovanni Sartori (1976).

Contar los partidos que importan

Hasta la publicación del fundamental volumen de Sartori los sistemas de partido eran diferenciados y clasificados haciendo exclusivamente referencia al número de partidos (véase en particular el pionero y clásico análisis de Duverger 1951; entre los pocos críticos, Eckstein 1968 expresa insatisfacción, pero no llega a ofrecer alternativas), es decir, de manera simplista: uno, dos, muchos partidos y, por consiguiente, sistemas monopartidistas, bipartidistas, multipartidistas. Hoy sabemos más y es mucho más fácil subrayar que el criterio numérico, si se utiliza solo, es muy tosco y, a menudo, hace errar el camino. Y sin embargo, el único intento de clasificación alternativa a la elaborada por Sartori ha recurrido al con-

teo del número de partidos, aun cuando haya sido llevado a cabo no haciendo referencia exclusiva al número de partidos existentes, sino también a una valorización de su consistencia electoral (Laakso y Taagepera 1979). Pero cuando examinando las medidas propuestas por algunos autores, se afirma que los partidos "efectivos", según su definición, son menos de tres en Gran Bretaña y apenas más de tres en Alemania, sabiendo también, superficialmente, que la dinámica de los dos sistemas es, como ya veremos, extraordinariamente diferente, no podremos dejar de preguntarnos si el criterio numérico, incluso después de intentar refinarlo, no resulta insuficiente o no requiere, preliminarmente, de una formulación teórica. Si miramos los resultados obtenidos por los dos autores citados más arriba debemos forzosamente poner en evidencia que, por sí solo, el criterio numérico resulta poco claro e incluso equívoco, y mucho. No por casualidad el criterio sugerido por Laakso y Taagepera es hoy muy raramente utilizado, con mucha cautela, mientras que la mayor parte de los estudiosos nos enseña a encontrar alguna combinación entre criterios cuantitativos y cualitativos (por ejemplo, aunque inadecuado, pero con principios útiles, Ware 1996).

En lo que respecta a los sistemas políticos analizados en este libro, sólo el sistema de partidos de los Estados Unidos es con toda seguridad bipartidista. Recordemos que, según Sartori (1982, p. 76), los criterios cruciales que caracterizan a un sistema bipartidista son los siguientes:

- 1) dos partidos están en posición de competir por la mayoría absoluta de las bancas;
- 2) al menos uno de los dos partidos conquista una mayoría suficiente;
- 3) dicho partido está dispuesto a gobernar solo;
- 4) la rotación del poder sigue siendo una expectativa creíble.

En la gran mayoría de las vueltas electorales estadounidenses para los cargos federales compiten casi exclusivamente candidatos Demócratas y Republicanos, pero, y esto es lo que importa, al Congreso, salvo raras excepciones, sólo llegan los Representantes y Senadores que hacen referencia a los Demócratas y a los Republicanos. Es importante subrayar que ningún candidato de un partido distinto al Demócrata y al Republicano ha conquistado la Presidencia en la segunda posguerra, pero, en verdad, tampoco antes, aunque no han faltado, en al menos cinco ocasiones, desafiantes de este tipo (Campus y Pasquino 2003), y que, finalmente, al nivel de la Presidencia, la rotación el cargo se ha producido, efectivamente, con satisfactoria periodicidad. La tabla 5.1 pone en evidencia la sucesión de presidencias demócratas y republicanas. Por lo tanto, en

palabras de Sartori, tanto la *forma*, vale decir el número de partidos, como la *mecánica*, vale decir las modalidades de competencia, del sistema de partidos de los Estados Unidos, a nivel federal, son de tipo bipartidista y parecen absolutamente consolidadas. Garantizan la alternancia, pero cuando se afirma el gobierno dividido, crean algunos inconvenientes de funcionamiento (ver cap. cuarto).

Tabla 5.1 El bipartidismo puesto a prueba en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

Demócratas	Republicanos
Truman 1945-1952	Eisenhower 1953-1960
Kennedy 1961-1963 Johnson 1963-1968	Nixon 1969-1974 Ford 1974-1976
Carter 1977-1980	Reagan 1981-1988 Bush, Sr. 1989-1992
Clinton 1993-2000	Bush Jr. 2001-2004

También estamos habituados a considerar al sistema de partidos inglés como bipartidista; incluso como el prototipo del bipartidismo. Sin embargo, si nos limitásemos a contar los partidos en las elecciones, o bien en el Parlamento, entonces el sistema de partidos inglés no podría considerarse bipartidista ni en un caso —es decir contando los partidos que presentan candidatos a las elecciones en las circunscripciones uninominales— ni en el otro —donde siempre obtienen una consistente representación al menos tres partidos: el Laborista, el Conservador y el Liberal—, pero después de las elecciones de 2001 son seis (agregando a los tres mayores al Nacionalista Escocés, el Galés y al Irlandés de Ulster, pero hay también un parlamentario Independiente sin ninguna afiliación partidaria). Lo que cuenta no es el formato, vale decir el simple número de los partidos representados en la Cámara de los Comunes, sino la mecánica, es decir las modalidades de la competencia entre ellos. Entonces, como veremos más adelante, el sistema de partidos inglés, indudable y efectivamente, es bipartidista, o sea que regularmente uno de los dos partidos mayores obtuvo la mayoría absoluta de las bancas y, por

consecuente, gobernó solo, y la alternancia se produjo con cierta periodicidad, más visible teniendo en cuenta largos períodos.

Si la existencia de un número de partidos superior a dos configura desde el punto de vista del conteo un sistema definible en su conjunto como multipartidista, se pierden todas las diferencias que median, incluso sólo intuitivamente, y que pueden ser notables, entre un sistema con tres partidos —por ejemplo Demócrata, Socialdemócrata y Liberal, como fue el de la República Federal Alemana de 1949 a 1987— y sistemas como el italiano o el francés, que siempre tuvieron un número más elevado de partidos, a menudo no menos de siete. Por lo tanto, como apropiadamente ha sostenido Sartori, si se quieren clasificar correctamente los sistemas de partido hay que saber “contar los partidos que importan”, vale decir que es indispensable no solamente contar con un criterio numérico, sino individualizar también un criterio de relevancia. En la práctica, según Sartori, los criterios de relevancia son dos, ambos esencialmente cualitativos, pero no por esto ni menos claros y precisos ni menos confiables y convincentes: primero, la capacidad de formar parte de las coaliciones de gobierno, cosa que es fácilmente mensurable basándose en el número de las coaliciones de gobierno, de las que los distintos partidos han formado parte, y en la frecuencia con la que han participado en el gobierno; segundo, el poder de intimidación, o bien técnicamente, el poder de “chantaje”, es decir la capacidad de incidir tanto en la formación de las coaliciones de gobierno como en la formulación y la implementación de las políticas de gobierno. Este segundo criterio se presta con mayor dificultad a un eventual juicio que, en todo caso, debería proceder del análisis profundo del “discurso” político y de las modificaciones parlamentarias a las propuestas gubernativas. Aun cuando todas sean operaciones complejas, todas resultan seguramente factibles y enriquecerán el saber sobre el funcionamiento efectivo de los sistemas de partido.

Como ya se ha dicho, como alternativa a los criterios propuestos por Sartori, pero especialmente para dar mayor solidez a sus conteos, algunos autores han propuesto como criterio esencial de relevancia el porcentaje de los votos y el número de las bancas obtenidas por los partidos. Sólo en apariencia este es un criterio más científico y convincente. Es suficiente confrontar el caso y el rol de los Liberales ingleses con el caso y el rol de los Liberales alemanes. Los primeros tuvieron a menudo muchos más votos que los segundos, pero desde 1945 hasta hoy nunca formaron parte de ningún gobierno, ni siquiera en 1983, cuando en alianza con los Socialdemócratas, salidos del Partido Laborista, consiguieron el

25,4 por ciento de los votos, pero sólo 23 bancas, y tampoco en 2001, cuando habiéndose presentado solos obtuvieron el más alto número de bancas, 47, con un notable porcentaje de votos, 18,3 por ciento, que sigue siendo muy superior al alcanzado jamás por los Liberales alemanes. En ninguna ocasión los Liberales alemanes obtuvieron más del 13 por ciento de los votos, por lo general oscilando entre el seis y el 10 por ciento, pero gracias a la distribución proporcional de las bancas conquistaron regularmente de 30 a 60 bancas en el Bundestag. Sin embargo, desde el punto de vista del sistema de partidos, el aspecto más importante que debe subrayarse es que los Liberales alemanes han formado parte de todos los gobiernos de 1949 a 1966, y de 1966 a 1998. Más aún, fueron decisivos para permitir la primera alternancia, entrando a formar parte del gobierno con los socialdemócratas en 1969 hasta 1982. Después de lo cual volvieron a ser decisivos en septiembre-octubre de 1982, subcribiendo, junto a los demócratas, y produciendo junto a ellos a través del voto de desconfianza constructivo, usado de la manera más completa, la pérdida de la mayoría parlamentaria que llevó a la sustitución del Canciller socialdemócrata Helmut Schmidt por el democristiano Helmut Kohl.

