

LAS RESTRICCIONES A LA ACUMULACION DE MANDATOS: ¿REFORMA SIMBOLICA O CAMBIO EN PROFUNDIDAD?

Yves Meny

Profesor del Instituto de Estudios Políticos. París

El fenómeno de la acumulación de mandatos constituye una de las «convenciones» más originales, a la par que con mayor arraigo, del sistema político francés. Se entiende como tal la posibilidad para un elegido de acumular varios mandatos electivos locales y/o nacionales, aunque, en la práctica, análisis y críticas se polarizan en el elemento esencial que radica en la acumulación simultánea de mandatos nacionales y locales. No hay que olvidar, sin embargo, como ha recordado J. Becquart-Leclerq, que la acumulación de mandatos presenta varias dimensiones:

- acumulación horizontal, es decir, la acumulación de mandatos electivos con otros mandatos o funciones (por ejemplo, la acumulación de un mandato de alcalde con la presidencia de una sociedad pública de viviendas de alquiler moderado, o de un establecimiento hospitalario);
- acumulación vertical, esto es, acumulación de mandatos electivos a varios niveles de gobierno;
- acumulación en el tiempo, es decir, «la perpetuación en el poder de los elegidos que acumulan mandatos sucesivos»¹.

En la vida política francesa se dan estos tres tipos de acumulación, aunque el más visible y discutido sea el de acumulación vertical. Los políticos franceses disponen, en efecto, de redes pacientemente construidas y a menudo reforzadas por la excepcional longevidad política de los elegidos. Su permanencia en el poder, su «profesionalización», no deriva, como en otros países, del control férreo que los partidos polí-

¹ J. BECQUART-LECLERQ, «Acumulación de mandatos y cultura política», en A. MABILEAU, *Los poderes locales a prueba de la descentralización*, Pedonne, 1983, pp. 207-239.

ticos ejercen sobre el reclutamiento y renovación de las élites, sino de la acumulación progresiva de mandatos y funciones, que transforman su base electoral en fortaleza casi inexpugnable². Muy a menudo, no es el partido quien controla a los elegidos, sino, al contrario, los notables quienes adaptan los objetivos y estructuras del partido a sus propias exigencias. La difícil implantación de los gaullistas a nivel local hasta los años setenta ilustra esta resistencia de los notables a los aparatos de partido: la desconfianza del Partido Comunista respecto a sus elegidos locales constituye otro ejemplo de esta tensión entre partido y elegidos. Este último, efectivamente, teme, por encima de todo, lo que Maurice Thorez llamaba «cretinismo municipal» y evita, incluso a riesgo de la derrota, presentar los mejores candidatos a las elecciones nacionales, es decir, a sus elegidos locales. Los partidos políticos adoptan, pues, una actitud diferenciada con relación a la acumulación de mandatos: el PCF, que teme que sus elegidos, convirtiéndose en gestores, se socialdemocratizan, limita al máximo la acumulación; los partidos de vieja implantación (radicales, socialistas, derecha tradicional) practican la acumulación como un «hecho natural»: sus raíces locales privilegian la progresiva ascensión de lo local hacia lo nacional haciendo a veces particularmente difícil la creación de estructuras fuertes y de reglas estrictas (es en particular el caso de la UDF, la Unión para la Democracia Francesa, nebulosa de la derecha no gaullista); los partidos de implantación reciente, por el contrario (tales como el movimiento gaullista durante el primer decenio de la V República), fuertes a nivel nacional, pero débiles localmente, deben practicar lo que se ha calificado como «cursos inversos», es decir, tratar de conquistar lo local partiendo de las posiciones centrales. La acumulación se convierte así en el medio de consolidar un escaño nacional conquistado en encarnizada lucha en las «tierras de misión» gracias al prestigio de una función ministerial o administrativa o con ocasión de algún maremoto electoral (como, por ejemplo, en 1962, 1968, 1981).

