

POLONIA 1989-1997: FORMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Por RAFAEL MARTÍNEZ
GEMMA SALA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. PRIMERA ETAPA 1989-1991: 1. Antecedentes. 2. Sistema electoral y sistema de partidos. 3. Sistema de gobierno.—III. SEGUNDA ETAPA 1991-1993: 1. Sistema electoral. 2. Sistema de partidos. 3. Sistema de gobierno.—IV. TERCERA ETAPA 1993-1997: 1. Sistema electoral. 2. Sistema de partidos. 3. Sistema de gobierno.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La caída del muro de Berlín ha marcado el final del bloque comunista. A partir de noviembre de 1989 casi todos los países ex comunistas iniciaron una transición democrática más o menos intensa. Polonia se antepuso a esta corriente reformadora y desde principios de los ochenta vivió un proceso de *liberalización* (O'DONNELL y SCHMITTER, 1994). Así, a principios de 1989 el partido comunista convocó a la principal organización de oposición, *Solidarnosc* —en adelante Solidaridad—, a una *Mesa Redonda* para pactar los modos y los tiempos de la mínima apertura que el propio régimen estaba dispuesto a emprender. La pretensión comunista en la *Mesa Redonda* era asegurar un proceso reformador limitado y no traumático que salvaguardase al viejo *establishment*. El resultado es que en mayo de 1997 el Parlamento polaco, democráticamente elegido, acaba de aprobar un nuevo texto constitucional que culmina la transición democrática y deja al país en fase de consolidación democrática. Esto se completa con que la Presidencia de la República, elegida popularmente en 1995, pertenece al antiguo bloque comunista y el gobierno y la mayoría parlamentaria a partidos con origen remoto en Solidaridad. Este difícil

escenario sólo encuentra respuestas en el proceso político vivido desde 1989 hasta hoy.

El objeto de este estudio, dentro del ámbito de la ingeniería político-constitucional, es describir los resultados político-institucionales surgidos tras la dinámica política de este peculiar proceso de transición. Hemos elaborado un estudio de caso descriptivo y atóxico que pretende clarificar y calificar algunas decisiones adoptadas en la transición polaca. Para ello prestaremos especial atención al sistema electoral utilizado en los distintas elecciones, al sistema de partidos resultante tras cada proceso electoral y a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en cada legislatura puesto que estas variables definen básicamente cualquier sistema político. Además el caso polaco ofrece la peculiaridad de presentar tres etapas, en cada una de las cuales varía el sistema electoral, el sistema de partidos y la forma de gobierno. Estas etapas corresponden con los períodos marcados por cada una de las legislaturas que tienen lugar desde la apertura del régimen (1989-91, 1991-93, 1993-97).

En dos de las variables utilizadas en este estudio de caso, sistema de partidos y sistemas electorales, nos remitiremos a teorías y generalizaciones existentes ya en la literatura (LIJPHART, 1992, 1994a, 1994b; NOHLEN, 1981, 1994; SARTORI, 1992, 1994; RAE, 1967; TAAGEPERA y SHUGART, 1989). Ocurre algo similar al referimos a la forma de gobierno, utilizaremos un concepto operativo ya existente, el semipresidencialismo (DUVERGER, 1970, 1981, 1986), pero éste lo hemos matizado en función de la existencia o inexistencia de mayorías parlamentarias y a la posición favorable o desfavorable que, respecto de las mismas, ocupe el presidente. Precisamente por tratarse de un matiz poco desarrollado creo que merece la pena detenerse brevemente en él (CECCANTI, MASSARI y PASQUINO, 1996; MARTÍNEZ, 1995, 1998; SABSAY, 1992). Así las cosas, cabe señalar que en un régimen semipresidencialista, al igual que en uno parlamentario o presidencialista, caben dos opciones (i) inexistencia de mayorías parlamentarias cualificadas o (ii) existencia de las mismas. Caso de producirse esta última circunstancia, el presidente podrá encontrarse ante tres presumibles posiciones respecto de la Asamblea: *a)* mayoría parlamentaria afín al presidente, *b)* mayoría parlamentaria opuesta al presidente, *c)* mayoría parlamentaria afín al presidente, sin reconocimiento de su liderazgo.