A la luz de estas consideraciones es claro, por un lado, que el sistema de partidos inglés es concreta y verdaderamente bipartidista. Por otro lado, resulta efectivamente incomprensible que algunos autores hayan podido definir al sistema de partidos alemán como un sistema de dos partidos y medio. El llamado "medio partido" ha desarrollado un papel absolutamente relevante e incomparablemente mayor que el de los Liberales ingleses, resultando no sólo un partido "entero" sino también "decisivo". La Tabla 5.2 presenta los datos relativos a la participación de los partidos en los gobiernos alemanes, poniendo en evidencia al mismo tiempo el papel decididamente importante de los Liberales y la transformación del sistema de partidos, iniciada ya en 1987 y luego definitivamente registrada con la formación del primer gobierno entre el SPD y los Verdes en 1998.

Tabla 5.2 La transformación del sistema de partidos alemán de puralismo limitado con semi-rotación en el gobierno de competencia bipolar con alternancia.

Partidos en el gobierno	Partidos en la oposición
CDU/CSU+FDP (1949-1966)	SPD
CDU/CSU+SPD (1966-1969)	FDP
SPD+FDP (1969-1982)	CDU/CSU
CDU/CSU+FDP (1982-1998)	SPD, Verdes
SPD+Verdes (1998-2006)	CDU/CSU, FDP

Por lo tanto, en el sistema de partidos inglés:

- sólo dos partidos ganaron las elecciones y obtuvieron la mayoría absoluta de bancas para gobernar;
- gobernaron solos; y
- hubo una alternancia más o menos frecuente —es un punto que profundizaré más adelante— en el gobierno.

La Tabla 5.3 pone en evidencia la periodicidad de la alternancia entre partidos en Gran Bretaña en la segunda posguerra. El partido liberal inglés ha sido sustancialmente irrelevante en la formación de los gobiernos y en la producción de políticas. No tuvo ni la posibilidad de entrar a formar parte de eventuales coaliciones de gobierno ni el poder de ejercer cierta influencia/chantaje en los gobiernos y en sus políticas. En cierto sentido el partido liberal alemán se ha encontrado ampliamente en el extremo opuesto de su compatriota inglés: gran capacidad de entrar en las coaliciones de gobiernos y gran poder para influenciar la dinámica de formación de los gobiernos y sus políticas. Con el fin de una mejor comprensión de la mecánica del sistema de partidos, tal vez preferible, como ha hecho Sartori, "contando" al sistema liberal alemán —en tanto que decididamente relevante para la dinámica del sistema de partidos alemán— entre los sistemas multipartidistas moderados, ha resultado claro con el paso del tiempo. A la luz de la deformidad de las dos dinámicas partidistas y sistémicas resulta absolutamente absurdo adoptar métodos de conteo que no "capturen" esta fundamental deformidad que, entre otras cosas, tiene no-

tables efectos en los electores y en los gobiernos, en la identificabilidad de las elecciones disponibles y en la *accountability* (como se argumentará en el capítulo sexto).

Tabla 5.3 La alternancia entre partidos en Gran Bretaña en el cargo de Primer ministro.

Laboristas	Conservadores
Attlee 1945-1951	Churchill 1951-1955
	Eden 1955-1957
	Macmillan 1957-1963
Wilson 1964-1970	Home 1963-1964
Wilson 1974-1976	Heath 1970-1974
Callaghan 1976-1979	Thatcher 1979-1990
	Major 1990-1997
Blair 1997-2006	

Nota: En total, los Laboristas gobernaron durante 27 años; los Conservadores durante 35 años. Como ya he subrayado, cinco Primeros ministros ingleses sobre un total de doce asumieron sus cargos sin haber ganado ninguna elección.

Lejos de desenvolverse en una dirección bipartidista, el sistema de partidos alemán se perfiló ulteriormente como sistema multipartidista moderado, con actualmente cuatro partidos importantes, y con una mecánica competitiva *bipolar*. Hay que agregar que los ex comunistas de Alemania oriental, transformados en el Partei des Demokratische Sozialismus, después de haber obtenido el acceso al Bundestag, antes, en 1994, gracias a la conquista de cuatro bancas mayoritarias, después, en 1998, con la superación del umbral del cinco por ciento, en las elecciones de 2002 fracasaron en ambos objetivos, o bien no superaron ninguna de las cláusulas que permiten el acceso a la representación parlamentaria en el Bundestag. Solamente dos diputadas, un número insuficiente para permitir la representación parlamentaria al partido en tanto que tal, ganaron

las bancas gracias al voto mayoritario en los colegios uninominales. De modo que el PDS se transformó "técnicamente" en un partido irrelevante: no tiene potencial de coalición ni tiene potencial de intimidación. No tiene potencial de coalición porque ningún otro partido quiere aliarse con él y no sólo porque tiene pocas bancas. Precisamente porque tiene pocas bancas, no puede poner en riesgo el ejercicio de ningún potencial de intimidación, ni sobre la formación de gobiernos de su desagrado, ni sobre la implementación de políticas. Por lo tanto, políticamente no cuenta más en forma sustancial, al ser incapaz de incidir, de algún modo, sobre la dinámica global del sistema de partidos y de gobierno. Por consiguiente, el sistema de partidos alemán, compuesto por cuatro partidos relevantes (SPD, Verdes, FDP, CDU/CSU), que forman parte de las coaliciones y dan vida a los gobiernos, se configura, técnicamente, como un sistema bipartidista, de pluralismo limitado desde el punto de vista numérico y de pluralismo moderado desde el punto de vista del funcionamiento.

Desde el punto de vista numérico, o bien según el formato respectivo, tanto los sistemas de partido de Francia como los sistemas de partido de Italia fueron y siguen siendo, según la terminología de Sartori, multipartidistas "extremos". Curiosamente, por su parte, Laakso y Taagepera (1979, p. 24) descubren en cambio que la Francia de la Quinta República tendría más de cinco partidos "efectivos", mientras que la Italia anterior a 1993 habría tenido sólo de tres a cinco (de todos modos, la oscilación no parece marginal y merecería mayor atención; casualmente, dos autores cuentan los partidos "efectivos" en Italia antes del advenimiento del penta-partido), pero no dicen nada —y con ese planteo no podrían hacerlo— sobre la dinámica competitiva de dos sistemas de partido. Escribo sistemas de partido en plural porque, siempre haciendo referencia específica al número de partidos, no existieron variaciones relevantes ni en la Quinta República francesa —respecto a la Cuarta—, ni en la Italia posterior a la reforma electoral de 1993 respecto a la larga fase precedente. A causa de las características sociales y culturales de los dos sistemas políticos, ambos sistemas fueron, no sorprendentemente, muy parecidos también en el tipo específico de los partidos políticos existentes. Tanto Francia como Italia presentaban partidos de extrema derecha y partidos comunistas que, aunque no tuvieron ninguna capacidad de coalición (las distintas derechas, jamás; los comunistas, ninguna capacidad desde 1947 en adelante, con una pequeña excepción para el PCI en la fase de solidaridad nacional 1976-1979, pero sin ser aceptado por el gobierno), merecían ser tenidos en cuenta ya que incidían en la formación de las

coaliciones de gobierno, haciendo sustancialmente obligatorios gobiernos fundados en el centro, y en la elaboración, aprobación e implementación de políticas públicas (que fue, con más razón, el caso de PCI entre 1976 y 1979).

Para contener y reducir el número de partidos relevantes —según algunos un objetivo digno de ser perseguido a fin de simplificar y exaltar la competencia política— no fueron suficientes las reformas institucionales y electorales, ni en Francia ni, mucho menos, en Italia, prescindiendo de su importancia y calidad diferentes. En Francia, la Quinta República se configuró como un verdadero cambio de régimen deliberadamente deseado, en palabras del Gral. De Gaulle, contra “el régimen de los partidos”. Los dos sistemas de partidos quedaron multipartidistas, con un número de partidos relevantes que de todos modos no es inferior a seis/siete (para el caso francés véase la utilísima panorámica de Bréchon 2003, pero también el análisis de Reif 1987). No habiendo cambiado sustancialmente y seguramente no habiendo disminuido el número de los partidos relevantes, lo que verdadera y significativamente cambió es la mecánica de los dos sistemas de partido. Por lo tanto ha llegado el momento de dedicarle una atención específica a las modalidades de competencia de los distintos sistemas de partido y a sus consecuencias para el funcionamiento del sistema de partidos y del sistema político en su conjunto.