CONVENCION POLITICA Y ADHESION CULTURAL

No hemos dejado de plantearnos preguntas sobre este fenómeno que, no siendo completamente desconocido en otras democracias occidentales, constituye una destacada particularidad del sistema político francés. Las interpretaciones que se han propuesto son más complementarias que contradictorias. Se ha subrayado a menudo cómo la acumulación de mandatos constituye el corolario lógico de la centralización: en un sistema tan centralizado como el francés, la resolución de los problemas locales exigiría el acceso al centro y, por tanto, la acumulación de mandatos. Este análisis no es en sí mismo completamente convincente, pues en otros sistemas centralizados (por ejemplo, en

² Véase el informe de P. SALVI, *Informe de la Comisión de Leyes del Senado*, Documentos del Senado núm. 177 (sesión 1985-86).

Gran Bretaña) se excluye por completo la acumulación. Sin duda, cabe afinar el análisis a partir de las características propias de la administración francesa, es decir, la existencia de importantes servicios estatales desconcentrados colocados bajo el control del prefecto. Para el grupo de sociología de las organizaciones, cuyos análisis fueron presentados brillantemente al Parlamento por uno de sus antiguos investigadores, Jean-Pierre Worms, la acumulación de mandatos es el anverso político de un sistema administrativo en el que el «principio de la regulación consiste en hacer subir la decisión al nivel superior, eventualmente hasta París, último escalón de la centralización con el monopolio del establecimiento de normas y el único legítimamente habilitado para, si fuera necesario, burlarlas»³. El notable⁴ que acumula se convierte en el homólogo del prefecto, a la vez representante del Estado y ejecutivo del Departamento. Los dos llevan «dos sombreros» y han de conciliar intereses a veces antagónicos (locales y nacionales). Uno obtiene su legitimación del Centro (el prefecto), el otro de la periferia (el elegido), pero tanto uno como otro no estarán en condiciones de actuar con eficacia si no consiguen ventajas, concesiones, compromisos del otro polo. La acumulación de mandatos se convierte entonces en una necesidad funcional para «domesticar el jacobinismo», según la feliz expresión de Pierre Grémion. Sin embargo, incluso en este caso, a pesar de sus méritos, esta interpretación no resulta satisfactoria más que en parte, ya que otros sistemas político-administrativos que han recurrido al entramado del cuerpo de prefectos y de servicios periféricos (Bélgica, Italia, España) no conocen una acumulación de mandatos de tal amplitud. Otros factores han intervenido, pues, para hacer posible este fenómeno característico de Francia y darle un perfil diferenciado de las democracias vecinas: una administración central todopoderosa, a diferencia de todos los Estados vecinos, y ello desde finales del siglo XVII; unos partidos políticos y unas organizaciones intermediarias débiles y poco legitimadas, incapaces de servir como instrumentos de mediación eficaz entre el centro y la periferia. De todas las democracias europeas, Francia es, en efecto, el país en el que se ha producido el desfase temporal mayor entre la concesión del sufragio universal y la organización de los partidos políticos, e igualmente en el que el número de adherentes y militantes en relación con los electores es el más bajo.

Esta interpretación política de la acumulación debe ser completada por un análisis de tipo cultural. La mayor parte de los elegidos defienden la acumulación de mandatos, es decir, de hecho, la acumulación de mandatos locales y nacionales. Los argumentos esgrimidos son casi siempre los mismos: la necesidad de negociar en París y de disponer de un mandato nacional que «abra más fácilmente las puertas»; la necesidad para un elegido activo de disponer de todo su tiempo en beneficio de sus electores y, por tanto, de adquirir recursos (medios materiales, humanos, financieros) que sólo proporciona la acumulación de varios

³ J. P. WORMS, *Informe de la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional*, Documentos de la Asamblea Nacional núm. 3093 (sesión 1985-86).