II. PRIMERA ETAPA 1989-1991

1. *Antecedentes*

La transición polaca hacia formas económicas y políticas liberales se inicia desde las mismas estructuras del régimen comunista. Es decir, Polonia optó por la reforma y no por la ruptura. Para entender por qué, hace falta tener en cuenta los actores y las condiciones del momento en el que se inicia el cambio. Respecto de los primeros, a principios de los ochenta, el régimen comunista permitía la existencia del Partido Obrero Unificado Polaco (POUP) y determinados partidos y organizaciones satélites

como el Partido Agrario Unido, el Partido Democrático y la Federación Nacional de Sindicatos. El conjunto de todas ellas recibirá el nombre de *vieja coalición*. La oposición al régimen se estructuró de manera unificada en torno al sindicato Solidaridad; llegando a contar, en un país de 36 millones de habitantes, con 10 millones de afiliados.

Solidaridad era una organización nucleada en torno al anticomunismo; pero muy heterogénea en su composición fruto de las tres vertientes principales de su actividad. Por un lado era un sindicato obrero; por otro, y contando como aliado con la Iglesia —institución independiente del Estado capaz de generar valores simbólicos cohesivos— enarbolaba la idea de crear un nuevo Estado polaco con valores propios, ajenos a la URSS. Por último, Solidaridad también dio cobijo a intelectuales proclives al proceso de democratización. La heterogeneidad le dotó de una gran capacidad de movilización, pero a la vez facilitó, tal y como veremos, la creación de tendencias centrífugas durante la transición.

La coyuntura socio-política venía marcada por la crisis económica y la presión internacional. La crítica situación económica, caracterizada por una inflación y una deuda externa crecientes, se tornó insostenible a mediados de los años ochenta. El régimen reaccionó convocando, en 1987, un referéndum sobre el estado de la economía cuyo capcioso objetivo era desprestigiar la reforma económica liberal y el proceso de democratización. En contra de las previsiones gubernamentales el referéndum puso en evidencia la crisis del sistema comunista. Solidaridad boicoteó la consulta demostrando una gran capacidad de movilización y poniendo de relieve el descrédito que tenían las iniciativas del régimen. Este referéndum marcó un punto de inflexión en la reclamación de transformación del modelo comunista. La oposición reclamaba la apertura sin llegar a exigir la desaparición de las estructuras prevalentes.

Además, la presión internacional jugó un papel decisivo en la decisión del POUP de iniciar las reformas. Por un lado, estos cambios se inscribían dentro del marco de las tendencias aperturistas y liberalizadoras, para el bloque del Este, impulsadas por Gorvachov, entonces presidente de la URSS, a través de la *perestroika*. Por otro lado, los Estados occidentales, al observar los indicios de una primera transición democrática de un régimen comunista, mostraron un decidido apoyo a Solidaridad y contribuyeron a fortalecerle otorgando en 1989 el premio Nobel de la Paz a Lech Walesa, secretario general del sindicato.

Ante esta coyuntura las fuerzas comunistas iniciaron un proceso de liberalización del régimen abriendo, en febrero del 1989, negociaciones con Solidaridad en la llamada *Mesa Redonda*. Solidaridad decidió participar en las negociaciones pero se mostró escéptica ante el anuncio del régimen e interpretó la invitación como una cortina de humo que «permitiría al régimen mantener el monopolio del poder tras una apariencia pseudodemocrática» (AA.VV., 1989a).

Tras dos meses (6-II-1989/5-IV-1989) se acordó una reforma a las Previsiones Constitucionales de 1952. Se negoció el diseño básico del nuevo sistema político pactando una repartición desigual de los poderes institucionales del Estado entre

ambos, acordando la celebración de elecciones al Parlamento y fijando el pertinente sistema electoral. Las negociaciones de 1989 no suponen tanto el inicio de la democracia, como un impulso de apertura del régimen.

2. Sistema electoral y sistema de partidos

Las primeras elecciones al Parlamento celebradas en 1989 con sistema uninominal mayoritario se las conoce como las *contractual elections* al ser fruto de los acuerdos y no plenamente democráticas (SABBAT-SWIDLICKA, 1992). La *Mesa Redonda* fijó que el 65 por 100 de los escaños del *Sejm*, cámara baja, se asignaban directamente a representantes del bloque comunista y sólo se elegiría popularmente el 35 por 100 de la cámara. En cambio, los 100 escaños del Senado se elegirían en elecciones competitivas. Los candidatos de Solidaridad ganaron todos los escaños libres del *Sejm* —161 de los 460 totales— y 99 de los 100 del Senado. El partido comunista, que obtuvo el 11 por 100 de los votos, se vio fuertemente perjudicado por el sistema electoral (1).