Las modalidades de competencia

Según Sartori el elemento crucial en el funcionamiento de los sistemas de partidos debe investigarse en las modalidades de la competencia electoral y, en sentido más amplio, política. Todas las veces que los sistemas de partidos son bipartidistas, como el sistema inglés y el estadounidense, o bien multipartidistas moderados, como el sistema alemán, la dirección de la competencia es centripeta, vale decir que los partidos buscan el consenso moviéndose, dentro de ciertos límites, hacia el centro, a la conquista de los electores que se encuentran en ese espacio político. Comprensiblemente, estos movimientos influenciarán también en las alternativas practicables por los distintos partidos en términos de formación de las coaliciones de gobierno. Lamentablemente esta predefinición de las alternativas de coalición es un fenómeno ampliamente subestimado por algunos estudiosos de las coaliciones de gobierno, pero no es éste el lugar donde profundizar la crítica. A su vez, las coaliciones de gobierno que se han formado luego de determinadas modalidades de la competición partidaria ejercerán su influencia en las competencias

electorales sucesivas, es decir, confirmando la solidaridad político-gubernativa o bien tomando distancia recíprocamente. Este es un fenómeno que hemos discutido en el capítulo segundo y que reaparecerá en el capítulo sexto. En los sistemas bipartidistas, salvo en los no muchos casos de ejercicio del voto estratégico, que tienen lugar en un número limitado de circunscripciones uninominales, cada partido “corre” solo. En los sistemas multipartidistas moderados, las diferencias en las modalidades disponibles en los partidos relativas a cómo afrontar el juicio del electorado están condicionadas: 1) por el tipo de sistema electoral utilizado; y, más aún, 2) por la formación —o no— de coaliciones de partidos preelectorales. Más adelante, en este mismo capítulo, veremos mejor este aspecto.

En cierto sentido la competencia de partidos en los sistemas bipartidistas no crea ningún problema analítico específico. Los dos mayores partidos, los únicos que pueden alternarse en el gobierno, deben alcanzar al electorado indeciso y fluctuante, que la mayor parte de los estudiosos considera también un electorado moderado y potencial, o bien esencialmente ubicado en el centro de la distribución de las preferencias políticas en un sistema político. Pero deben hacerlo sin descontentar con su movimiento en el espacio político y con sus propuestas programáticas al electorado que ya los apoya. Efectivamente, si este electorado, ubicado en los dos polos del sistema, se sintiese insatisfecho o desilusionado, podría refugiarse en el abstencionismo, fenómeno a menudo bastante más frecuente que la conversión del voto a favor del partido adversario. Se ha sugerido muchas veces que tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña el fenómeno más significativo de los últimos veinte/treinta años, que habría incidido de manera conspicua en los resultados electorales de los dos partidos mayores, está constituido por la disminución del porcentaje de aquellos que se identifican con un partido y que, por consiguiente, al menos hipotéticamente, “fluctúan” de un partido a otro, de un candidato a otro, de una consulta a otra. En realidad los datos no parecen confirmar esta afirmación, ni para el electorado de Gran Bretaña, donde los “identificados” siguen constituyendo el 86 por ciento del electorado (Webb 2002, p. 20), ni para el de Estados Unidos, donde los “identificados”, fuertes y débiles, llegan a alcanzar, aunque en una estimación más bien generosa, el 90 por ciento (Green 2002, p. 318). De modo que es probablemente lícito considerar que el resultado de las competencias electorales está determinado en medida muy distinta tanto por los electores “independientes”, que declaran no sentirse identificados por ninguno de los dos mayores partidos, como por los electores que

deciden elegir, de vez en vez en cada elección, aunque sólo por esa ocasión, un partido distinto al precedente. Esa es la razón por la que los partidos no tienen nunca una total libertad de movimiento que les permita ocupar el espacio político de sus opositores, corriendo el riesgo de que una parte de su electorado no los siga (véase tanto Downs 1957, trad. it. 1988, como la crítica de Sartori 1976, cap. 10).

En los sistemas de multipartidismo extremo, vale decir el caracterizado por un alto número de partidos —nunca menos de seis o siete—, la competencia centripeta no es alentada por la estructura misma del sistema. Cada partido cuidará a su propio electorado específico, incluso tratará de encapsularlo, volviéndolo indisponible a las eventuales, pero no improbables, incursiones de los otros partidos, consciente de que es muy difícil arrancarle electores a otro partido que se comporta del mismo modo, o bien de manera defensiva. De esta estrategia de minimización de los riesgos resulta, obviamente, que los desplazamientos del voto en sistemas multipartidistas extremos, en los que se usa el sistema proporcional, se miden siempre en porcentajes muy bajos. Por otra parte, dada la abundante oferta de partidos, es más fácil para los electores encontrar un referente partidario que lo satisfaga. Si el pluralismo no es sólo extremo, en cuanto al número de partidos, sino polarizado, vale decir que existen tres polos: uno al centro, otro a la derecha y otro a la izquierda, y el polo de derecha y el de izquierda son anti-sistema (término que, técnicamente, significa que, si pudieran, tratarían de cambiar el sistema, especialmente su régimen, que consiste en las reglas, en los procedimientos y en las instituciones, de manera tal que pudieran consolidar y blindar definitivamente el propio poder político), y las distancias ideológico-políticas, entre los polos son grandes, entonces la competencia podrá asumir características centrifugas con los dos polos extremos que intentarán vaciar el centro atrayendo hacia ellos sectores del electorado de centro, de centro-derecha y de centro-izquierda. Es una operación difícil, pero no impracticable.

Según Sartori (1976, pero también 1982, cap. I), tanto la Cuarta República francesa (1946-1958) como Italia (de 1947 a 1993) han constituido ejemplos significativos de sistemas de partido con pluralismo polarizado. En la formulación que hace el mismo Sartori (1982, pp. 83-89), en ambos casos se presentaron claramente las ocho siguientes características:

- 1) presencia de partidos anti-sistema;
- 2) existencia de oposiciones bilaterales;

- 3) sistema clavado en el centro;
- 4) polarización, o bien fuerte distancia ideológica;
- 5) probable prevalencia de impulsos centrifugos en la atracción centripeta;
- 6) congénita configuración ideológica;
- 7) desarrollo de oposiciones irresponsables;
- 8) política de superoferta o sea, de asumir una posición más avanzada en determinada dirección respecto a los otros.

En esta síntesis, obra del mismo Sartori, estas características quedan reducidas a tres:

- i) multipolaridad;
- ii) competencia centrifuga;
- iii) política inmoderada o extrema.

Inmediatamente después Sartori agrega que "frente al pluralismo moderado se puede decir que un sistema de pluralismo polarizado es no-bipolar, no-centrípeto y no-moderado". En la Cuarta República francesa una oposición de derecha, bajo varias etiquetas políticas, en parte también "fascistas", y una oposición de izquierda, claramente comunista, el PCF, trataron de vaciar un centro relativamente débil, el Mouvement Républicain Populaire (MRP), a fin de cuentas mucho más débil que la Democrazia Cristiana italiana, que, por su parte, supo, en cambio, proteger con éxito, mucho más eficazmente y por mucho más tiempo, el centro de la formación política-partidaria italiana. Dejando en claro que las derechas fascistas y la izquierda comunista son para Sartori igualmente considerados partidos "anti-sistema", es interesante notar que según los criterios sugeridos por él también los gaullistas fueron, prácticamente durante toda la Cuarta República, un partido anti-sistema: no dispuestos a coalicionar, por voluntad propia y por voluntad de los actores partidistas, "pertenecientes a un sistema de creencias que no comparte los valores del ordenamiento político en el que opera"; ideológicamente distantes de todos los demás partidos. Como prueba de su carácter anti-sistémico, apenas tuvieron la posibilidad, los gaullistas cambiaron el régimen, sustituyendo la Cuarta República, parlamentaria tradicional, a la siempre Y, si se quiere, coherentemente, se habían opuesto, por la Quinta República, semi-presidencial original.

