

EL OSCASO DEL BEHEMOTH

Análisis institucional comparado de la República Checa y Polonia entre 1989 y 2005

Por Leonardo G. Rodríguez Zoya*
leonardo.rzoya@gmail.com

Abstract:

El objetivo de este artículo es realizar un análisis comparado binario explícito¹ entre los sistemas políticos de Polonia y la República Checa.

Ambos países sufrieron hasta fines de los ochenta la opresión del régimen Comunista e iniciaron su democratización a comienzos de los '90, lo que plantea grandes desafíos para los actores políticos tanto en términos de diseño institucional como de aprendizaje y cultura política.

Desde una perspectiva neoinstitucional podemos considerar a las instituciones como una variable intermediaria entre las preferencias de los actores y los procesos políticos². Pero puesto que los mismos diseños institucionales pueden producir resultados diferentes en distintos contextos sociopolíticos y culturales³, entonces resulta posible intuir que las mismas reglas y contextos institucionales (sistema de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos) funcionen de distinta manera en Occidente que en los sistemas políticos Polaco y Checo. Por lo tanto desde el punto de vista teórico resulta pertinente saber si los conceptos creados para los sistemas políticos occidentales son capaces de viajar⁴ hacia las nuevas democracias de Europa del Este, o si es necesario repensar nuestras herramientas conceptuales para interpretar y explicar estos contextos institucionales.⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo intenta pensar desde una perspectiva comparada las similitudes y diferencias entre ambos sistemas políticos centrándose en el tipo de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral, así como también en la conducta de los votantes y los resultados de las elecciones de los últimos años.

Keywords: sistemas políticos, democratización, Europa del Este, política comparada

* Licenciado en Ciencia Política (UBA), Coordinador de la Comunidad de Pensamiento Complejo (www.pensamientocomplejo.com.ar) y de la Revista Humanimal (www.revistahumanimal.com.ar)

¹ Dogan, M. y Peláiz, D. (1984:40)

² Hinch, M. y Munger, M (2003:34-35) y Goodin, R. (2004:35-36)

³ Cox, Gary (1994)

⁴ Sartori, G. (1984: 262-263)

⁵ Brich, S. et al. (2001:2)

1. En búsqueda de una perspectiva teórica

Nos proponemos ensayar un análisis de las similitudes y diferencias de los sistemas políticos de Polonia y la República Checa desde una perspectiva comparada teniendo en cuenta cuatro conjuntos de variables: el diseño institucional, las normas constitucionales, la conducta y preferencia de los actores políticos (líderes y ciudadanos) y los factores contextuales de cada país.

Si aspiramos a comprender de un modo no mutilante la complejidad de los sistemas políticos de Polonia y la República Checa, debemos privilegiar desde el punto de vista teórico y metodológico un enfoque que sea capaz de reconocer la interacción e influencia recíproca entre los diferentes elementos del sistema político.

En este sentido podemos considerar que el sistema de partidos está influenciado tanto por el sistema electoral (Duverger, M. 1992, Sartori, G. 1994) como por los clivajes relevantes de una estructura social (Lipset, S. y Rokkan, S., 1992). Algunos autores señalan que el número de partidos tiende a aumentar a medida que crece el número de dimensiones políticas relevantes en el sistema (Lijphart, A. 1999) y la diversidad de la estructura social; por lo tanto puede decirse que hay una interacción entre ésta y la estructura electoral (Cox, G. 2004). Pero también cabe destacar que si las reglas electorales afectan la capacidad de los partidos (Cox, G. 2004), entonces estos tendrán incentivos para manipularlas y modificarlas. La elección de un conjunto de procedimientos e instituciones electorales es siempre una decisión política que depende de la estructura sociopolítica (Nohlen, D 1995), por lo tanto resulta válido señalar que son los partidos los que eligen los sistemas electorales (Colomer, J. 2004). La formación y disolución de los ejecutivos en diferentes sistemas de gobiernos (parlamentarismo, presidencialismo, semi-presidencialismo) depende tanto de las normas, procedimientos y órdenes institucionales como de la conducta y preferencia de los actores (Pasquino, G. 2002). Al mismo tiempo el sistema de gobierno puede influir en la organización partidaria (Samuels, D 2001)⁶ y quizás en los sistemas de partidos.