⁴ J. RONDIN, *La consagración de los notables*, Fayard, París, 1985.

mandatos; la mejora de la información la acumulación de varios mandatos; la mejora de la información de los conocimientos, y de los análisis en los hombres que han de afrontar la realidad desde distintos puntos de vista (obsérvese que este argumento elitista en favor de la concentración de funciones es recurrente en Francia; la dualidad de funciones, consultivas y jurisdiccionales, de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado es a menudo justificada con este mismo argumento de la eficacia). Dicho de otro modo, el elegido que acumula sería por definición el hombre de las síntesis: entre lo local y lo nacional, entre la legislación y la ejecución, entre lo general y lo particular. La acumulación sería así fuente de equilibrio, de justo medio, de buen sentido.

Esta forma de ver la acumulación de mandatos por los interesados contrasta fuertemente, como ha señalado Jeume Becquart-Leclerq, con la percepción que tienen de ella los elegidos extranjeros, y especialmente los elegidos americanos. Así como estos últimos perciben la acumulación como una fuente de conflicto de intereses insuperable, los elegidos franceses son totalmente insensibles a esta contradicción. Entre su papel de representantes de la nación y el de mandatarios de intereses locales no hay, o sólo raramente, conflictos; en todo caso, los conflictos no son percibidos como tales. La ficción según la cual todo diputado es elegido «por la nación en su totalidad» no resiste la prueba de la verificación empírica, ni de la percepción de su papel por los interesados. Más extraña, por el contrario, es la actitud de los electores, que, aparentemente, no encuentran nada que reformar en el sistema: no solamente los acumuladores no son penalizados, sino que son reforzados por los apoyos sucesivos que les brinda el electorado. No obstante, la cultura francesa está marcada profundamente por la hostilidad hacia la acumulación en el terreno profesional. La acumulación de funciones está estrechamente reglamentada en la función pública, y la acumulación de un empleo y de una pensión, criticada y penalizada; los agricultores llegaron incluso a obtener en los años sesenta medidas que, prácticamente, prohibían la explotación de la tierra a los no agricultores. La expresión utilizada para designar a los «*pluriempleados*» es en sí misma peyorativa.

Este contraste entre la condenación de la acumulación profesional y la aceptación de la acumulación política se explica, sin duda, por el hecho de que en el primer caso la acumulación es considerada como una restricción de las oportunidades existentes para el único beneficio de algunos, mientras que en el terreno político la acumulación es percibida como fuente de beneficios para el elector. La acumulación política encuentra su justificación y su legitimidad en el elector en las prácticas clientelistas⁵ que permite y facilita, ya sea a nivel individual (pequeñas

⁵ El juicio, muy crítico, del ponente del proyecto de Ley, J. P. Worms, merece ser citado, incluso a pesar de que apenas refleja la opinión de la mayoría de los elegidos: «La justificación de la acumulación de mandatos, desde el punto de vista de los ciudadanos, reside en el incremento de la capacidad de influencia del elegido ante el aparato del Estado. Se desprende pues, naturalmente, que a los ojos de una parte importante de los ciudadanos, el poder de decisión y la legítima representación del

ventajas, dispensas, desbloqueo de cerrojos administrativos) o colectivo (subvenciones y ayudas a las autoridades locales). Como señalan Jean-Claude Thoenig y François Dupuy, «el acumulador es un agente integrador de la administración»⁶.

Estas dimensiones política y cultural de la acumulación explican la amplitud que ha cobrado este fenómeno particular entre la clase política francesa: más del 90 por 100 de los senadores y más del 80 por 100 de los diputados acumulan al menos dos mandatos, y más de un tercio de entre ellos ostentan tres. Algunos campeones han totalizado cuatro, e incluso cinco: ¡Jean Lecanuet, por ejemplo, fue alcalde de Rouen, presidente del Consejo General del Sena Marítimo, consejero regional de Alta Normandía, senador y diputado europeo! Como estas funciones todavía le dejaban tiempo libre, presidía igualmente los destinos de la UDF. (Federación de partidos de centro-derecha), sin contar las innumerables presidencias de organismos, entidades públicas y otras que un elegido local está llamado a desempeñar en virtud de sus funciones.