Las elecciones dibujaron un escenario parlamentario en el que cada bloque —POUP y Solidaridad— dominaba una cámara legislativa. El sistema de partidos de esta primera etapa es formalmente bipartidista; pero en realidad, como mostró la fragmentación tras las elecciones de 1991, cada partido era un compendio de diversas sensibilidades y modos de entender el contenido de las reformas. Así las cosas, el sistema de partidos es bipolar en el sentido de que cada partido representa en realidad a un bloque —*establishment* comunista *versus* oposición anticomunista—. Ambos comparten la misma idea: «la reforma del régimen», pero dentro de esa dirección cada uno anhela un destino diferente, más lejano o más cercano. Además, en cada polo, según la velocidad y el alcance que se desea imprimir a las reformas, conviven dinámicas internas poco compatibles que les empujaron posteriormente hacia la desintegración. El sistema de partidos que resulta de las *contractual elections* combina una bipolarización formal con la fragmentación material, que se manifestó durante la legislatura.

Tras estas primeras elecciones los partidos y asociaciones políticas proliferaron de forma vertiginosa; así, en sólo dos años se registraron más de cien. POUP y Solidaridad se escindieron en diversos partidos. Aquéllos cambiaron sus nombres,

(1) Si las mismas elecciones se hubiesen llevado a cabo a través de un sistema proporcional, similar al pactado para las siguientes elecciones, el POUP hubiese ganado alrededor del 10 por 100 de los *escaños libres*. Aun así, Solidaridad hubiese alcanzado una amplia mayoría.

(2) Lech Walesa promueve lo que ha recibido el nombre de *guerra en la cúpula*. Con esa expresión se designa el conflicto político que tiene lugar en el seno de *Solidarnosc* a raíz del disenso entre quienes optan por acelerar las reformas políticas y económicas y quienes consideran que el programa de reforma no debe modificarse por temor a que las fuerzas comunistas todavía predominantes reconsiderasen su actitud de apertura del régimen.

pulieron sus programas y eligieron líderes nuevos poco asociados con el antiguo régimen. Éstos, una vez iniciadas las reformas del régimen —vector de convergencia de Solidaridad—, aceleraron los conflictos internos y la subsiguiente desmembración; especialmente a raíz de la *guerra en la cúpula* (2). Esta fragmentación, habitual en países en transición, no suscitó en principio inestabilidad política y, en cambio, impulsó el pluralismo político y la competición partidista tras cuarenta y cinco años de uniformidad política.

3. Sistema de gobierno

Los acuerdos de la *Mesa Redonda* fijaron las bases del nuevo sistema de gobierno. El diseño aprobado cabe tildarlo de semipresidencial, con un Parlamento como principal órgano de producción legislativa y un ejecutivo bicéfalo compuesto por el Presidente y el Primer Ministro. El Presidente de la República es el jefe del Estado, goza de considerables poderes políticos (FLORES JUBERÍAS, 1993), nombra al Primer Ministro y preside los consejos de ministros; y el Primer Ministro está a la cabeza del Gobierno y responde por éste ante el Parlamento. El sistema de gobierno pactado cumple todas las condiciones del semipresidencialismo salvo el requisito de elección directa con fórmula electoral mayoritaria del Presidente de la República (MARTÍNEZ, 1995, 1998).

La opción semipresidencial responde, en buena medida, a la pretensión comunista de configurar un ejecutivo a su favor con amplias prerrogativas. Así las cosas, la opción del parlamentarismo resulta inviable a las expectativas del régimen puesto que el gobierno estaría sometido a los controles y mayorías parlamentarias y si bien el primer parlamento lo tendrían controlado porque sólo se elegiría popularmente el 35 por 100 de los escaños, en un futuro se elegiría el 100 por 100. En el otro extremo, un sistema presidencial no era aceptable desde la oposición dado el protagonismo que eso ofrecía, en una coyuntura de reformas, a un Presidente no elegido popularmente y procedente del bloque comunista. La solución de compromiso fue el eclecticismo, flexibilidad y adaptabilidad del sistema semipresidencial.

La *Mesa Redonda* situó al Presidente como *el más alto representante del Estado polaco tanto en las relaciones internas como en las internacionales*, y le confió la responsabilidad de *garantizar el respeto a la Constitución, preservar la soberanía del Estado, su seguridad y su integridad territorial, asegurando que sus alianzas políticas y militares no sean violadas*. Para el POUP, la presidencia debía jugar el papel de institución vigilante de la ortodoxia comunista y, pensando que controlarían el Parlamento, pactaron que la elección del Presidente, una vez celebradas las *contractual elections*, se llevase a cabo en sede parlamentaria.