2. El ocaso del Behemoth

El Behemoth⁷ Político Comunista en Europa del Este recibió un golpe de Muerte en 1989. En Checoslovaquia fue la revolución de Velvet la que dio inicio al proceso de democratización y llevó a la elección de Vaclav Havel como presidente en 1989. En cambio, en Polonia, fueron las negociaciones pacíficas entre el Partido Comunista y la oposición liderada por Solidaridad las que llevaron a un acuerdo político y a la realización de elecciones parcialmente libres en 1989⁸. Los líderes políticos y la sociedad civil de ambos países se enfrentaban al desafío de diseñar y construir nuevas instituciones y reglas de juego para dar vida a un sistema político democrático. Pero el desafío mayor consistía tanto en aprender a desaprender los valores, costumbres y prácticas heredadas de cincuenta años de comunismo⁹ como así también en aprender a aprender nuevas prácticas democráticas. Tanto Polonia como la República Checa se enfrentaron al doble reto: el del diseño institucional y el del aprendizaje político. Ambos sistemas políticos se han caracterizado por sucesivas modificaciones institucionales, fundamentalmente en el sistema electoral, y también en las normas constitucionales.¹⁰

3. Sistema de gobierno, formación y disolución de ejecutivos

El sistema de gobierno de Polonia es semipresidencial ya que cuenta con dos cabezas, es decir una autoridad dual (Sartori 1994: 136-141). Por un lado un Presidente que es el Jefe de Estado, electo popularmente por sufragio universal y por mayoría absoluta¹¹ por un mandato de 5 años reelegible una vez (Artículo 127 de la Constitución). Si bien es independiente de la confianza del parlamento no gobierna sólo, (Sartori 1994:149) ya que debe nominar al Primer Ministro y compartir la autoridad con él. Éste puede elegir los miembros del Consejo de Ministros y ambos deben ser aprobados por un voto de confianza explícito en presencia de al menos la mitad de los diputados del Sejm (en total son 460) por mayoría absoluta (Constitución, Art. 154). También se incorpora la moción constructiva de censura para la remoción del Primer Ministro a fin de garantizar mayor estabilidad en el gobierno.¹²

⁶ Samuels David desarrolla la hipótesis que sostiene que el presidencialismo genera incentivos para que los partidos se organicen y comporten de manera diferente que los partidos bajo el parlamentarismo.

⁷ En la Biblia el Behemoth es un hipopótamo. Thomas Hobbes utilizó el término para referirse a la guerra civil en oposición al Leviatán (el estado absoluto). Las traducciones lo definen como una bestia colosal o monstruo gigante. Aquí lo utilizamos para significar el régimen comunista y el sistema de partidos no competitivo, tanto los sistemas de partido único (URSS) como los de partido hegemónico de Europa del Este (Polonia y la República Checa hasta 1989). Cf. Sartori (1976:157-162)

⁸ Este acuerdo político se lo conoce como "Las negociaciones de la mesa redonda", se acordó la realización de elecciones parcialmente libres para la Cámara de Diputados, garantizando un 65% de los escaños para los comunistas y un 35% para la oposición. Las elecciones al Senado fueron totalmente libres. Solidaridad logró una abrumadora victoria. <http://www.poland.gov.pl/?document=1127>

⁹ Sarah Birch señala la importancia de los factores contextuales (experiencia pre-comunista, legado del viejo régimen, cambio socioeconómico, elecciones institucionales, particularidades de cada país) a la hora de hacer una evaluación del funcionamiento institucional en los países post-comunistas. Birch, S. (2001)