Tal situación no ha dejado de atraer las críticas de una parte de la clase política, a derecha y a izquierda, y ha suscitado numerosas propuestas de reforma.

Para no mencionar más que dos ejemplos de esta convergencia, baste recordar la declaración del Presidente Giscard d'Estaing el 4 de junio de 1978 («El Gobierno debe proponer al Parlamento un texto sobre la limitación de acumulación de mandatos, por ejemplo, a dos mandatos electivos nacionales») y la promesa del candidato F. Mitterrand, en sus 110 propuestas de reforma, de reducir la acumulación. Sin embargo, este consenso en la cumbre parecía pertenecer más a la categoría de las serpientes de verano, que reaparecen periódicamente en la vida política (tales como la reducción del mandato presidencial o la instauración del referéndum local), que a un proyecto de reforma serio. Y, a pesar de las presiones recién nacidas de las reformas descentralizadoras del gobierno socialista, parecía que la legislatura 1981-1986 terminaría sin que se produjera cambio alguno en una situación cada vez más criticable: ¿cómo podrían los elegidos locales asumir enteramente la plenitud de sus nuevas funciones si debían continuar acumulando dos o tres mandatos? Consecuentemente, el anuncio hecho por el Primer Ministro Laurent Fabius, el 4 de septiembre de 1985, de un proyecto de ley limitando la acumulación sorprendió y suscitó el escepticismo: se presentaba como algo difícil que en el curso de una sesión parlamentaria cargada —la última de la legislatura— fue-

interés general pertenecen casi exclusivamente al Estado —más precisamente, a “la Administración”— y que los “políticos” son asimilables en lo esencial a *simples representantes de los grupos de presión* portadores de intereses particulares. Es decir, que la práctica de la acumulación entraña una desvalorización de la imagen de la función de representación política y alimenta un antiparlamentarismo difuso que socava la dignidad de la función pública y la legirinidad de toda democracia representativa» (J. P. WORMS, Informe ya citado núm. 3093, sesión 1985-86).

⁶ Intervención, abril-junio 1985, p. 24.

ra a ser llevada a buen puerto una reforma tan sensible y potencialmente desestabilizadora para las élites políticas. Finalmente, la apuesta se mantuvo y dos leyes del 30 de diciembre de 1985 limitaban, por primera vez en Francia, la acumulación de los mandatos electivos.

LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

La nueva ley regula la acumulación por la vía de las incompatibilidades, no por la de las normas de inelegibilidad. Dicho de otro modo, está prohibido acumular ciertos mandatos, pero es siempre posible ser candidato: el problema de la acumulación no es considerado *a priori*, sino cuando se presenta de modo concreto. Es solamente en este caso cuando el elegido deberá escoger entre los diferentes mandatos que posee. La norma establecida es sencilla: el mandato de diputado o de senador es incompatible con el ejercicio de más de uno de los mandatos electorales o funciones electivas enumeradas por la ley, es decir: representante en la Asamblea de las Comunidades Europeas, consejero regional, consejero general, consejero de París, Alcalde de un municipio de 20.000 habitantes o más distinto de París, teniente de alcalde de un municipio de más de 100.000 habitantes.

Esta disposición, que parece rigurosa a primera vista, resulta mucho menos draconiana tras ser analizada. Señalemos, en primer lugar, que es la sombra del proyecto gubernamental que preveía su aplicación a los alcaldes de las ciudades de más de 9.000 habitantes, esto es, 871 municipios. Ante la hostilidad de los Senadores que no deseaban tener en consideración más que los elegidos de las ciudades de más de 30.000 habitantes (o sea 222 municipios solamente de entre 36.550), el Gobierno aceptó un compromiso fijando el umbral en 20.000 habitantes (o sea, 386 alcaldes). El proyecto afecta, pues, a un número relativamente limitado de elegidos y, principalmente, a los 577 diputados, los 318 senadores y los 81 parlamentarios europeos.