En el caso italiano no tenemos una prueba tan neta y convincente del carácter anti-sistémico de los neo-fascistas y de los comunistas, aunque los comportamientos de rechazo de esas alternativas por parte de la gran mayoría de los electores italianos constituyen un claro signo de la no aceptabilidad de cualquier eventual participación de esos partidos en una alianza de gobierno. Además podemos destacar que ambas oposiciones italianas anti-sistema estuvieron obligadas, en tiempos apenas diferentes, pero sustancialmente por la misma razón, con el fin de sobrevivir y adquirir un rol en las nuevas condiciones institucionales, a cambiar de nombre (de Partito Comunista Italiano a Partito Democratico di Sinistra; de Movimento Sociale Italiano a Alleanza Nazionale) y, fundamentalmente, de posición política, volviéndose disponibles para la formación de coaliciones electorales y de gobierno. El electorado percibió la reducción de la distancia ideológica del Partito Democratico di Sinistra y de la Alleanza Nazionale del centro de la formación, o bien de sus preferencias políticas, y consideró positiva la propensión de ambos partidos a entrar en coaliciones. Este fenómeno, por lo tanto, pudo puntualmente suceder. De hecho, gracias también a la reforma del sistema electoral, se afirmó en Italia una dinámica competitiva bipolar que incluso condujo a una alternancia entre el gobierno del Olivo y el gobierno de la Casa delle Libertà (Pasquino 2002b), englobando en la nueva coalición ganadora un partido como la Lega, que, por sus declaraciones y sus propensiones secesionistas, merece la calificación de "anti-sistema". Pero del fenómeno concerniente al cambio de modalidades de competencia política diremos más analizando las transformaciones de los sistemas de partido.

Para concluir con una evaluación general es legítimo sostener que los sistemas de pluralismo polarizado, cuando no se derrumban, como sucedió con los dos casos analizados, sucedió con claridad en el caso de la Cuarta República francesa, tienen dos problemas. El primero es que funcionan con bajo nivel de rendimiento, debiendo elegir y llevar a cabo políticas fuertemente combatidas en sus mismos principios inspiradores. A propósito, Sartori ha usado la metáfora de un triciclo que, inevitablemente, no puede andar tan rápido como unan bicicleta, metáfora que indica el dinamismo de un sistema bipartidista, o bien como un tándem, metáfora acuñada por mí para indicar sistemas multipartidistas con competencia bipolar, como la que puede observarse tanto en el caso alemán como en el francés, definido por Duverger "cuadrilla bipolar", fenómeno que ha caracterizado casi treinta años la Quinta República. El segundo problema es que los sistemas de pluralismo polarizado, al no poder recurrir a personal, energías e ideas que una parte del electorado premia,

pero que son percibidas como anti-sistema por todo el resto del electorado, tienen graves problemas de circulación de las élites y de renovación de las políticas y corren riesgo de asfixia.

Las transformaciones de los sistemas de partido

El primero que se ocupó de las transformaciones de los sistemas de partido fue —aventurero e inteligente pionero también en esta problemática— Maurice Duverger. Según el autorizado estudioso francés (1961, p. 355) es posible individualizar cuatro tipos generales de evolución: alternancia, división estable, predominio e izquierdismo. Sus señalizaciones no han sido tenidas en cuenta y no conozco estudios que hayan intentado un reconocimiento de ellas, pero lo que importa subrayar aquí es que los cuatro tipos posibles de evolución seguramente dan cuenta de algo importante que se encuentra en las "situaciones" de los distintos sistemas de partidos de los que estamos discutiendo. Obviamente, un sistema bipartidista es y sigue siendo tal mientras la alternancia efectivamente constituye una posibilidad de evolución periódicamente satisfactoria. Por ejemplo, en Gran Bretaña incluso se había temido que el largo e ininterrumpido gobierno de los conservadores de 1979 a 1997, dieciocho años, configurara el advenimiento de un sistema de partido predominante. Hoy, aunque bastante prematuro, un temor similar vuelve a asomar a causa de la duración actual y previsible de los gobiernos laboristas. Pero si tomamos como perspectiva temporal todo el período de la segunda posguerra, es fácil ver que generalmente los Conservadores estuvieron en el gobierno durante treinta años y, por su lado, los Laboristas, si cumplen los tiempos de su segundo mandato, habrían estado en el gobierno durante veinticuatro años. No muy distinta es la situación para la alternancia a la presidencia de Estados Unidos entre los Demócratas, que la tuvieron durante veintisiete años, y los Republicanos, que hasta ahora estuvieron en la Casa Blanca durante treinta y dos años.

La alternancia es el fenómeno caracterizador de los sistemas bipartidistas que, si no experimentasen alternancia, se volverían inexorablemente sistemas de partido predominante en los que el partido obtiene repetidamente un número de bancas suficientes como para gobernar solo, y lo hace ininterrumpidamente durante un número considerable de años. Sin embargo también es lícito hablar de alternancia entre coaliciones de sistemas multipartidistas limitados y moderados. En gran medida, en este período, esta es la situación alemana con dos formaciones que se confrontan: por un lado el SPD y los Verdes; por el otro, el CDU/CSU y el FDP.

La división estable que también puede caracterizar a los sistemas multipartidistas limitados y moderados, no es incompatible con los sistemas multipartidistas extremos y polarizados. Todo lo contrario. En lo que respecta tanto al caso italiano como al francés, la distribución de votos para el centro y la izquierda, con variaciones, interesantes y conspicuas, de 1946 a 1992 para Italia y de 1946 a 1958 para Francia, no ha sufrido cambios sustanciales. Definido como "centro" no un partido sino los partidos que convergían y se reagrupaban en ese espacio de formación política, el centro italiano, por lo general, se ha afirmado en torno al 60 por ciento de votos y bancas, y las izquierdas en torno al 35 por ciento. En la Francia de la Cuarta República, el centro, bastante más fragmentado, alcanzaba porcentajes similares y a veces superiores a los italianos, gracias también a la convergencia de los socialistas de la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), con el PCF por encima del 25 por ciento de los votos. Naturalmente, la composición del centro, un partido solo, muchos partidos, a lo mejor fragmentados en su interior, hace una diferencia. La división general puede permanecer estable, pero los cambios internos, en el ámbito de los partidos del centro, como sucedió en Francia, puede tener consecuencias desestabilizadoras.

Si se usa en sentido técnico, el término predominio significa que un partido mantiene un alto consenso electoral y un alto número de bancas para un período de tiempo razonablemente largo, pero también que es lo suficientemente fuerte como para dictar las coaliciones y controlar la mayoría de los cargos de gobierno. Podemos decir que la DC ha gozado de este predominio de 1947 a 1992, del mismo modo que han gozado de él los gaullistas en la Quinta República. En cambio, si el término predomino pretende referirse no a un partido sino a un sistema de partidos, donde lo que importa es la dinámica competitiva entre una pluralidad de partidos, se corre el riesgo de errar el camino. Más correctamente, Sartori especifica que un sistema "de partido predominante" es un sistema multipartidista competitivo, vale decir, con elecciones libres que producen consecuencias, en el que:

- a) un partido obtiene un porcentaje de las bancas mucho más elevado que cualquier otro partido, a menudo la mayoría absoluta;
- b) mantiene este porcentaje durante bastante tiempo y por un período ininterrumpido; y
- c) gobierna solo.

Esta última es una cláusula dirimente. Si no se observa, no estamos frente a un sistema de partido predominante.

Aplicando estos criterios, ni la Democracia Cristiana ni los Gaullistas, en tanto, en cierto sentido, son partidos "dominantes", han configurado un sistema de partido predominante. Efectivamente, casi nunca tuvieron la mayoría absoluta de las bancas en el parlamento y nunca han gobernado solos. Entre las democracias de Europa occidental, prácticamente sólo los socialdemócratas suecos (y durante un período tal vez demasiado breve los Laboristas noruegos) han dado vida a un sistema de partido predominante ganando repetidamente elecciones consecutivas y gobernando solos.

El último tipo de evolución individualizado por Duverger es el izquierdismo. El ejemplo al que alude el estudioso francés que, recordamos, escribía a fines de los años cuarenta, y, por consiguiente, no disponía de la enorme cantidad de datos que disponemos hoy, es el de los partidos de la Tercera República francesa. El crecimiento gradual, pero muy consistente, de la fuerza electoral del Partido Comunista italiano de 1946 (18,9 por ciento de los votos) a 1976 (34,4 por ciento) podría configurar un ejemplo de izquierdismo. Pero, como se ha sugerido más arriba, si se cuentan juntos los porcentajes del PSI y el PCI, entonces el izquierdismo italiano resulta bastante dimensionado: del 39,6 al 43,6. En el contexto francés de la Quinta República, el crecimiento de los votos para la izquierda, lenta y no conspicua, llevó, gracias al reequilibrio de los votos entre el nuevo Parti Socialiste, construido por François Mitterrand en 1971, y el viejo PCF, no al izquierdismo, sino a la posibilidad de alternancia que concretamente se produjo, primero en la elección presidencial de 1981 e inmediatamente después en las elecciones legislativas.

Después de las elecciones presidenciales y legislativas de la primavera de 2002 se tiene la tentación de ver en Francia la afirmación de una suerte de división estable, pero que premia al centro-derecha, mientras que la extrema derecha permanece consolidada en su 10-12 por ciento de sufragios. Sin embargo son las distintas organizaciones de partido las que no resultan lo suficientemente estables, de modo que probablemente es arriesgado hablar de división estable de las formaciones francesas. Dado que resulta igualmente azaroso individualizar un verdadero "realineamiento" de las preferencias electorales que premie, por un período bastante largo, a una formación específica, en este caso, el centro-derecha, debemos sugerir que la división actual contiene elementos de inestabilidad que el sistema electoral a segunda vuelta eventual y periódicamente puede exaltar.