¹⁰ La República Checa ha empleado desde 1990 tres normas, incluida la constitución sancionada en 1992. La urdimbre legal de Polonia es más amplia: en total ha empleado 11 ordenamientos legales entre los que se destacan dos constituciones, la de 1992 y la de 1997. Hemos sistematizado las leyes válidas por elección en el siguiente documento <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/PEC/NormasElectorales.xls> Los textos completos para Rep. Checa están disponibles en <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexCountry.asp?country=czech&opt=leg> y para Polonia en:

<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexCountry.asp?country=Poland&opt=leg>

¹¹ Si ningún candidato obtiene al menos más del 50% de los votos se debe realizar una segunda vuelta donde compiten los dos candidatos más votados. De las tres elecciones presidenciales, en las de 1990 y 1995 se debió ir a segunda vuelta. En 1990 Lech Walesa (36.96% en la primera ronda, 74.25% en la segunda) fue electo presidente. En 1995 fue electo Alexander Kwasniewski (35.11% en la primera a menos de dos puntos de diferencia de Lech Walesa -33.11%- y 51.72% en la segunda -Lech Walesa 48.28%). En el 2000 Kwasniewski fue reelecto con 53.9% en la primera ronda.

¹² Puede ser propuesta por al menos 46 diputados, pero se requiere una mayoría absoluta, es decir una verdadera mayoría según la expresión de Sartori para proponer un nuevo candidato.

Desde el punto de vista del proceso político, la figura del presidente es el resultado del compromiso entre las fuerzas comunistas y anti-comunistas al inicio de la democratización;¹³ desde el punto de vista formal, el presidente tiene los poderes de un presidente semipresidencial¹⁴ más la influencia directa sobre el proceso legislativo a través del derecho a veto. Sin embargo, los poderes reales para disolver la asamblea son limitados si lo comparamos con el modelo francés. Por lo tanto no hay mecanismos institucionales suficientes para resolver los conflictos entre el presidente y el gobierno que tiene el apoyo de una mayoría parlamentaria, lo que podría desembocar en una crisis constitucional. Algunos autores señalan que las características personales del presidente influyen considerablemente en el desenvolvimiento del semipresidencialismo¹⁵ polaco (Vykintas Pugaciauskas), donde incluso en tiempos de cohabitación retiene su influencia personal. El funcionamiento real del semipresidencialismo polaco se debe más a la ausencia de tradiciones políticas y la falta de estructuración del sistema de partidos que al diseño institucional del sistema de gobierno. Estas características pueden conllevar efectos negativos sobre la estabilidad democrática.

En el caso de la República Checa el sistema de gobierno es parlamentarista puesto que el presidente es elegido, de modo similar que en el caso italiano (Pasquino 2002), en sesión conjunta por ambas cámaras del parlamento por un término de 5 años y puede ser reelegido una vez. El presidente es la cabeza del Estado y el Comandante de las Fuerzas Armadas y tiene un poder limitado. Sin embargo, es un potencial veto player institucional (Pasquino 2002) en asuntos legislativos ya que tiene derecho a veto sobre cualquier proyecto de ley que haya pasado por el parlamento a excepción de las cuestiones constitucionales. El poder ejecutivo es conducido por un gobierno constituido por el Primer Ministro, Diputados Primeros y Ministros (Const. Art. 67 y 68) y es responsable ante la cámara de diputados. El Primer Ministro es señalado por el presidente basado en los resultados electorales y requiere el voto de confianza de la cámara de diputados. En caso de que se presente un voto de no confianza al nuevo gobierno, el presidente puede disolverla¹⁶.

Si intentamos articular el sistema de gobierno con la distribución territorial del poder, podemos señalar que tanto Polonia como la República Checa son países unitarios y centralizados, aspectos coincidentes con el resto de los países de Europa del Este¹⁷. En relación a la distribución del poder en el parlamento debemos señalar que ambos países tienen legislativos bicamerales¹⁸ asimétricos en cuanto a las atribuciones de cada cámara¹⁹ y relativamente congruentes en cuanto a su composición; según la conceptualización de Lijphart podemos decir que ambos casos tienen un bicameralismo débil (Lijphart 1999:114).

