

JEAN-YVES CHEROT: *Le comportement parlementaire*, Económica, París, 1984.

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Cuando la discusión en torno a la supuesta crisis de la institución parlamentaria hace tiempo que ha traspasado las fronteras académicas, y lleva camino de convertirse en tópica, trabajos como el que presenta el profesor CHEROT en su libro, poseen el indudable mérito de proporcionar al lector amplia información basada en datos empíricos obtenidos sin el condicionamiento de una toma de postura previa en tal debate.

El libro que se comenta ofrece, en efecto, una síntesis, en cierto modo introductoria, de las principales investigaciones llevadas a cabo desde la óptica behaviorista acerca del funcionamiento de las Cámaras representativas en la democracia de partidos. Aclaremos ya que la amalgama de aportaciones y constataciones fácticas recogidas en el libro no tienen como telón de fondo o hilo conductor el régimen parlamentario, pues buena parte de las mismas se refieren a estudios de comportamiento realizados entre congresistas norteamericanos y miembros de otras Asambleas legislativas de los Estados de la Unión. Quizá por ello el libro se mantiene en un calculado nivel de ambigüedad respecto a la aplicación de algunas de sus conclusiones al funcionamiento del Parlamento en los sistemas políticos de Europa Occidental.

No es ajeno el autor a esta limitación, como tampoco lo es a los problemas que se derivan de una aplicación de los esquemas propios de la teoría general de las organizaciones al comportamiento específico de las Asambleas, en las que la ausencia de criterios

jerárquicos y la falta de un control sobre el reclutamiento de sus miembros se erigen en otros tantos obstáculos para llevar a cabo dicha transposición. Así, pues, es de agradecer la explicitación por el autor de las premisas metodológicas de las que parte el estudio:

- Aceptación de las aportaciones básicas del behaviorismo, como recurso para ampliar la explicación de la vida política a las motivaciones y actitudes de los protagonistas de la misma.
- Utilización de conceptos y construcciones propios de los análisis economicistas de la vida política, tales como el de «decisión racional» y el de la «Teoría de los Juegos», teoría, que como es sabido, se aplica a la deducción de reglas generales en la formación de las coaliciones gubernamentales.
- Recurso al análisis empírico cuantitativo como medio que permite «sustituir la imprecisión de las palabras por la elocuencia de las notaciones matemáticas» (1).
- Finalmente —y aquí es donde a mi juicio el libro adolece de un mayor nivel de concreción— adscribe el autor su estudio al campo de la teoría política comparada, utilizando como punto principal de referencia categorías acuñadas por autores como ALMOND, POWELL y LIJPHART.

Tras esta declaración de principios, formulada a modo de advertencia previa, el libro se estructura en dos partes bien diferenciadas:

- I) un primer apartado dedicado al análisis de los votos y de las tendencias de conducta de los representantes, como aspectos concretos del comportamiento parlamentario, y
- II) una segunda parte donde se analiza dicho comportamiento en relación a determinadas abstracciones retenidas por el autor: los principios rectores de la formación de coaliciones gubernamentales y la tipología de los sistemas políticos.

---

(1) La expresión es de S.A. RICE: *Quantitative Methods in Politics*. N. York, 1928.

## I

El análisis estadístico de votos puede aplicarse con provecho para dar cuenta de algunos aspectos del comportamiento parlamentario, de otro modo difícilmente mensurables. Así, el grado de cohesión del grupo, la relación índice de cohesión-tamaño del grupo, la influencia del tipo de circunscripción (rural o urbana) sobre el comportamiento del representante, etc. Tras una rápida exposición de los diferentes métodos de análisis estadístico, pone de relieve CHEROT sus posibilidades y límites, entre los cuales, aparte los problemas derivados de la interpretación de los datos y su inferencia, quizá sea el más importante el hecho de que sólo sean evaluables los votos públicos y nominales. Sin perjuicio de ello, el libro reseña diferentes estudios sobre el modelo de representación política en el Congreso de Estados Unidos, estudios cuyo punto de partida ha sido, sin duda, el llevado a cabo hace ya años por los politólogos norteamericanos MILLER y STOKES (2). En este trabajo se analizan las relaciones representante-elector sobre tres dimensiones concretas: protección social, compromiso norteamericano en política internacional y derechos civiles de la minoría negra, en cada uno de los cuales varía el modelo de representación, en un arco que va desde la independencia del representante tamizada por las directrices emanadas del partido (protección social) hasta la relación mandante-mandatario (derechos civiles de la minoría negra), pasando por el comportamiento del representante como «hombre de confianza» (*trustee*) de su elector (compromiso en política internacional).