En el contexto italiano post-1993 es difícil individualizar una tendencia específica y continuada, porque poco más de diez años y tres elecciones generales no son factores suficientes para delinear cualquier evolución con características dotadas de la capacidad de durar. Sin embargo parece que las dos mayores formaciones (Casa delle Libertà y El Olivo) pretenden durar en el tiempo, pero muchos elementos, como el liderazgo de centro-derecha y la persistente fragmentación de la centro-izquierda (y sus fracasados intentos de unión), sugieren también la posibilidad de que se quebre y sean sustituidos en la misma área política. También en este caso, a condición de que se siga utilizando el sistema electoral mayoritario, podremos concluir que en Italia la división es probablemente estable, en torno a dos polos, pero la composición de las dos coaliciones está destinada a sufrir no pocas redefiniciones de los actores y del respectivo séquito electoral.

Aun cuando resulte interesante, la individualización de los tipos de evolución en un sistema de partidos efectuada por Duverger parece dar cuenta, sustancialmente, de la evolución del electorado y, a lo sumo, de cómo esta evolución se refleja en los partidos y en sus relaciones de fuerza, más que en la transformación de los sistemas de partido. Cuando podamos sostener, convincentemente, que, por ejemplo, las repetidas victorias de un partido y, por consiguiente, la serie ininterrumpida de gobiernos compuestos por ese solo partido en un sistema bipartidista terminan configurando la transformación en un caso de predominio, o bien de sistema de partido predominante, habremos encontrado la clave de la transformación exclusivamente en los cambios de las preferencias electorales. A pesar del largo y desde muchos puntos de vista excepcional predominio de los Conservadores en Gran Bretaña, caracterizado por cuatro victorias electorales consecutivas (1979, 1983, 1987, 1992) y una experiencia de gobierno con dieciocho años de duración, no sólo este fenómeno se configura como excepcional en el panorama de los sistemas bipartidistas, sino que, como ya sabemos, la alternancia ha vuelto a funcionar en el sistema británico a partir de 1997.

Agrego que probablemente debemos tener en cuenta no sólo la efectividad de alternancia sino, especialmente, la *legítima expectativa de alternancia*. Con esta expresión me refiero tanto al hecho de que electores y dirigentes de un partido sigan comportándose como si la alternancia pudiese tener lugar en cualquier elección, como el hecho de que no se cambia ninguna norma electoral e institucional que pueda incidir negativamente en las posibilidades de alternancia. Finalmente, división estable, izquierdismo e, incluso, predominio, no parecen sugerir de manera probatoria de qué

modo y en qué dirección los sistemas de partido cambian en el curso del tiempo. La pregunta a la que dar respuestas convincentes es doble: no sólo de qué sistema de partidos a qué otro sistema de partidos, sino, inmediatamente después de la aparición de qué elementos condicionantes o determinantes se produce una transformación significativa.

La propuesta operativa de Sartori (1976, p. 291) sugiere considerar a las tres variables que intervienen, ofreciendo cada una de ellas su contribución en la transformación de los sistemas de partido:

- i) el sistema electoral;
- ii) la estructura constitucional; y
- iii) el grado de autonomía internacional.

En total coherencia con su perspectiva política, que apunta —es muy importante destacarlo— a explicar la política con la política, las tres variables individualizadas son precisa y específicamente políticas e institucionales y, como se puede ver, dejan un espacio autónomo limitado al cambio de las preferencias de los electorados que, a lo sumo, interactúan con las "ofertas" hechas por los partidos y, en gran medida, son conducidas, plasmadas e incluso impuestas por los cambios en el sistema electoral y en la estructura constitucional, y por los cambios en el marco de las relaciones internacionales. Es clara aquí la referencia a los sistemas de partido, único o hegemónico, impuestos por la Unión Soviética a los países satélites de Europa centro-oriental y, por lo tanto —un punto que debe remarcar— a la posible evolución de esos sistemas de partido una vez que los respectivos sistemas políticos hubiesen readquirido plena autonomía política, o bien la soberanía política, constitucional y partidaria-electoral.

Curiosamente, la validez de la perspectiva analítica delineada por Sartori puede confirmarse, especialmente, a través de un simple procedimiento mental contra-intuitivo. Los dos sistemas de partido que quedaron, en tanto que sistemas, vale decir como número de partidos relevantes y como modalidades de competencia, sustancialmente inmutables, son los de Gran Bretaña y Estados Unidos: bipartidistas desde los lejanos tiempos de sus orígenes, bipartidistas después de doscientos años. Ambos constituyen la prueba de una tesis también sartoriana, que dice que, si son sólidas, las organizaciones de partido pueden no sólo crear un electorado —que, entonces, nunca es un mero "producto" sociológico como quisieran muchas tesis más o menos marxistas—, sino encapsularlo. Téngase en cuenta que en el curso del tiempo cambiaron, a menudo

incluso de manera significativa, los dos actores partidarios dominantes (para el caso inglés véase el análisis de cómo los Liberales no consiguieron mantener su papel de segundo partido relevante en McLean 2001, cap. sexto; en los Estados Unidos, la literatura sobre los "realineamientos" es muy extensa, pero para una profunda y eficaz reconstrucción general véase el volumen curado por Chambers y Burnham 1975).

Sin embargo, al menos desde hace medio siglo, cualquier ulterior cambio parece sustancialmente improbable, salvo que, en el caso inglés, se operase en el sistema electoral, y en el caso estadounidense, se prociese a alguna reforma de la estructura constitucional, como ha sido bizarramente sugerido por algunos estudiosos, en sentido parlamentario. Sería muy probable una transformación de ambos sistemas de partido que no consiguieran mantener su característica bipartidista, pero se dirigirían en la inevitable dirección de dar vida a sistemas de multipartidismo moderado, y, en el caso de Estados Unidos, potencialmente extremo también. Naturalmente, como están las cosas, esta reflexión es de naturaleza esencialmente hipotética y cautelara. Pero no se olvide que de la introducción de algún ajuste de tipo proporcional, por ejemplo, del llamado *additional member system* —que potenciaría la representación parlamentaria de los Liberales y cambiaría de manera absolutamente significativa tanto la competencia electoral como la formación de los gobiernos— se discute en Gran Bretaña desde hace algún tiempo, y que un sistema de tres partidos ha sido sugerido como solución también a los problemas del gobierno dividido en los Estados Unidos (Lowi 1985).

De los cinco casos analizados aquí disponemos ya de dos sistemas de partido que efectivamente han sido investidos, respectivamente, de una reforma de la estructura constitucional y de una reforma del sistema electoral. Son la Quinta República francesa y la Italia posterior al referéndum electoral de 1993 y la sucesiva aprobación del Mattarellum, vale decir, es útil repetirlo, una ley electoral con asignación de tres cuartos de las bancas con el sistema mayoritario simple en colegios uninominales y un cuarto con un sistema proporcional a las listas de partido que hayan superado el cuatro por ciento a escala nacional, puesto en funcionamiento a partir de las elecciones de marzo de 1994. En ambos casos las reformas produjeron como resultado reestructuración y transformación de los dos sistemas de partido que son difíciles de subestimar y que sería grave minimizar. En ambos casos, aunque con pocas diferencias, los sistemas de partido salieron del pluralismo polarizado y se volvieron sistemas con grados y formas distintas de multipartidismo numéricamente extremo. Veamos algunos aspectos salientes, que son cuidadosamente

puestos en evidencia en la Tabla 5.4, teniendo en cuenta las características del pluralismo polarizado.

Tabla 5.4 La transformación de los pluralismos polarizados en Francia y en Italia.

	Francia		Italia	
	Cuarta	Quinta	Pre-1993	Post-1993
Partidos relevantes		más de siete		más de siete
Oposiciones anti-sistema	2	1*	2	1**
Competencia	tripolar	bipolar	tripolar	bipolar
Distancia ideológica***	7,7		8,3	
Formación coalición electorales	post-electorales	pre-electorales	post-electorales	pre-electorales
Alternancia	ninguna	sí	ninguna	sí

* El Front National.

** La Lega Nord per l'Indipendenza della Padania.

*** La medición de la distancia ideológica ha sido efectuada en base al parecer de expertos de cada país por Huber e Inglehart (1995). En la Quinta República francesa la alternancia puede ser medida en referencia a la Presidencia, o bien en referencia a la mayoría parlamentaria. En la Italia post-1993 se ha verificado hasta ahora una sola alternancia efectiva: en las elecciones del 2001.