4. Sistema electoral y sistema de partidos: estabilidad, competencia y comportamiento electoral²⁰

En relación al sistema electoral un elemento a destacar es que si bien ambos países utilizan sistemas proporcionales estos tienden a producir resultados no proporcionales casi tan altos como en un sistema mayoritario. Ambos utilizan un sistema RP con la fórmula D'hont de conversión de escaños, que favorece a los partidos grandes, con barreras legales del 5% de votos a nivel nacional²¹ (Polonia estipula 8% para las coaliciones, la República Checa barreras de 10% y 15% para coaliciones de 2 y 3 partidos). Sin embargo, el valor del índice de desproporcionalidad de Gallagher²² se sitúa en 9,52 para Polonia y 7,25 para la República Checa²³. Ambos países han practicado el gerrymandering: en 1998 la República Checa aumentó el número de circunscripciones de 8 a 14 haciéndolas más pequeñas y por lo tanto más desproporcionadas; por su parte, Polonia tiene 41 distritos de entre 7 y 15 representantes y un nivel más elevado de malapportionment. El hecho que los sistemas electorales en nuestros casos de estudio no tengan los efectos predecibles se debe sobre todo a la baja institucionalización del sistema de partidos (Moser, Szczerbiak, Benoit y Hayden, Roberts). En Polonia el uso de listas abiertas y voto preferencial ha tenido un

¹³ En 1989 la Dieta (cámara de diputados) eligió como presidente al general Comunista Wojciech Jaruzleski para garantizar la continuidad del poder comunista.

¹⁴ Representante del estado, garante de continuidad constitucional, autoridad de las fuerzas armadas, potestad para convocar un referéndum sobre asuntos importantes, acortar el mandato de la dieta y el senado en casos excepcionales.

¹⁵ El presidente Lech Walesa (1990-1995) a pesar de no gozar con una mayoría parlamentaria logró en 1993 reemplazar al primer ministro. A pesar de convivir con 6 gobiernos diferentes de los cuales sólo 3 eran amigables logró permanecer en el centro de la escena política gracias a sus dotes personales de liderazgo.

¹⁶ El artículo 35 de la Constitución establece las condiciones en que la cámara de diputados puede ser disuelta.

¹⁷ El federalismo está asociado al volumen de la población como a la diversidad y heterogeneidad social (Lijphart, 1999), en este sentido Polonia con 40 millones de habitantes es más grande que la República Checa pero más pequeña que otros países federales occidentales como Canadá o Estados Unidos. Checoslovaquia era junto Yugoslavia uno de los estados menos homogéneos de Europa del Este, pero en ninguno de ellos emergió el federalismo, sino que por el contrario ambos se desintegraron. La República Checa nació de esa división en 1992.

¹⁸ En el caso de Polonia la Asamblea Nacional tiene una Cámara Baja (Sejm) compuesta 460 diputados y una cámara alta (Senado) compuesta por 100 miembros. La cámara de diputados de la República Checa está integrada por 200 miembros mientras que el senado por 81 miembros.

¹⁹ Las segundas cámaras no tienen poder de veto sobre la legislación ordinaria y sólo pueden retrasar el trabajo de la cámara baja. (Roberts, 2003:14)

²⁰ Los cálculos y datos analizado en este apartado han sido puestos disponibles en Internet en:

<http://www.pensamientocomplejo.com.ar/pec/MatrizElectoralCheca.xls> y <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/pec/MatrizElectoralPolonia.xls>

²¹ Cabe destacar que en las primeras elecciones en Polonia se efectuaron bajo un sistema RP asignando 400 escaños por Hare-Niemeyer sin umbral, y 69 por Sainte Lague a lo largo del país. En un escenario de extrema fragmentación donde se presentaron 111 partidos, casi 30 partidos lograron representación, y el partido mayoritario controlaba solo el 13% de las bancas.