Además, la ley prohíbe la acumulación de las *funciones* del Presidente del Consejo General (departamento) y del Presidente del Consejo Regional. En total, la regulación afecta a 9.000 mandatarios elegidos⁸, aproximadamente, de entre 500.000 en el conjunto de Francia. La limitación del campo de aplicación de la ley se explica, en gran parte, por el deseo del gobierno de sacar adelante la reforma, aunque fuese al precio

⁷ Sobre el fenómeno de la acumulación de mandatos bajo la V República, véanse J. F. MÉDARD, «La investigación de la acumulación de mandatos por los candidatos a las elecciones legislativas bajo la V República», en *Los factores locales de la vida política nacional*, París, Pedonne, 1972, pp. 139-159, y G. REYDELLET, «La acumulación de mandatos», *Revista de Derecho Público y de Ciencia Política*, mayo-junio 1979, pp. 693-768.

⁸ 81 parlamentarios europeos, 577 diputados, 318 senadores, 1.840 consejeros regionales, 5.312 consejeros generales, 163 consejeros de París, 386 alcaldes de municipios de 20.000 habitantes, 702 tenientes de alcalde de municipios de 100.000 habitantes.

de hacer concesiones importantes. En efecto, la Constitución prevé que las leyes orgánicas que conciernan al Senado deben ser adoptadas *en los mismos términos* por las dos Cámaras, por oposición a las demás leyes que pueden ser votadas por la Asamblea Nacional, incluso en contra de la voluntad de la Cámara Alta. El Senado disponía, pues, de un verdadero derecho de veto frente al proyecto de ley, y el Gobierno tenía que alcanzar un compromiso, necesariamente, con una Cámara que le era generalmente hostil. Dicho compromiso se encontró en dos direcciones: por un lado, sacando del campo de aplicación de la ley los municipios pequeños o medianos, es decir, aquellos en los que la mayoría de los senadores son alcaldes. La reforma se convertía así en aceptable para ellos, ya que la mayor parte de los mismos no resultaba afectada. Por otro, la ley instaura un mecanismo gradual de aplicación con objeto de hacer lo menos doloroso posible el nuevo sistema. Ante todo, se establece que todos los mandatos adquiridos con anterioridad a la ley podrán ser ejercidos hasta el final. A ello hay que agregar que hasta el 31 de diciembre de 1986, los elegidos podrán conservar el mismo número de mandatos que poseían anteriormente. En fin, a partir del 1 de enero de 1987, la renovación o adquisición de un mandato conlleva para el elegido la obligación de abandonar uno de los mandatos que posee con la finalidad de ponerse gradualmente en armonía con la ley. En otras palabras, tras la «congelación» de la situación y la organización gradual del declinar de la acumulación, la ley no producirá sus efectos plenos más que a partir de las elecciones cantonales y municipales de 1988 y de las elecciones europeas de 1989. Es posible, sin embargo, hacerse una idea de su impacto potencial haciendo una aplicación inmediata ficticiamente: si el texto hubiese sido aplicado plenamente desde 1986, 71 de los 577 diputados elegidos el 16 de marzo de 1986 habrían sido obligados a renunciar a algunos de sus mandatos (18 socialistas, 23 RPR, 22 UDF, 3 independientes, 1 frente nacional).

¿NUEVAS ESTRATEGIAS?

¿Qué conclusiones pueden sacarse y qué hipótesis cabe formular en la tradición francesa de la acumulación?

Un primera observación se impone: la acumulación en su versión original era funcional, ya que permitía a los elegidos locales influir las decisiones nacionales, y a los elegidos nacionales, penetrar la periferia difundiendo en ella los valores y políticas del Centro. No obstante, esta funcionalidad de la acumulación se basaba en un cierto número de condiciones, el número relativamente limitado de los mandatos acumulables y el carácter a menudo simbólico de algunas de las funciones ejercidas. Sin embargo, la situación se ha modificado considerablemente en estos dos puntos en el curso de los últimos diez años: en primer lugar, dos niveles políticos importantes se han añadido a la trilogía municipio-departamento-Estado. Desde 1979, en efecto, los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo, y la crea-