El análisis de las tendencias de conducta —roles— de los representantes es el segundo de los objetos concretos del comportamiento parlamentario estudiados en el libro. La aplicación del concepto de rol a las actitudes del legislador, completada con el análisis estadístico de los votos permite aproximarse al conocimiento del comportamiento parlamentario de una manera bastante completa. En efecto, cuando —como sucede en los regímenes parlamentarios estructurados— el grado de cohesión partidista es muy elevado, sólo a partir del análisis de las tendencias de conducta del repre-

---

(2) W. E. MILLER y D. E. STOKES: *Constituency Influence in Congress*. «American Political Science Review», núm. 57, 1963, págs. 45 y sigs.

sentante, se pueden calibrar factores tales como la naturaleza, el coste o el grado de esa cohesión. Además, mientras que el análisis estadístico de votos se refiere, como es obvio, al resultado del iter procedimental que conduce a la adopción de una decisión parlamentaria determinada, el estudio de las tendencias de comportamiento es el único medio de seguir por todos sus pasos ese proceso, lo que, en definitiva se traduce en un mejor conocimiento de la funcionalidad del Parlamento en el conjunto del sistema.

Bien es verdad que de nuevo aquí tropiezan los teóricos con importantes limitaciones derivadas de la falta de evidencia acerca de la existencia de un *continuum* entre la orientación expresada por el representante en vía de encuesta y el comportamiento efectivamente seguido por el mismo. En definitiva, como pone de relieve el propio CHEROT, sólo una profundización teórica sobre la aplicación del concepto sociológico de rol al comportamiento político permitiría establecer conclusiones seguras, en el camino emprendido en trabajos como los de KUKLINSKI y MC CRONE sobre la Asamblea Legislativa del Estado de California (3).

## II

Sin duda, es en el estudio de lo que el profesor de la Universidad de Corte denomina «objetos abstractos en el análisis del comportamiento parlamentario» donde la obra que comentamos alcanza mayores cotas de sistematización e interés.

A) La deducción de normas constatables en la formación de las coaliciones gubernamentales tiene, desde el punto de vista del comportamiento parlamentario, una importancia capital. En primer lugar, porque, en el momento de la gestación del órgano gubernamental, confluye —como ha resaltado A. A. ROMANO (4)— la investigación sobre las relaciones entre los principales órganos constitucionales, incluida la jefatura del Estado, poniéndose de manifiesto, además, con especial intensidad, aspectos específicos del comportamiento parlamentario: cohesión de los grupos, tendencias de alian-

---

(3) D. J. MCCRONE y J. H. KUKLINSKI: *The Delegate Theory of Representation*. Am. Journ. Pol. Ss. 23, 1979.

(4) A. A. ROMANO: *La Forzazione del Governo*. CEDAM, Padua, 1979, pág. 7.

zas interpartidistas y reparto de carteras y zonas de influencia en el seno de la coalición.

En segundo término, porque la coalición gubernamental es el resultado de una transacción entre fuerzas políticas para la resolución del conflicto dimanante de la heterogeneidad de voluntades del cuerpo electoral (5).

Finalmente, la consideración del comportamiento parlamentario desde esta óptica no se encuentra precisamente huérfana de caracterizaciones teóricas, pues desde hace años, viene siendo objeto de atención por parte de los estudiosos de la ciencia política (6).