²² El índice se calcula obteniendo la sumatoria de los cuadrados de la diferencia entre el valor absoluto del porcentaje de escaños y votos de cada partido. Luego se saca se lo divide por dos y por último se obtiene la raíz cuadrada. Para un debate crítico sobre éste y otros índices de desproporcionalidad Cf. Lijphart

$$I = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (vi - si)^2}$$

(1999:177-180) y Cf. Sartori (1994:46-51)

²³ Estos valores son casi tan altos como en el modelo Westminster de Gran Bretaña que se sitúa en 10.33 y están muy por encima de los países occidentales con RP como Alemania (2,52), Dinamarca (1,83) e Italia (3,25) (Lijphart, 1999)

impacto importante en el sistema político donde alrededor del 23,6% de los diputados fueron elegidos por las preferencias de los electores. En la República Checa el voto preferencial ha tenido un impacto sensiblemente menor.

Los casos de estudio tienen sistemas multipartidistas que difieren tanto en su formato como en su mecánica. Hemos calculado el Número Efectivo de Partidos²⁴ para todas las elecciones legislativas a la cámara baja desde 1990 hasta la actualidad. Observamos que la República Checa cae dentro de la clase de pluralismo limitado (Sartori 1976:160) (NEP = 3,17 partidos), mientras que en Polonia estamos ante un caso de pluralismo extremo con más de 5 partidos efectivos (NEP 1990 = 11, NEP 2005 = 3,6, NEP del período '90-'05 = 5,3). El interrogante clave para comprender ambos escenarios políticos es saber si la variable ideológica es relevante, es decir si estamos en un escenario de alta fragmentación o de alta polarización ideológica (Sartori 1976 y 1994).

Si atendemos a los resultados electorales desde el inicio de la democratización es importante señalar que aunque el número de partidos tiende a disminuir y a estabilizarse a lo largo del tiempo, el sistema de partidos aparece abierto y con cierta turbulencia puesto que no se han establecido patrones estables de competición (Mair, 1997). Puede decirse que nos encontramos con sistemas de pluralismo defectuoso o estabilización limitada (Strmiska, M) ya que ambos casos presentan grandes cambios en el apoyo electoral de los partidos existentes –*Volatilidad*– y un alto grado de penetración de los nuevos partidos en el sistema político –*Reemplazo Partidario*– (Birch, S. 2001). Sin embargo la segunda vuelta polaca y la mayor institucionalización del sistema de partidos ofrece mayores incentivos al uso del voto estratégico que en la República Checa.

En relación a la mecánica y competencia en el sistema de partidos cabe destacar que en el caso de la República Checa encontramos dos partidos principales que son los núcleos potenciales de coaliciones de gobierno alternativas (Strmiska). Por un lado el partido Cívico Democrático (ODS) de centro-derecha y orientación conservadora que ha mantenido una consistencia electoral de entre el 25% y 30% logrando encabezar gobiernos de coalición desde 1992 con otros socios minoritarios (la Unión Democrática Cristiana KDU-CSL, y la Alianza Cívico Democrática ODA) hasta el colapso en 1997. Por otro lado un partido socialdemócrata de centro izquierda (CSSD) que era débil al inicio del proceso de democratización (menos del 7% de votos) pero que logró la mayoría relativa de votos en 1998 (32,3%) logrando encabezar un gobierno minoritario y luego en alianza con la KDU-CSL en el 2002. El partido comunista (KSCM) no se convirtió en uno de los mayores polos del sistema, permaneciendo como una tercera fuerza. Si tenemos en cuenta la capacidad de formar coaliciones y la capacidad de chantaje de los partidos (Sartori 1976, 1994) hallamos 4 o 5 partidos relevantes. Encontramos un partido antisistema, el partido republicano (SPR-RSC) cuya fuerza electoral es exigua y desde 1998 no ha logrado superar la barrera del 5%. El mayor desafío del multipartidismo checo es la construcción de patrones de coalición y cooperación viables y estables. (Strmiska)