Ambas cámaras debían designar al Presidente y éste nombraría al Primer ministro. La Cámara baja, a pesar del incontestable triunfo de la oposición en las elecciones y la alta legitimidad atesorada por ésta tras haber obtenido el 100 por 100 de los escaños libres, estaba controlada en un 65 por 100 —escaños no elegidos— por

miembros del *establishment*. En cambio, el Senado era una institución dominada por Solidaridad. Dado este equilibrio, la única salida política era el consenso. Fruto de éste se llegó al pacto de que el partido comunista conservase la Presidencia de la República y la oposición alcanzase la dirección de un gobierno de gran coalición. Así, como Presidente, el Parlamento designó al comunista general Wojciech Jaruzelski y éste nombró como Primer ministro a uno de los líderes de Solidaridad, Tedeuz Mazowiecki.

En esta primera fase del proceso de transición la fórmula semipresidencial respondería, con cautelas, a la categoría de mayoría parlamentaria opuesta al Presidente, la *coexistencia*. Ésta define situaciones en las que las mayorías presidencial y de gobierno no coinciden. Pero pensando siempre en que se han producido dos elecciones competitivas y directas, una para designar el Presidente y otra al Parlamento. En este período ni hubo dos elecciones distintas ni las habidas fueron totalmente libres. Además, tanto Presidente como Primer ministro surgieron de la misma mayoría parlamentaria. Son muchos los elementos que aconsejan no utilizar la categoría de coexistencia, pero aun así, es evidente que Presidente y Primer ministro responden a cada uno de los dos bloques —comunista y anticomunista— que vehiculan el proceso de transición y que si bien el Presidente no cohabita con una mayoría parlamentaria contraria, sí que se enfrenta a un Senado unánimemente contrario y a una Cámara baja en la que la minoría había sido la arrolladora triunfadora en las elecciones. Por ello, dado que ninguno de los dos bloques domina íntegramente la situación puede catalogarse la fase de semipresidencialismo de coexistencia.

En este escenario el POUF defiende reformas hacia un sistema más presidencialista, mientras que Solidaridad quiere restringir el papel del Presidente, inclinándose hacia un modelo parlamentarista. En pos del consenso, el Presidente Jaruzelski renunció a presidir y convocar el Consejo de ministros y ofreció su dimisión anticipada en el momento en que el Parlamento aprobase la elección directa del Presidente. A cambio Solidaridad renunció a recortar los poderes del Presidente. En septiembre de 1990 fue aprobado el sistema electoral de *majority-runoff* para las elecciones presidenciales y Jaruzelski abandonó la presidencia. El 25 de noviembre se celebraron las primeras elecciones presidenciales.

Los tres candidatos principales fueron Lech Walesa, principal líder de Solidaridad, que se presentó bajo las siglas de la Alianza de los ciudadanos de Centro, de la que no era militante. Tyminski, un auténtico *outsider* puesto que era un polaco no residente en Polonia y no perteneciente a partido político alguno, y Tedeuz Mazowiecki, uno de los líderes del Sindicato y Primer Ministro desde 1989, bajo las siglas de la Unión Democrática. Las candidaturas de Walesa y Mazowiecki por separado plasman los graves enfrentamientos en Solidaridad.

El resultado final (tabla 1) arroja una amplia victoria de Walesa con más del 70 por 100 de votos a favor en segunda vuelta. Ante el escaso apoyo recibido en las elecciones y debido al crispado entendimiento con el nuevo Presidente, Mazowiecki decidió dimitir de su cargo como Primer Ministro en diciembre de 1990. Walesa propuso a Bieliki, miembro de la Conferencia Liberal Democrática (uno de los

TABLA 1. Resultados de los tres principales candidatos en la elección presidencial polaca de noviembre de 1990

Candidatos	Partido	1.ª vuelta	2.ª vuelta
Walesa	Alianza de Centro	40,0	74,25
Tyminski	Sin filiación	23,0	25,75
Mazowiecki	Unión Democrática	19,0	

Fuente: <http://www.universal.nl/users/derksen/election/home.htm>. Elaboración propia.

partidos surgidos de la desintegración de Solidaridad) y favorable a una mayor extensión de los poderes presidenciales tal y como Walesa pretendía. Bieliki gobernó entre enero y septiembre de 1991, momento en que perdió la confianza del Parlamento y se convocaron las primeras elecciones generales libres.