ción de los marcos públicos regionales en 1972-1974 vinieron a acentuar más el fenómeno de la acumulación haciendo de los diputados y senadores miembros de derecho de los Consejos regionales. El número de los mandatos teóricamente acumulables había pasado, pues, de 3 a 5. Por tanto, esta acumulación reforzada —cabría decir incluso desmesurada— no era posible más que sacrificando deliberadamente algunos mandatos. La operación no era imposible, ya que los poderes de la Asamblea Europea o de los Consejos regionales eran muy limitados, el absentismo de los parlamentarios, moneda corriente, y la gestión de los departamentos y las regiones estaba en lo esencial confiada a los prefectos.

Con la transferencia de poderes no despreciable a la Asamblea Europea y a las regionales, así como la elección por sufragio universal directo de sus miembros, la acumulación global se convierte en una proeza sobrehumana, puesto que implicaría para el desgraciado elegido presentarse candidato cada año a una nueva elección, sin olvidar todas las cargas inherentes al ejercicio del conjunto de estas funciones. Además, la transferencia de nuevas competencias a los municipios, departamentos y regiones, así como la asunción de los ejecutivos departamentales y regionales por los elegidos, en lugar de los prefectos (leyes Deferre de 1982-1984), han transformado profundamente la situación de los numerosos acumuladores. De representantes simbólicos, deben transformarse en managers, colocados a la cabeza de importantes administraciones, encargados de la gestión de servicios y de personal numerosos. Esta evolución había sido ciertamente preparada desde hacía algunos años por el aumento progresivo de influencia de los hombres clave de las metrópolis urbanas y de las regiones.

Pero es precisamente a causa de que la acumulación es percibida cada vez más como disfuncional por lo que la reforma ha gozado de un consenso auténtico, aunque haya sido mínimo en su espectro. Los elegidos habían ya, por otra parte, adoptado soluciones parciales para hacer frente a los inconvenientes de tal situación: desde 1982-1983 un centenar de altos funcionarios fueron reclutados por los elegidos de las grandes ciudades, de los departamentos y de las regiones para asegurar una gestión de lo cotidiano que los acumuladores no pueden sino supervisar dos o tres días por semana. Indiscutiblemente, la reforma vuelve a dar una cierta funcionalidad al sistema limitando el carácter cuasipatológico de la acumulación de mandatos.

En definitiva, esta reforma se centra más en las modalidades de ejercicio que en el principio mismo de la acumulación. Como acabamos de ver, uno de los principales efectos de la ley podría ser el de proporcionar a la acumulación su plena eficacia. Sin embargo, todo cambio de las reglas del juego conlleva un cierto número de modificaciones en los comportamientos y las estrategias: teniendo en cuenta esta situación nueva, se puede formular un cierto número de observaciones.

1. Los mecanismos establecidos tienen un impacto distinto sobre los elegidos nacionales según sean elegidos locales de las ciudades o del

campo. En efecto, la figura del diputado-alcalde cara a la III República se ha mantenido bajo la IV y la V Repúblicas, en especial en las ciudades más importantes. Por ejemplo, después de las elecciones de 1978, 81 de los 221 alcaldes de las ciudades de más de 30.000 habitantes (esto es, el 36%) eran diputados, pero la totalidad de los alcaldes de las ciudades de más de 80.000 habitantes (52) eran parlamentarios.⁹

Es, pues, la categoría de los diputados alcaldes de las ciudades medias o grandes la que será más afectada y que deberá renunciar a término a un mandato. Por el contrario, los parlamentarios, elegidos locales de ciudades de menos de 20.000 habitantes podrán conservar tres mandatos. Uno de los efectos perversos de esta diferenciación en función del tamaño de las ciudades será el de acentuar la separación entre los «elegidos de las ciudades» y «elegidos del campo» y de agrandar el foso entre grandes metrópolis y asambleas departamentales y regionales. Pues la mayoría de los elegidos de las ciudades no querrán renunciar a un mandato nacional y preferirán renunciar a sentarse en los Consejos generales o regionales. El distanciamiento reforzado entre la ciudad y el campo repercutirá igualmente a escala nacional, donde coexistirán dos tipos de acumuladores: los diputados, más frecuentemente afectados por la ley y obligados a limitarse estrictamente a dos mandatos; y los senadores, quienes, *de facto*, acumularán a menudo tres mandatos, de los cuales uno será un mandato local en zona rural.