En ambos sistemas de partido existen partidos que técnicamente son —destaco este adverbio porque no pretendo de ningún modo emitir un juicio de valor, sino exclusivamente un juicio de hecho— "anti-sistema". Lo es en Francia el Front National (FN) de Jean-Marie Le Pen, y seguramente lo es en Italia la Lega Nord per la Independenza della Padania. Si pudiesen, ambos partidos cambiarían el sistema, aunque con modalidades y teniendo objetivos en parte diferentes. La característica dimiente es que en Francia la "disciplina republicana" excluye, especialmente por obra de los gaullistas, que Le Pen pueda formar parte de cualquier mayoría de gobierno nacional, e incluso de cualquier acuerdo de desistencia electoral (cuyo rechazo, en las elecciones legislativas de 1997, le costó la mayoría parlamentaria al centro-derecha). En el caso italiano, en cambio, no sólo la Lega es uno de los componentes, para nada marginal o

marginada, de la coalición Casa delle Libertà, sino que tiene tres ministros en el gobierno de Berlusconi. En cuanto a los comunistas, también partido anti-sistema, entraron a formar parte del gobierno, en Francia, desde la primera presidencia de François Mitterrand, en el período 1981-1984; en Italia, limitándonos a considerar "comunistas" a los dirigentes y los parlamentarios de Rifundazione Comunista, entraron en el juego de las coaliciones apoyando desde afuera al gobierno de Prodi (1996-1998). En segundo lugar los dos sistemas de partido se reestructuraron de tal manera que es posible sostener que no sólo no existen ya oposiciones bilaterales, sino que al no estar ya el sistema clavado en el centro, la competencia política, de tripolar pasó a ser bipolar.

Esta, con toda la probabilidad, es la transformación más significativa y cualitativamente más relevante, ya que ha permitido la alternancia, que siempre había ilusionado a los dos sistemas políticos en la segunda posguerra, habiendo estado, hasta entonces, bloqueada la competencia en el centro, con la consecuencia de que el recambio en el gobierno no fue nunca más allá de la simple rotación semi-periférica, limitada, como escribió Sartori (1982, p. 87) a las medias tintas, es decir, a partidos de centro-izquierda y de centro-derecha. De modo que ninguna de las oposiciones, salvo en el caso francés, la representada por Le Pen, puede permitirse una política irresponsable de puenteo y de elusión de cargas políticas, ya que podría ser llamada a dar cuenta de sus premisas programáticas. Por consiguiente, en ambos sistemas de partido los impulsos centripetos tienden a prevalecer sobre los impulsos centrifugos. También por razones extra-sistémicas, vale decir, la caída del muro de Berlín, la configuración ideológica de los dos sistemas se atenuó en gran medida, pero, lo que más cuenta, la polarización, vale decir la distancia ideológica, ha disminuido tanto —aunque no muy consistentemente—, que, en la práctica, todos los partidos son pasibles de entrar en coalición.

A pesar de que el número de partidos relevantes, tanto en Italia después de 1993 como en la Quinta República francesa, se ha vuelto, o, tal vez sea mejor decir ha quedado, muy elevado, prácticamente todos los partidos, con muy pocas excepciones, la más evidente de las cuales está representada por el Front National, en ambas formaciones tienen un notable potencial de coalición, periódicamente satisfecho. Hay cuatro partidos relevantes en la Casa delle Libertà (por orden, Forza Italia, Alianza Nazionale, Lega Nord y UDC); al menos seis partidos relevantes en El Olivo (por orden nuevamente, Democratici di Sinistra, La Margherita, SDI, Verdes, Comunisti Italiani y Alianza Popolare). He escrito por qué, por un lado, La Margherita consiste a su vez en la unión de cuatro parti-

dos, y por qué L'Italia dei Valori de Antonio Di Pietro es importante para El Olivo y presiona para entrar en la coalición relevante, aunque más no sea bajo el perfil de su poder intimidatorio, es decir de infligir daño político-electoral a la coalición y a un eventual gobierno del Olivo, sigue siendo Refundazione Comunista. Curiosamente, en Francia también el centro-derecha está menos unido que la izquierda. Después de haber creado como soporte de su elección presidencial de 2002 una organización de protección llamada Union pour la Majorité Présidentielle (UPM), el Presidente gaulista Jacques Chirac alentó su transformación en Union pour un Mouvement Populaire (UPM), compuesta por dos partidos (indicado entre paréntesis, para dar una idea de las dimensiones de los partidos, los porcentajes de votos y las bancas obtenidas en las elecciones legislativas del 9 y el 16 de junio de 2002): Rassemblement Pour la République (RPR = 33,4 por ciento, 355 bancas) y Démocratie Libérale (DL = 0,5 por ciento, dos bancas), pero apoyada en el Parlamento por la Union pour la Démocratie Française (UDF = 4,8 por ciento, 29 bancas). De un modo no muy diferente a la situación italiana, la izquierda francesa resulta bastante fragmentada: Partido Socialista (24,1 por ciento, 140 bancas), Partido Comunista (4,9 por ciento, 21 bancas), Ecologistas (4,4 por ciento, tres bancas), Partido Radical de Izquierda (1,5 por ciento, 7 bancas) tienen representación parlamentaria en la Asamblea Nacional (577 bancas en total) electa en junio de 2002, pero, naturalmente, hay que tener en cuenta el potencial de intimidación, ya clamorosamente ejercido en las elecciones presidenciales, de los tres grupos trotskistas (grandes responsables del fracasado pasaje a la segunda vuelta del candidato socialista Lionel Jospin). Finalmente, en la extrema derecha se ubican el Front National de Le Pen (11,3 por ciento) y el Mouvement National Républicain (MNR = 1,1 por ciento) que, excluidos de cualquier alianza electoral, quedan privados de bancas en el Parlamento. Como es fácil notar, desde el punto de vista del número de los partidos relevantes, ambos sistemas partidarios en Francia e Italia se configuran aún hoy como multipartidismos extremos.

Tal vez se podría discutir si estos multipartidismos contemporáneos se merecen también la calificación de "despolarizados", ya que la distancia ideológica entre los partidos parece haber disminuido, aunque no mucho. Teniendo en cuenta la presencia y el papel del Front National y de Refundazione Comunista, creo que efectivamente los multipartidistas italiano y francés deben considerarse lo suficientemente despolarizados (en términos ideológicos, no necesariamente en términos políticos), como para permitir, y esto es lo que cuenta, el ingreso de casi todos los partidos

en las coaliciones que se presentan para conducir el gobierno. Se percibe el riesgo de que los sistemas de partido en Italia y Francia se vuelvan multipartidistas no sólo despolarizados, sino también desestructurados, en los que las organizaciones de partidos débiles experimenten frecuentes cambios a través de prolongadas fases de uniones y desuniones recíprocas.

La transformación más significativa, facilitada, o mejor, impuesta por el sistema electoral y, en Francia, ulteriormente incentivada por la elección popular directa del Presidente de la República, que de por sí implica imperativos sistémicos "bipolarizadores" está seguramente constituida por modalidades de competencia. No parece haber allí posibilidades de duda. En ambos sistemas la competencia ha asumido modalidades claramente bipolares y se desarrolla entre coaliciones sustancialmente pre-electorales. La formación de coaliciones pre-electorales, que permiten la instauración de una seria relación de *accountability* entre, por un lado, el electorado, y, por el otro, los representantes y los gobernantes, de algún modo es un imperativo que surge del sistema electoral y que, naturalmente, también modifica, tanto en Francia como en Italia, la formación de los gobiernos. Como prueba de que el imperativo coalicionista es poderoso bastará recordar que cuando en 1993 los Ecologistas franceses rechazaron acuerdos preventivos con los Socialistas en muchas circunscripciones uninominales, la consecuencia fue una verdadera *débacle* para la izquierda (y a la prematura e inmediata disolución de la Asamblea Nacional por obra del Presidente Chirac), la izquierda consiguió ganar sorprendentemente las elecciones legislativas de 1997. En lo que se refiere a Italia, sin acuerdos con la Lega, mientras El Olivo había alcanzado un inteligente, además de táctico, pacto de desistencia con Refundazione Comunista, la Casa delle Libertà fue derrotada en 1996. En la situación contraria, vale decir con la Lega que había entrado en la Casa delle Libertà y con Refundazione que se había ido del Olivo, la Casa delle Libertà ganó las elecciones del 2001 y el Olivo sufrió una gran derrota, mientras, por su parte, Refundazione salió seriamente redimensionada en la representación parlamentaria y en la eficacia de la acción política.