La elección presidencial de 1990 supuso un cambio evidente del signo político de la presidencia. Aunque si bien Bieliki es de tendencias más afines a Walesa de lo que lo fue Mazowiecki, su escaso apoyo parlamentario no permitió que sus iniciativas y las de Walesa prosperasen. Si al anterior momento lo definimos como de coexistencia porque Presidente y Primer ministro pertenecían a los dos bloques políticos enfrentados, ahora, vista la coincidencia de ambas instituciones, parecería apropiado decir que el semipresidencialismo adopta la forma de *afinidad*. Pero el escenario parlamentario que tiene ante sí Walesa es idéntico, en cuanto al origen y composición de las mayorías, al que disponía Jaruzelski; pero con el agravante de que éste añadía el reconocimiento de su liderazgo desde las filas comunistas y en cambio aquél no goza del reconocimiento de líder de su bloque. En definitiva, si bien la bicefalía gubernamental es afín, el tipo de semipresidencialismo es de *coexistencia*; es decir, el presidente no dispone de una mayoría parlamentaria sino que ha de pactar con los comunistas y, la fragmentación y el enfrentamiento de las fuerzas escindidas de Solidaridad, supone que tenga que negociar también con los de su propia familia política y, lo que todavía distorsiona más la fluidez institucional, es que no todos los parlamentarios de Solidaridad le reconocen como líder de ese bloque. A todas luces, un embrollo que dificultaba aún más la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema político.

Elegido el presidente el camino a la democracia llevaba irremisiblemente a la convocatoria de elecciones generales libres. El *Sejm*, tras dos vetos presidenciales, aprobó un sistema electoral y convocó elecciones para octubre de 1991. En el trasfondo de esta aprobación estaba la desintegración de Solidaridad y la lucha por incrementar o disminuir los poderes presidenciales. Si anteriormente el conjunto de fuerzas de Solidaridad quería fortalecer la legitimidad del Parlamento para limitar el poder del Presidente, ahora las fuerzas políticas nacidas de esa extinguida coalición no eran unánimes. Los partidos cercanos al Presidente apostaban junto con él por el refuerzo de sus prerrogativas y por el presidencialismo, mientras que los partidos ahora enfrentados a Walesa apostaron por el parlamentarismo. Esta polémica se

trasladó a la determinación del sistema electoral y fue la alianza entre ex comunistas y ex Solidaridad contrarios a Walesa la que diseñó y aprobó un sistema fuertemente proporcional. Los comunistas, antes presidencialistas, a la luz de sus réditos electorales, se convirtieron al parlamentarismo y a los sistemas electorales proporcionales.

III. SEGUNDA ETAPA 1991-1993

I. *Sistema electoral*

La ingobernabilidad define el final del mandato de Bieliki. Se convocaron elecciones para mayo de 1991, pero ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre los partidos y entre éstos y el Presidente Walesa se aplazaron hasta el 27 de octubre. El *Sejm*, tras superar dos vetos presidenciales, y en un clima de desmembración de las fuerzas políticas aprobó la nueva ley electoral. El alto grado de conflicto que se generó entre las diferentes alternativas políticas no sólo generó fuerzas centrífugas entre ellas sobre temas puntuales sino que acabó por desarrollar un fuerte antagonismo de intereses entre el Presidente y el Parlamento (McQuaid, 1991a).

Walesa y sus aliados en el *Sejm* —la Alianza de los ciudadanos de Centro, escisión de Solidaridad— eran contrarios a fórmulas proporcionales por el temor a un parlamento fragmentado, incapaz de generar mayorías estables. Walesa elaboró propuestas de leyes electorales que combinaban la proporcionalidad con algunos aspectos de sistemas mayoritarios. El *Sejm* interpretó esas propuestas como una usurpación presidencial y una restricción de los poderes del legislativo. Walesa explotó sus prerrogativas para controlar el Parlamento: usó su derecho de veto en dos ocasiones, amenazó con disolverlo y utilizó al máximo sus facultades legislativas...

El resto de los partidos con origen en Solidaridad no conocían la dimensión de electorado que atesoraban y se inclinaban por sistemas proporcionales puesto que facilitaban el acceso a la Cámara Baja. Los partidos ex comunistas también ya que el sistema electoral usado en 1989 no les permitió conseguir representación y, además, contaban con niveles de deslegitimidad elevada para orientar la democratización.