Las páginas centrales de la obra de CHEROT están dedicadas a la recopilación de las principales teorías explicativas de aquellas normas. En un capítulo preliminar se expone la «Teoría de los Juegos» con varios actores y el concepto de solución de VON NEUMAN y MORGES-STERN. Siendo los actores del juego los grupos parlamentarios y los recursos con que cuentan el número de escaños que corresponde a cada uno de ellos, se trata para todos de obtener el máximo beneficio —titularidad de carteras— mediante una decisión que tenga en cuenta varios criterios de racionalidad —utilidad máxima, coste mínimo, etc.—. El concepto de solución, por su parte, pretende dar respuesta a uno de los problemas más difíciles que plantea la predicción de la coalición en ciernes: el del reparto del «premio» (*payoff*) en el seno de la misma. Se trata de hallar una solución de equilibrio entre las varias posibles, tendente a lograr la máxima estabilidad en el interior de la coalición —estabilidad interna— y respecto de las fuerzas parlamentarias ajenas a la misma, estabilidad externa (7).

---

(5) Especialmente acertada es, en este sentido, la cita que trae a colación el autor de la obra sobre la Constitución inglesa de BAGEHOT. Como es bien sabido, para BAGEHOT, la función principal de la Cámara de los Comunes era la de actuar como Colegio electoral para la designación de Premier.

(6) Vid. por todos la ya clásica obra de A. DE SWAAN: *Coalitions Theories and Cabinet Formation*. Elsevier Amsterdam, 1973.

(7) Una aplicación de la Teoría de los juegos al estudio de las coaliciones gubernamentales en la Segunda República puede verse en L. LÓPEZ GUERRA y S. VARELA: *Las Coaliciones de Gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica en El control parlamentario del Gobierno en las Democracias pluralistas* (Ed. de M. Ramírez), Labor. Barcelona, 1978, páginas 160 y sigs.

*El principio de la coalición menos costosa*, desarrollado por W. A. GAMSON es el segundo de los criterios explicativos recogidos en el libro. Conforme a este principio, cada miembro de la coalición intenta que la relación entre los apoyos parlamentarios que aporta a la misma y los que obtiene la coalición una vez formada sea lo más alta posible. Si esto se cumple, el número de carteras ministeriales de cada participante guardará proporcionalidad con los recursos que, bajo la forma de apoyos parlamentarios, aporte a la coalición. Como afirman LÓPEZ GUERRA y VARELA (8), la proposición de GAMSON, aparentemente obvia y extremadamente fácil de constatar en la práctica, representa, no obstante un simple punto de partida para el análisis (9). La idea de la proporcionalidad goza, por lo demás, de gran peso en la tradición constitucional que contempla el órgano gubernamental como un mero Comité ejecutivo de la voluntad de la mayoría parlamentaria.

Al trabajo de RIKER sobre las coaliciones políticas (10), se debe la formulación del principio de economía de tamaño, conforme al cual la coalición gubernamental integrará sólo a aquellas fuerzas cuyo concurso sea imprescindible para asegurarse la mayoría parlamentaria. Sobre la base de este principio, cabe distinguir entre *coalición vencedora de tamaño mínimo*, en la que la retirada de cualquiera de sus miembros provocaría la pérdida de la mayoría parlamentaria de apoyo y aquella otra que, junto a este factor explicativo, ostenta otro rasgo característico, consistente en que se trata, precisamente, de la coalición, entre las varias posibles, que está más cercana al mínimo necesario para ser mayoritaria. La semejanza de este principio con el propuesto por GAMSON —coalición menos costosa— salta a la vista. Sin embargo, es verdad que

---

(8) *Op. cit.*, pág. 165.

(9) La tendencia a reproducir en el seno de la coalición la correlación de fuerzas existente en el Parlamento ha sido, por ejemplo, estudiada por E. C. BROWNE con referencia a la práctica de varios regímenes parlamentarios durante el período 1945-1969. Vid. *Aspects of Coalition Formation in European Parliamentary Democracies*. Am. Pol. Sc. Rev. núm. 67, 1973, páginas 473 y sigs. Más recientemente, con relación a la práctica francesa durante los años 1959-1974, vid. J. L. PARODI: *Les Quatre Découvertes du Parlement Français*. «Revue Française de Science Politique», núm. 31, 1981.

(10) *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press, 1962.

la teoría de RIKER añade un cierto dinamismo en cuanto que permite realizar un análisis del proceso de gestación de la coalición: agrupación de las fuerzas designadas más débiles y eliminación de las innecesarias para asegurarse el apoyo de la mayoría.