En cierto sentido, en lo que respecta a su transformación en el curso del tiempo, el sistema de partidos alemán se coloca a mitad de camino entre los sólidos sistemas bipartidistas anglo-americanos y los cambiantes sistemas multipartidistas franco-italianos. Sin embargo, justamente por su ubicación, el sistema alemán de multipartidismo limitado, desde el punto de vista de la formulación numérica, y moderado, desde el punto de vista de la mecánica de la competencia, merece particular atención.

En primer lugar, su transformación también desmiente categóricamente a todos aquellos que durante mucho tiempo lo han considerado un sistema de dos partidos y medio, como si el llamado "medio" partido liberal estuviese destinado, antes o después, a ser absorbido/lagocitado, y el sistema tuviese que evolucionar en la dirección de un simple bipartidismo. También en el caso alemán el experimento mental de cambio del sistema electoral, por ejemplo, aboliendo las cláusulas de acceso al Bundestag, conduciría a hipotetizar la aparición de un sistema multipartidista que seguramente terminaría contentando en su ámbito un partido de extrema derecha probablemente anti-sistema. La cláusula del cinco por ciento se ha demostrado providencial. Por lo tanto, todos aquellos que en Italia sugieren la importación de la proporcional alemana mutilada de esa cláusula están tratando de manipular, más o menos deliberada y conscientemente, a la opinión pública. Curiosamente, también la otra cláusula del sistema electoral, vale decir la elección de al menos tres parlamentarios en los colegios uninominales, se ha revelado importante, permitiéndosele a los ex-comunistas del PDS, como ya he dicho, el acceso al Bundestag y, por lo tanto, habiendo contribuido a diluir eventuales tensiones políticas derivadas de un déficit de representación en la primera difícil década que siguió a la reunificación.

Sin embargo, aun cuando en parte estuviera protegido y en parte solidificado por dos importantes cláusulas electorales, el sistema de partidos alemán ha cambiado al menos bajo dos aspectos de notable importancia. El primero es la aparición de un partido nuevo: los Verdes, que con la aplicación de un sistema electoral mayoritario nunca hubiera podido afirmarse y consolidarse. El segundo aspecto, incluso el más importante, está constituido por las nuevas modalidades de competición. Con el agregado de los Verdes a un sistema que se caracterizaba por su multipartidismo moderado, los partidos alemanes relevantes se convirtieron en cuatro. Pero esta pequeña modificación numérica tuvo un impacto cualitativo muy grande. Mientras los partidos relevantes eran sólo tres, los Liberales gozaron de la prometedora posibilidad de aprovechar lo que efectivamente era un rédito de posición, y lo hicieron.

Como ya ha sido dicho, en el período que va de 1949 a 1998 los Liberales estuvieron siempre en el gobierno, salvo en la breve fase trienal de "Gran Coalición" (1966-1969). Adquirieron en muchos Länders (en los cuales opera la cláusula de exclusión del cinco por ciento) la posibilidad de formar parte de los gobiernos regionales y, por consiguiente, pudieron enviar a sus representantes al Bundesrat, ejerciendo así no poco poder en esa cámara. En definitiva, las modalidades de cambio de los

gobiernos alemanes, nacionales y regionales, por una fase que duró casi cincuenta años, deben ser correctamente definidas de semi-rotación, o bien de semi-alternancia. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, pero sobre todo con el advenimiento y la consolidación de los Verdes como potencial partido de gobierno, los Liberales alemanes tienen solamente una única posibilidad para coalicionar: el acuerdo con la CDU/CSU. La consecuencia de la nueva situación es que la competencia electoral se ha estructurado alrededor de dos coaliciones estables, cada una de ellas compuesta por dos partidos. Además, las dos coaliciones son pre-electorales, es decir que se forman antes del voto, y para anticipar apenas el discurso de la *accountability*, que será presentada de manera más extensa en el capítulo sucesivo, deben respetar los compromisos hechos para con los electores —de modo que el recurso al voto de desconfianza constructivo, que sigue constituyendo un disuasivo contra quien, en la mayoría, quisiese dar origen a una crisis a ciegas, resulta absolutamente improbable—, la competencia ha asumido características absolutamente bipolares, y cualquier futura alianza significará la sustitución completa de una coalición operada por la otra, y ya no —o mucho menos— una simple rotación alrededor de un partido-pivote, como sucedió con el cambio de mayoría de 1982.

Cómo manipular a los sistemas de partido para mejorar el sistema político

Ni siquiera un observador superficial y no particularmente experto en ciencia política puede dejar de notar que, en su conjunto, los sistemas de partido examinados han quedado esencialmente sin variaciones (salvo por la distancia ideológica) en dos casos de sistemas políticos (Estados Unidos y Gran Bretaña), que se adaptaron de manera flexible a un sistema político (Alemania), que, igualmente, ha pasado a través de un complejo proceso de reunificación, y que cambiaron de manera muy significativa en dos sistemas políticos (Francia e Italia). Cuando hubo cambios en los sistemas de partido, éstos estuvieron sustancialmente determinados por las variables que intervinieron individualizadas por Sartori: el sistema electoral, la estructura constitucional y la autonomía institucional del sistema político. Naturalmente, quien posee los instrumentos para "leer" correctamente estas transformaciones, también está capacitado para preguntarse si las "manipulaciones" específicas de las tres variables más importantes (pero, en efecto, sólo de dos de esas variables, ya que la variable internacional es mucho menos susceptible de

manipulación por parte de los actores políticos) no pueden permitir como efecto de mejoramiento de la estructuración y de las modalidades de funcionamiento de los sistemas de partidos existentes. En los casos inglés y estadounidense el problema no se plantea, ya que, en todo caso, la aparición del gobierno dividido, si —y cuando— es considerado un resultado no deseado, es atribuida no tanto al sistema de partidos en tanto que tal sino a las modalidades de la competencia como delineada por la estructura constitucional. En el caso alemán el problema que deriva de la variante del gobierno dividido, vale decir mayorías políticas al Bundestag, que no coinciden con la mayoría de gobierno en el Bundestag, no podría resolverse actuando sobre el sistema de partidos. De modo que sólo con referencia a Francia e Italia es que resulta lícito y fructífero plantearse el problema de si todavía no es auspicioso y posible intervenir en el sistema de partidos para reestructurarlo y perfeccionarlo, reformando el sistema electoral.

Dejado de lado que, justamente con el objeto de evitar la cohabitación, el Presidente Chirac impuso la reducción de la duración del mandato presidencial a cinco años con la convicción de que, acercando las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias, los electores no convergieran en coaliciones distintas, sabemos que en Francia el sistema electoral ha sido frecuentemente manipulado con fines particularistas. Por ejemplo, para defender su mayoría parlamentaria contra el ascenso del centro-derecha, en 1986 el Presidente Mitterrand (reintrodujo el sistema proporcional. Mitterrand perdió el control de la Asamblea Nacional, debiendo rendir cuentas con la primera cohabitación de la Quinta República, y el único partido que extrajo ventaja de la reforma proporcional fue el Front National, que obtuvo el 9,7 por ciento de los votos y 35 bancas. Por otra parte este óptimo resultado no fue el mejor en la historia del Front National, que obtuvo más, en porcentaje, en 1997: 14,9 por ciento, pero, como consecuencia de la segunda vuelta y de su incapacidad de encontrar aliados no obtuvo siquiera una banca parlamentaria (por las mismas razones la secuencia sigue inexorable: 11,3 por ciento en 2002 y ninguna banca). A fin de cuentas el sistema electoral no parece en discusión en la Quinta República y los cambios, no marginales, en la consistencia de los partidos dependen esencialmente de los cambios de preferencias de los electores y de la variada oferta de partidos. Pero en conjunto asistimos a cambios internos en las dos mayores formaciones, que no parecen poner en discusión las características fundamentales del sistema de partidos.

En Italia, el sistema electoral tres cuartos mayoritario y un cuarto proporcional impuesto, en líneas generales, por el referéndum popular de 1993, nunca dejó de ser criticado, fundada e infundadamente. Son fundadas las críticas que subrayan que las modalidades de asignación de las bancas permiten a los partidos pequeños ejercer un notable poder de chantaje hacia los partidos grandes y, más en general, de influenciar no sólo la formación de las dos coaliciones, sino de sus mismas posibilidades de victoria. Son infundadas, en cambio, las críticas al sistema mayoritario en tanto que tal, es decir, en teoría, como modalidad de traducción de votos en bancas. De las críticas del primer tipo proviene la propuesta de mejorar el mayoritario, también, posiblemente, pero en una posición minoritaria, moviéndose en la dirección de la segunda vuelta francesa, o bien corrigiendo de manera eficaz las modalidades de recuperación proporcional — como trataron de conseguirlo dos referéndum populares en 1999 y en 2000, que fracasaron por falta de quórum, es decir porque votaron menos del 50 por ciento de los electores inscriptos — con la esperanza, probablemente mal encauzada, de contener/reducir/eliminar el poder de chantaje de los pequeños partidos. De las críticas al mayoritario en sí provienen, en cambio, peligrosas propuestas de determinado entorno a un indefinido sistema electoral proporcional que por cierto permitiría a los partidos contarse y contar con mayor precisión el número de sus electores, pero al mismo tiempo haría correr el riesgo al sistema de partidos de volver a clavarse en un centro político manipulador que haría difícil, improbable, tal vez imposible, cualquier alternancia de gobierno. Como máximo volverían las ya conocidas modalidades de semi-rotación alrededor del centro acompañadas de igualmente conocidas modalidades de clientelismo a las que ninguna coalición de gobierno renunciaría para apuntalar su poder ligado a mayorías a menudo carentes de votos y con parlamentarios a menudo refractarios a cualquier disciplina de voto.