La ley electoral se aprobó finalmente en julio de 1991 (cuadro 3). Previendo para la cámara baja un sistema proporcional, sin umbral legal, bajo la fórmula Hare-Niemayer con listas cerradas no bloqueadas. El tamaño de la asamblea es de 460 diputados para un período de cuatro años. De ese total de escaños, 391 asignados a treinta y siete circunscripciones electorales con una magnitud que oscila entre los siete y los diecisiete. Los 69 escaños restantes se atribuyen proporcionalmente a las candidaturas que alcanzasen el 5 por 100 de los votos a escala nacional, o que consigan representación en al menos cinco distritos. Para poder registrar una candidatura en una circunscripción eran necesarias 5.000 firmas de electores y para

competir en nivel nacional deben presentar 50.000 firmas o haberse inscrito en cinco circunscripciones.

El sistema electoral puede calificarse como hiperproporcional. Favoreciendo a los partidos pequeños en dos sentidos. Primero porque la fórmula Hare-Niemayer es de proporcionalidad pura y su efecto reductivos sobre el número de partido es escaso (tabla 2). Y segundo, permite a los partidos sin implantación nacional pero de fuerte concentración territorial obtener una representación superior a la que alcanzarían en una única circunscripción estatal. La candidatura triunfadora, la Unión Democrática liderada por el ex Primer Ministro Mazowiecki, tuvo sólo el 12,31 por 100 de los votos y sólo dos formaciones políticas —la Unión Democrática y los ex comunistas de la Alianza de la Izquierda Democrática— superaron el 10 por 100 de los votos emitidos en toda Polonia. El resultado fue una *Sejm* con 18 grupos parlamentarios y con 11 partidos que sólo disponían de un escaño.

Los 100 senadores se elegirían bajo la fórmula mayoritaria de *plurality en 49* circunscripciones que correspondían a las *voivodías* (unidades de descentralización administrativa). Cada circunscripción elegiría a los dos candidatos más votados salvo Varsovia y Katowice que elegirían tres senadores.

2. Sistema de partidos

La alta fragmentación parlamentaria nos permite calificar al sistema de partidos como atomizado. Se registraron 120 partidos, de los que sólo 27 compitieron a escala nacional. Veintinueve partidos consiguieron representación en el *Sejm* y veintidós en el Senado (tabla 2). De ahí que ningún partido ganó las elecciones. La fragmentación de opciones políticas era pareja a la fragmentación de las preferencias del electorado. McQuaid (1991c) achaca la dispersión de las preferencias de los votantes al fenómeno «sopa de siglas»; desorientación que supone la alta densidad de partidos políticos y a la dificultad de ubicarlos nítidamente en el espectro político.

Entre los partidos parlamentarios cabe distinguir cuatro grupos que responden a uno o más de los *cleavages* que protagonizan la transición polaca; si bien dos son los principales (tabla 2). El primero incluye los partidos identificados por origen o cercanía al movimiento Solidaridad. Los enfrentamientos entre la diversas facciones durante el gobierno de Mazowiecki y la *guerra en la cúpula*, alentada por Walesa, provocaron la desintegración irremisible del sindicato. La diferenciación entre éstos resulta borrosa y personalista. Este bloque se cifra en cuatro partidos con representación parlamentaria. La *Unión Democrática* (UD) liderada por Mazowiecki, se formó con gran parte de los líderes más populares de la antigua Solidaridad opuestos a Walesa. Se profesa centralista, pero combina opciones socioliberales, con otras conservadoras e incluso ecologistas; a pesar de todo se mostró cohesiva. Ante la transición política apostó por la «primacía de la ley»; cambio evolutivo desde dentro. El *Congreso Liberal-Demócrata* (KLD), liderado por J. K. Bieliki, es liberal-conservador. Próximo al Presidente Walesa y favorable al reforzamiento de los poderes

TABLA 2. *Resultados electorales, composición del Parlamento y cleavages, políticos representados tras las elecciones de 27 de octubre 1991*