En el caso de Polonia el número de partidos y la volatilidad del apoyo electoral es mayor. En las elecciones legislativas encontramos dos coaliciones post-comunistas: por un lado la “Alianza de la Izquierda Democrática” de orientación socialdemócrata que ha pasado de tener el 12% de votos en 1991 a más del 40% de los votos en alianza con la Unión del Trabajo en el 2001 y menos del 12% en el 2005 (volatilidad). La pluralidad de partidos de derecha se agruparon hacia 1997 en la Acción de Solidaridad Electoral (ASE) y lograron formar un gobierno de coalición. En el 2001 emergió el partido de “Derecho y Justicia” de orientación conservadora, si bien en ese año logró solo menos del 10% se convirtió en la primer fuerza en el 2005 y obtuvo el triunfo de su candidato presidencial Aleksander Kaczyński en las elecciones del mismo año. En conclusión podemos decir que encontramos 7 partidos relevantes, aunque dos de ellos son partidos antisistema con representación parlamentaria pero de poca fuerza electoral, el partido de la “Liga de familias polacas” (LPR, 8% de votos 2005) de extrema derecha y nacionalista, y el partido de “Autodefensa de la República de Polonia” de perfil anarquista (12% de votos 2005).

5. Conclusión: Desde el punto de vista político el mayor desafío para Polonia y la República Checa es cómo conjugar el aprendizaje político con el diseño institucional establecido a fin de lograr la institucionalización y estabilidad del sistema de partidos logrando una mecánica de competencia bipolar donde la alternancia sea una realidad duradera.

6. Bibliografía

- Benoit, K. y Hayden, J. "institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001".
Birch, Sarah, "Electoral System and Party System Stability in Post-Communist Europe", 2001.
Clark, Terry D. and Wittrock, Jill "Electoral System and Parties in Post-Communist Europe: Do executives matter?"
Colomer, Joseph, "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)", en Revista Española de Ciencia Política, Nro 9, pp 36-64, 2004.
Cox, Gary, La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten, Barcelona, Gedisa, 1994.
Duverguer, Maurice, "Influencia de los sistemas electorales en la vida política", en AA.VV., Diez textos básicos de Ciencia Política, Barcelona, Ariel, 1992.
Goodin, Robert, "Las instituciones y su diseño" en Goodin Robert, La teoría del diseño institucional, Barcelona, Gedisa, 2004.
Gosselin, Tania, "How Mobilizing is the Local Context? Citizens' Participation in Local Elections in Poland and Hungary".
Gschwend, Thomas, "Comparative Politics of Strategic Voting: A Hierarchy of Electoral System".
Hinch, Melvin y Munger, Michael, Teoría analítica de la política, Barcelona, Gedisa, 2003.
Lijphart, Arend (1984), Las democracias contemporáneas, Barcelona, Ariel, 1999.
Lipset, S. y Rokkan, S. "División, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en AA.VV., Diez textos básicos de Ciencia Política, Barcelona, Ariel, 1992.
Moser, Robert G. "Electoral System and the Number of Parties in Post communist States".
Nohlen, Dieter, Elecciones y sistemas electorales, Venezuela, Nueva Sociedad, 1995.
Pasquino, Gianfranco, Sistemas políticos comparados, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2002.
Roberts, Andrew, "What Type of Democracy is emerging in Eastern Europe?".
Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza, 1976.
Strmiska, M The Czech Multipartism in the Late 1990s [online] <http://www.cepsr.cz/clanek.php?ID=121>

²⁴ La medida NEP es un índice que mide la cantidad de partidos que hay en el sistema teniendo en cuenta sus tamaños relativos. Fue desarrollado por Markko Laakso y Reim Taagepera. Arend Lijphart lo utiliza para su análisis sobre los sistemas de partido Cf. Lijphart (1999:134-135). Para una discusión crítica sobre este y otros índices Cf. Sartori (1994:46-51)