2. Las nuevas limitaciones que pesan sobre los diputados alcaldes pueden incidir sobre el reclutamiento y la circulación de élites intermedias, las del departamento y de la región. Algunos mandatos, regionales o departamentales, van a ser liberados (el número máximo, teóricamente, es igual al total de los parlamentarios, es decir, 895, pero de hecho, habida cuenta de las limitaciones mencionadas anteriormente, esta cifra debería ser mucho más reducida y en todo caso muy inferior a 500), pero nadie sabe todavía cómo este nuevo espacio político será ocupado y por quién. Pueden contemplarse varias hipótesis que, por otra parte, no se excluyen entre sí:

- En una primera hipótesis se puede contemplar el ascenso de nuevas élites (principalmente a nivel regional), élites poco atraídas por las elecciones nacionales por su carácter partidista y politizado. Tal vivero existe, en especial en el sector económico, donde los representantes de los patrones de los grupos profesionales o de los mismos sindicatos están más atraídos por la acción concreta y sobre el terreno, que por la militancia política. Quizá exista una primera indicación en este sentido en los resultados de las primeras elecciones regionales de marzo de 1986: 1/4 de los elegidos proceden de la empresa privada, o sea, una cifra superior a la de la Asamblea Nacional (19). Además, la exclusión de numerosos representantes nacionales podría favorecer la ecolo-

⁹ J. BECQUART-LECLERO, *op. cit.*, p. 214.

sión de nuevos líderes hasta ahora eclipsados por los «tenores» de la vida política nacional.

- Sin embargo, esta primera hipótesis podría ser descartada por la voluntad de los partidos de controlar esta ampliación de la representación política, en particular en el nivel regional, donde la forma de escrutinio (escrutinio de lista proporcional) favorece el control de los candidatos, y de los elegidos por los aparatos de los partidos. Es más, la regulación de la acumulación y la decisión de hacer elegir a los consejeros regionales por sufragio universal no dejaban de estar vinculadas a preocupaciones más partidistas politizadas: los socialistas ensanchaban el espacio político en provecho de sus elegidos nacionales que no tenían esperanza alguna de reelección, garantizaban a los excluidos una compensación y facilitaban a los excluidos una compensación y facilitaban así la delicada puesta a punto de las listas para la Asamblea Nacional. Además, si los partidos son débiles a nivel regional, conviene recordar que las elecciones se desarrollan en el marco del departamento, es decir, a un nivel donde los partidos están más fuertemente organizados.
- Una tercera hipótesis podría asentarse sobre la fuerza de las redes de notables, especialmente en ciertos departamentos y regiones. En este caso, la estructuración «feudal» se impondría a la partidista. En otras palabras, el campo dejado libre sería ocupado por los «fieles» de los grandes notables, que al no poder estar presentes ellos mismos a todos los niveles, delegarían en sus lugartenientes y continuarían controlando por persona interpuesta las instituciones locales. La hipótesis no es absurda si se recuerda la manera en que los elegidos habían pervertido las disposiciones constitucionales de 1958 que prohibían la acumulación de funciones parlamentarias y ministeriales, y contemplaban la sustitución por un suplente del parlamentario que había llegado a ser ministro. En la práctica, el suplente no ha sido un parlamentario completo. Ha jugado el papel de «guarda silla», invitado a dimitir desde que éste hubiese perdido su cartera. A pesar de todo, la imitación de esta práctica no carece de riesgo a nivel local. A veces los ministros tenían que hacer frente a rebeliones de sus suplentes; la situación corre el riesgo de ser todavía más difícil, ya que la distancia simbólica entre «capitanes y tenientes» es más reducida en el ámbito local. Hasta aquí, por otra parte, los acumuladores cuyas agendas estaban sobrecargadas habían tenido buen cuidado de evitar crearse competidores, prefiriendo rodearse de hombres fieles reclutados en la administración en lugar de en el vivero político.