Candidatura	% voto	% escaños Sejm	núm. diputados	núm. senadores
Unión Democrática (s)	12,3	13,5	62	21
Alianza de la Izquierda Democrática (c)	11,9	13,0	60	4
Unión Cristiana Nacional (r, s)	8,7	10,6	49	9
Alianza de los Ciudadanos de Centro (s)	8,7	9,6	44	9
Partido Campesino Polaco (a, c)	8,7	10,4	48	8
Confederación de Polonia Independiente (n)	7,5	10,5	46	4
Congreso Liberal-Demócrata (s)	7,5	8,0	37	6
Alianza Campesina (a, s)	5,5	6,1	28	7
Solidaridad (s)	5,0	5,9	27	11
Partido de los Amantes de la Cerveza	3,3	3,5	16	—
Democracia Cristiana (r)	2,4	1,1	5	1
Unión de Política Real	2,2	0,6	3	—
Solidaridad Obrera (s)	2,0	0,9	4	—
Minoría Alemana (n)	1,7	1,5	7	1
Partido de Demócrata-Cristianos (r)	1,1	0,9	4	3
Partido X (n)	0,5	0,6	3	—
Movimiento de Autonomía Silesa (n)	0,3	0,4	2	—
Unidad Polaca del Oeste	0,2	0,9	4	—
Otros *	10,3	2,4	11	16
Total	100,0	100,0	460	100
Abstención: 58,2 %				

- (a) *Cleavage* agrario.
- (n) *Cleavage* nacionalista.
- (r) *Cleavage* religioso.
- (c) *Cleavage* ex comunista.
- (s) *Cleavage* ex Solidarnosc.

* En la Dieta, 11 partidos con un escaño. En el Senado, 10 partidos.

Fuente: Elaboración propia.

presidenciales. La *Alianza de Ciudadanos de Centro*, liderada por Kaczinski, consejero personal del Presidente, se ubicaba en el centro derecha. El *Sindicato Solidaridad* se componía de lo que quedó de éste tras las diversas escisiones, aprovecharon el «tirón popular» de las siglas frente a la desorientación de los electores ante tanto nuevo partido. El segundo grupo está compuesto por los ex comunistas que reorientaron sus programas hacia la socialdemocracia. El principal partido fue la *Alianza de Izquierda Democrática* (SLD).

El tercer grupo gira sobre el *cleavage* rural o campesino y, a su vez, se subdivide entre el sector agrario procedente del sindicato rural de Solidaridad y el de filiación comunista. El *Partido Campesino Polaco* (PDL) —antiguo Partido Agrario Unido— pretendía el mantenimiento de la estructura agraria tradicional con precios regulados y mantenidos por el Estado. La *Alianza Campesina* cercana a Solidaridad era también

bastante proteccionista, pero contraria a la dependencia absoluta de las subvenciones estatales en que se desenvolvía el campo con la política agraria comunista.

El escenario político presenta un cuarto grupo de origen reciente y nucleado en torno a dos *cleavages*: el religioso (o cristiano) y el nacionalista. Los primeros muy personalistas y recelosos de posibles vínculos de algunos de ellos con los comunistas se dividen entre la mayoritaria *Unión Cristiana Nacional* y dos formaciones democráticristianas menores, la *Democracia Cristiana* y el *Partido de Demócrata-Cristianos*. Dentro del *cleavage* nacionalista y aun incluso secesionista destaca la *Confederación de Polonia Independiente* (KPN). Más radical y próximo al independentismo figuraba el *Partido X*. El resto eran defensores de derechos de determinadas minorías étnicas: *Minoría Alemana* y el *Movimiento de Autonomía Silesia*. Finalmente cabe destacar los dieciséis escaños del *Partido de los Amantes de la Cerveza*. Movimiento que representaba la «ruizmateización» a través del voto.

La alta fragmentación se inscribe perfectamente en el modelo del sistema atomizado. La fragmentación se constata no sólo por el número de partidos y de *cleavages*, sino también por las divisiones internas en cada uno de estos grupos. Los *cleavages* se atraviesan transversalmente unos a otros. Cada esfera política está dividida, además, por el posicionamiento respecto de otros *cleavages*. De este modo, si bien es posible reducir el número de *cleavages* políticos a cuatro, los bloques políticos pueden llegar a ser infinitos. A esto cabe añadir el alto grado de personalismo durante la transición polaca. La consecuencia derivada de interrelacionar lo dicho es que la confusión de *cleavages* y las enemistades personales, surgidas o en las diversas escisiones o tras el contacto, aun esporádico, con el poder, no permiten que esos cuatro grupos construyan alianzas estables.