De modo que el sistema de partidos italiano se convertiría, o bien, volvería a ser un caso de multipartidismo extremo, como formato partidario, y, aunque no hiciese su aparición ninguna polarización ideológica, terminaría bloqueándose en el centro y encontrándose privado de la posibilidad de alternancias reales al gobierno. Finalmente, coherentemente con cuanto ha sido dicho en los capítulos precedentes y con lo que diré en el capítulo sucesivo, los verdaderos inconvenientes de la reaparición de un sistema multipartidista extremo imposibilitado para producir alternancia me parecen sustancialmente dos: primero, por un lado, el sistema de partidos funcionaría a bajo rendimiento, recurriendo

ampliamente a tácticas de puentes y elusión de cargas políticas; segundo, se volvería muy difícil para los electores identificar a los responsables del gobierno, del sub gobierno y del mal gobierno, y llamarlos a responder volviéndolos plenamente *accountable*. Sabemos que en las democracias contemporáneas son los sistemas de partido los que plasman los procedimientos de *accountability* que van de los electores a los electos y, en cierta medida, de los gobiernos — tanto más si son “gobiernos de partido” — a las nóminas y a las políticas. Prestando atención a los sistemas de partido, parece plausible (y esto ha sido argumentado por Ström, Müller y Bergman 2003) que los sistemas bipartidistas y los sistemas con dinámica bipolar garanticen una mejor *accountability*. Naturalmente, las diferencias entre caso y caso deberán ser individualizadas y explicadas teniendo en cuenta tanto la forma de gobierno — parlamentaria, presidencial, semi-presidencial —, como la compactibilidad de cada uno de los partidos y de la solidez de las coaliciones. Por el momento, la Tabla 5.5 sintetiza las características de más relevancia de los sistemas de partido de los países analizados aquí.

Tabla 5.5 Síntesis de algunas características de los sistemas de partido.

Formato	distancia ideológica		naturaleza de la competencia bipolar	
	muy alta	media	baja	multipolar
Bipartidista	GB 1979-1922 USA 1992-2004		GB 1997 USA 1976-1992	GB USA
Multipartidario				
limitado		Alemania		AL*1998-
extremo	FRA 2002--	FRA 1988-2002		FRA V ITA 1994-
polarizado	FRA IV ITA 1947-1989			FRA IV ITA 1947-92

* De 1949 a 1998 la competencia en Alemania puede ser definida como de “semi-rotación”

Por lo tanto, quien desee individualizar correctamente las modalidades de expresión de la *accountability* debe volver a profundizar el tema de los sistemas de partido y, en cualquier caso, debe mantener un comporta-

miento muy cauto al atribuir mejores prestaciones a los sistemas electorales proporcionales respecto a los mayoritarios, ya que no parece haber dudas acerca de que los sistemas mayoritarios confieren, a través de los sistemas de partido que ellos mismos contribuyen a plasmar, una delegación de gobierno explícita que se puede hacer valer, explícitamente también, cuando los electores evaluarán la específica *accountability* de los gobiernos. En todo caso, el discurso debería profundizarse haciendo referencia específica a la probabilidad que en el sistema político se tengan competición bipolar y posibilidades de alternancia. Estas son las características para la aparición y la persistencia de las que un determinado formato del sistema de partidos es incluso más importante que el sistema electoral, tan distintos como Suecia, el sistema multipartidista moderado y España, sistema y funcionamiento bipartidista, ambos coexistentes con sistemas electorales proporcionales, demuestran *ad abundantiam*, es decir, con abundancia de elementos.

Reflexión conclusiva

A este punto, a modo de conclusión, no queda más que poner en clara evidencia que no es posible comprender plenamente el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, y no sólo de los cinco sistemas políticos analizados en este volumen, sin conocer profundamente el formato y la mecánica de los respectivos sistemas de partido. La enseñanza crucial sigue siendo la de Sartori, que sintetizo con el imperativo: "contar los partidos que importan". Para conseguir este objetivo, contrariamente a una escuela de pensamiento "matematizadora", que se empeña en la presentación de abstrusas fórmulas de conteo sin conocer nada de los partidos reales o efectivos, es indispensable poseer cuidadosos criterios cualitativos, como la disponibilidad y aceptabilidad de los partidos a entrar en las coaliciones de gobierno y su poder de intimidación y de chantaje sobre las coaliciones que se forman sin su participación, como la distancia ideológica y la anti-sistemidad. Finalmente, gracias al recurso a estos criterios cualitativos que, en determinadas condiciones, también pueden ser operacionalizados en clave cuantitativa, se vuelve posible sugerir las líneas de eventuales transformaciones. Esto es lo que he intentado poner de manifiesto, espero que convincentemente, en este capítulo.

En el próximo capítulo haré las sumas referidas a la calidad de la democracia que cada sistema político produce y garantiza en la plena conciencia de que la calidad de la democracia depende en gran medida

de los órdenes institucionales. Sin embargo, ya que las democracias contemporáneas son inconcebibles sin partidos, la calidad de las democracias depende también de los sistemas partidarios que son, a su vez, responsables de la selección y la circulación de la clase política. Y si, como a menudo se afirma, *tout se tient*, que es lo que "sistémicamente" esperamos, será oportuno que las conexiones efectuadas entre las instituciones, los sistemas de partido y las preferencias de los ciudadanos sean más que satisfactorias.

Referencias bibliográficas

- Bréchon, P. (2003) *La France aux urnes. Soixante ans d'histoire électorale*, Paris, Les études de la documentation Française.
- Bréchon, P. (editor) (2001) *Les partis politiques français*, Paris, Les études de la documentation Française.
- Broughthon, D. y Donovan, M. (editores) (1999) *Changing Party Systems in Western Europe*, Londres-Nueva York, Pinter.
- Campus, D. y Pasquino, G. (2003) *USA: elezioni e sistema politico*, Bolonia, Bononia University Press.
- Chambers, W.N. y Burnham, W.D. (editores) (1975) *The American Party Systems. Stages of Political Development*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
- Downs, A. (1988) *Teoria economica della democrazia*, Bolonia, Il Mulino.
- Duverger, M. (1951) *Les partis politiques*, Paris, Colin (trad. it. *I partiti politici*, Milán, Comunità, 1961).
- Eckstein, H. (1968) *Party Systems*, en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York-Londres, Free Press/Collier-Macmillan, pp. 436-453.
- Finer, S.E. (1980) *The Changing British Party System, 1945-1979*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- Fischella, D. (2003) *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bolonia, Il Mulino.
- Green, J.C. (2002) *Still Functional After All These Years: Parties in the United States, 1960-2000*, en P. Webb, D. Farrell y I. Holliday (editores) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 310-344.
- Huber, J. e Inglehart, R. (1995) *Expert Judgements of Party Space and Party Location in 42 Societies*, en "Party Politics", vol. 1, n. 1.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) *The "Effectiveness" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, en "Comparative Political Studies", vol. 12, pp. 3-27.
- Lowi, T.J. (1985) *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press.
- McLean, I. (2001) *Rational Choice & British Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Mair, P. (1997) *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press.
- Newell, J.L. (2000) *Parties and Democracy in Italy*, Londres, Ashgate.
- Pasquino, G. (2002a) *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bolonia, Bononia University Press.
- Pasquino, G. (editor) (2002b) *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- Reif, K-H. (1987) *Party Government in the Fifth French Republic*, en R.S. Katz (editor), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín-Nueva York, de Gruyter, pp. 27-77
- Sartori, G. (1976) *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1982) *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milán, SugarCo.
- Sartori, G. (2004) *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, Il Mulino.
- Strom, K., Muller, W.C. y Bergman, T. (editores) (2003) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Ware, A. (1996) *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Webb, P. (2002) *Political Parties in Britain: Secular Decline or Adaptive Resilience?*, en P. Webb, D. Farrell y Holliday, I. (editores) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 16-45.
- Webb, P., Farrell, D. y Holliday, I. (editores) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.