3. La limitación de acumulaciones puede igualmente tener impacto en las estrategias de los políticos. En efecto, como hemos visto antes, existen distintos tipos de acumulación de mandatos. Por otra parte, un

cierto número de funciones que no derivan de una elección por sufragio universal, pero de naturaleza similar a los mandatos electivos (presidente de distrito, de comunidad urbana, de asociación de municipios), no han sido tomadas en consideración por la ley.

Varias estrategias se presentan, pues, a los elegidos:

Pueden practicar una acumulación sucesiva y selectiva abandonando, a lo largo de su ascensión política, los mandatos de los que esperen las menores retribuciones. Los grandes notables podrán incluso permitirse gracias a la extensión de las elecciones practicar un verdadero juego de «sillas musicales», pasando de un mandato a otro dependiendo de la coyuntura política. Este fenómeno se ha producido ya en el pasado, abandonando por ejemplo un notable su escaño de senador para salvar un escaño de diputado titular saliente estaba en mala posición o dimitiendo inmediatamente después de haber ganado la elección en provecho de la lista que encabezaba (fue el caso del señor Baudis, alcalde de Toulouse, en 1984).

Otra estrategia posible consistirá en compensar la pérdida de mandatos cuya acumulación está prohibida por un reforzamiento de las funciones no sometidas a limitación: será posible, por ejemplo, a un diputado o senador poseer un segundo mandato al cual podrá añadirse una presidencia de distrito, de comunidad urbana, de asociación, sin contar por supuesto el mandato de concejal, que no es tenido en consideración a efectos de la acumulación más que en el caso de la ciudad de París.

Como se ve, a la acumulación de mandatos le queda todavía una larga vida por delante. Hay que admitir que su eliminación completa presentaría más inconvenientes que ventajas. Pues, a pesar de todos sus defectos y de sus consecuencias negativas sobre la selección de élites o el reparto de responsabilidades, la acumulación permite el encuentro constante y el compromiso permanente entre los intereses nacionales y locales. Queda por ver si la nueva reglamentación, por limitada que sea, perturba el juego tradicional, modifica las estrategias de los actores y hace el sistema más abierto a nuevas evoluciones: aparición de élites intermedias, reforzamiento de la autonomía recíproca de los niveles departamentales y regionales, diferenciación más pronunciada entre élites urbanas y rurales. La nueva «mano» instaura una situación en la que ciertas acumulaciones son toleradas (con las variaciones analizadas anteriormente) y otras prohibidas, pero queda una incógnita: ¿quién —los partidos políticos o los notables— tomará el control de la aplicación de estas reglas de juego? Si los partidos políticos consiguen controlar la distribución de funciones y mandatos para satisfacer lo mejor posible los apetitos de sus candidatos, estaríamos a la vez ante una diferenciación territorial de las élites y un reforzamiento de los controles ejercidos por los aparatos centrales. Si por el contrario los notables departamentales siguen siendo señores de sus feudos, es probable que

la versión oficial de la acumulación se enriquezca con nuevas variantes: acumulaciones latentes o «por tercero interpuesto», como subraya A. Mabileau y a imitación de la práctica instaurada desde hace treinta años por los ministros parlamentarios. La acumulación de mandatos, una de las más sólidas «convenciones» del sistema político francés, no está en peligro. El consenso de la clase política sobre la reforma realizada revela más el deseo de eliminar las disfunciones ligadas a la acumulación excesiva de mandatos que la voluntad de cambiar en profundidad el modo de gobernar, tanto en el Centro como en la periferia.

(Traducción: Emilio LORENZO SERRA.)