LEISERSON, por su parte, intenta con su *Principio de la menor distancia ideológica* (11) conjugar los principios anteriores con otro dato explicativo que, sin duda, permita aproximarse de manera mucho más empírica al fenómeno de las coaliciones. Sin llegar al análisis espacial, cuyo punto de arranque es la posición del partido con vocación gubernamental en el espacio político, la aportación de LEISERSON tiene en cuenta el compromiso que está en la base de la conclusión del acuerdo de coalición. El coste de ese compromiso será lógicamente más alto cuanto mayor sea la distancia ideológica que separa a los participantes en la misma. De ahí, la tendencia a aminorar dicho coste mediante la formación de la coalición de tamaño mínimo que agrupe a las fuerzas políticas ideológicamente más afines.

La exposición de CHEROT concluye con un capítulo dedicado a resaltar el reflejo que esa fórmula gubernamental, cuya esencia es el compromiso, tiene sobre el comportamiento parlamentario. Se constata así en la práctica la tendencia del gobierno de coalición a producir en el Parlamento un intercambio generalizado de votos, en el cual el voto de cada parlamentario actúa como un valor de cambio que permite su transmisión a un coste cierto, aunque difícilmente evaluable. El inconveniente que genera, por fuera, la práctica del intercambio de votos es la inestabilidad de la coalición gobernante, pues cada decisión apoyada por una mayoría construida a partir de tal práctica queda condicionada a la adopción de otra decisión determinada, respecto a la cual surgirá una nueva mayoría que, a su vez, condicione su apoyo, y así sucesivamente. La aparición de este «ciclo infernal» no ha impedido, sin embargo, la práctica del trueque decisionista, especialmente operativo en el seno de las comisiones parlamentarias y con una importante limitación *ratione materiae*: las cuestiones afectadas son cuestiones de impacto específico y limitado. Son, en otras palabras, expresión de lo que la

---

(11) Vid. *Coalitions in Politics: a Theoretical and Empirical Study*. Yale University Press, 1966.

doctrina denomina *políticas distributivas*, caracterizadas, por oposición a las denominadas *estructurales*, por la facilidad con que pueden ser separadas y adoptadas con carácter atomizado y por proporcionar a quienes las dispensan beneficios inmediatos y directos.

B) El intento de establecer una tipología de los sistemas políticos desde el prisma del comportamiento parlamentario, constituye, como se ha dicho, el segundo de los objetos abstractos de análisis abordados en el libro. Para CHEROT, la distinción clásica que opone los regímenes parlamentarios a los presidencialistas es inadecuada cuando se hace del comportamiento parlamentario el punto central de estudio, ya que determinadas manifestaciones de éste desbordan necesariamente los rígidos esquemas de esa distinción.

Frente a ella, se propone, por tanto, una doble caracterización en función del tipo de relaciones que se produce entre los distintos actores del sistema político. Así, una primera clasificación se establece distinguiendo entre *sistemas reguladores de conflictos* y *sistemas distribuidores*, en la que el criterio diferencial descansa en el tipo de política que está en juego: por un lado, las ya mencionadas políticas distributivas, propias de este último; por otro, las *políticas reguladoras*, cuyo impacto se hace sentir en segmentos sociales muy amplios y a menudo con intereses contrapuestos. La adopción de uno u otro tipo de política está en función del mayor o menor margen de consenso social manifestado en la estructura y estabilidad del sistema de partidos.

Especialmente sugestivo es el análisis que, sobre la base de esta distinción, realiza CHEROT de la incidencia de las políticas distributivas en la Cámara de Representantes norteamericana y en el Parlamento italiano. Respecto a este último, como ha estudiado con detalle DI PALMA (12), el sistema de partidos origina una tendencia a la disgregación de decisiones y a la resolución de los conflictos desde una óptica microsectorial y limitada. De ahí, que, en el caso italiano, se agudice la pérdida de una de las dos notas clásicas del concepto de ley: la que se refería a la generalidad de su conte-

---

(12) G. DI PALMA: *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley. California University Press, 1977. Hay traducción italiana: *Sopravvivere senza governare*. Bolonia. Il Mulino. 1978.

nido y destinatario; lo que caracteriza a la producción normativa del Parlamento italiano es, por el contrario, la abundancia de leyes de impacto limitado —*leggine*— beneficiosas para los grupos afectados y neutras respecto al resto de los ciudadanos.

El segundo de los criterios clasificatorios propuesto por el autor atañe a las condiciones en que se produce la formación de la voluntad política. Junto a los *Sistemas políticos mayoritarios*, en los que la elección entre las distintas opciones se resuelve por el criterio del mayor número, aparecen los *Sistemas políticos proporcionales*, en los que las decisiones son reflejo de una negociación entre las distintas fuerzas políticas, tendente a alcanzar un compromiso, que es el que aquéllas reflejan. Si en los sistemas mayoritarios el eje mayoría-minoría constituye la línea divisoria fundamental, en los proporcionales, la posición del partido en uno u otro bloque tiene una trascendencia sólo relativa.

La distinción entre sistemas políticos mayoritarios y proporcionales incide también en la distribución de funciones entre el órgano parlamentario y el gobierno. El mayor peso de este último es claramente constatable en los sistemas de tipo mayoritario, mientras que la proporcionalidad tiende a diluir los focos de poder y a otorgar al Parlamento, como sede natural de la negociación y del acuerdo, un papel institucional más relevante que el que ocupa en los sistemas de tipo mayoritario.

La expresión de esta dicotomía es asimismo decisiva desde el punto de vista de la formación de las coaliciones de gobierno. En los sistemas proporcionales pierde todo su sentido el principio de la economía de tamaño, pues lo deseable es, por el contrario, que ningún partido quede al margen de la composición del ejecutivo. Se explica así, por ejemplo, la práctica de las «Grandes Coaliciones», característica de determinados regímenes parlamentarios en algunos momentos de su trayectoria.

Todavía extrae el autor del libro más consecuencias de esta diferenciación: preponderancia de la proporcionalidad en la asignación de presidencias de las comisiones parlamentarias, influencias del sistema proporcional en el modelo de representación parlamentaria, etcétera.

Una manifestación paradigmática del funcionamiento del modelo proporcional se encuentra en los sistemas caracterizados por la doctrina como de «democracia consociacional», respecto a la cual cabe distinguir, cronológicamente, dos orientaciones:

- Un primer enfoque tiende a dignificar este modelo democrático, en relación al modelo mayoritario de tipo británico, considerado durante mucho tiempo como el *summum* deseable de estabilidad y eficacia. Trabajos pioneros como los de LIJPHART (13), o ALMOND y POWELL (14), presentan la democracia consociacional como una respuesta deliberada y consciente de las élites políticas, capaces de llevar a cabo una política acomodaticia, que es la única posible en sociedades donde la fuerte fragmentación de la cultura política hace peligrar la estabilidad del sistema.
- En un momento posterior, se establecen ciertas críticas al modelo consociacional y se pone el acento más en la naturaleza de los puntos de conflicto social (*cleavages* étnicos, religiosos, socio-económicos, etc.) y en la manera como éstos son percibidos por las élites políticas, que en la voluntad consciente de estas últimas para hacerles frente. Desde esta perspectiva, el propio LIJPHART pone de relieve que la estabilidad del sistema no depende sólo del voluntarismo de las élites, sino que existen otros factores condicionantes de la misma y, señaladamente, el volumen de las expectativas sociales que se hagan recaer sobre el aparato político.

En definitiva, el libro del profesor CHEROT, que concluye con una breve consideración acerca de la incidencia de los intereses de ámbito local sobre el comportamiento parlamentario, presenta todas las virtudes e inconvenientes propios de las exposiciones introductorias. El propósito de ofrecer al lector una visión panorámica de las investigaciones realizadas sobre el comportamiento parlamentario se cumple sobradamente. Sin embargo, se echa en falta un

---

(13) A. LIJPHART: *Consociational Democracy*. «World Politic», núm. 21, 1968-1969.

(14) G. A. ALMOND y G. B. POWELL: *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston, Little Brown, 1966.

análisis más detallado de algunos de los puntos desarrollados en el libro. Especialmente, la distinción entre sistemas mayoritarios y proporcionales está necesitada, sin duda, de un desarrollo más profundo, lo que constituye, por otra parte, un fuerte estímulo que abre perspectivas aún inéditas en el campo del análisis comparado de los sistemas políticos.