3. Sistema de gobierno

Los efectos de la fragmentación se manifestaron en la incapacidad de articular mayorías parlamentarias sólidas y en subsiguiente inestabilidad gubernamental. Ello debilitaba la *Sejm* y reforzó la figura del Presidente de la República. Para evitarlo la *Sejm* rechazó la propuesta presidencial de renovación del mandato a Bieliki e investió sucesivos gobiernos ajenos a la mayoría presidencial a través de heterogéneas coaliciones. Pese a los esfuerzos son coaliciones difíciles, con escasa estabilidad y en las que participan muchas fuerzas políticas. Así, en un período de dos años se suceden tres gobiernos distintos (cuadro 1).

Tras las elecciones generales de 1991 y ante la incapacidad del nuevo Parlamento de investir primer ministro, el Presidente Walesa, en uso de sus atribuciones nombró a Jan Olzewski, líder de la Alianza de los Ciudadanos de Centro (3). Olzewski

(3) A lo largo de la legislatura los enfrentamientos entre Kaczynski, líder de Alianza y asesor de Walesa, y el Presidente en cuanto al curso de las reformas económicas e institucionales provocaron la desafectación del partido para con la Presidencia de la República (SABBAT-SWIDLICKA, 1992a).

CUADRO 1. Evolución en la composición de las instituciones polacas 1989-1995 *

Año	Presidente	Primer Ministro	Mayoría Parlamentaria
1989	Lech Wałęsa	Tedeuz Mazowiecki	Comunista
1990. Diciembre	Lech Wałęsa	J. K. Bicliki	Comunista
1991. Enero		Jan Olzewski	Solidarnosc
Octubre		Waldemar Pawlak	
1992. Junio		Hanna Suchocka	Comunista
Julio		Waldemar Pawlak	
1993		Tedeuz Mazowiecki	
1994		Lech Wałęsa	Waldemar Pawlak
1995	Lech Wałęsa	Waldemar Pawlak	Comunista

* El color oscuro designa una composición de signo comunista o postcomunista.

** La mayoría parlamentaria es comunista por tener asignados el 65 por 100 de los escaños, pero todos los escaños competidos los ganó Solidaridad.

Fuente: Elaboración propia.

gobernó (cuadro 2) apoyándose en una coalición de centro- derecha de tres partidos: Alianza de Centro, Unión Cristiana Nacional y Alianza Campesina. Esta coalición penetra en tres de los principales *cleavages* polacos: el religioso (católico), el rural-agrario y la procedencia o no de Solidarnosc. En algunas votaciones el gobierno recibió el apoyo del Partido Campesino Polaco y del Partido de Demócratacristianos; aun así, los 173 escaños que sumaban todos los apoyos estaban lejos de los 231 escaños necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.

El gobierno Olzewski perdió sus escasos apoyos parlamentarios cuando se mostró a favor de limitar y retrasar el programa de reformas económicas liberales, y propuso abandonar la política de austeridad aumentando el gasto público para relanzar la economía. Una moción de censura le relevó del cargo en mayo de 1992. En junio de 1992 el Parlamento discutió la propuesta de Wałęsa de nombrar Primer Ministro a Waldemar Pawlak, líder del Partido Campesino Polaco; su fallida tentativa de alcanzar una coalición que le permitiese formar gobierno le forzó a dimitir a los treinta y cinco días sin investidura.

Todo apuntaba a la convocatoria de unas nuevas elecciones generales, pero en la *Sejm* se articuló una coalición de siete partidos a los que se añadieron coyunturalmente otros tres y nombró a Hanna Suchocka, de la Unión Democrática, Primer ministro (cuadro 2). La coalición nació, entre otras razones, para evitar la disolución de las cámaras; ello explica que el perfil de la misma sea: izquierda-centro-derecha-

CUADRO 2. *Apoyos y Oposición parlamentarios a los gobiernos de Olzewski (octubre 1991-mayo 1992) y Suchocka (julio 1992-mayo 1993)*

Gobierno Olzewski		Gobierno Suchocka	
Grupos parlamentarios	Núm. escaños	Grupos parlamentarios	Núm. escaños *
— <i>Coalición parlamentaria de gobierno</i>		— <i>Coalición parlamentaria de gobierno</i>	
Unión Cristiana Nacional	49	Unión Democrática	62
Alianza de los ciudadanos de Centro	44	Unión Cristiana Nacional	48
Alianza Campesina	28	Congreso Liberal Demócrata	37
		Alianza Campesina	19
		Programa Económico Polaco **	12
		Alianza Campesina Cristiana ***	10
		Partido de Demócrata cristianos	6
— <i>Apoyos parlamentarios ocasionales</i>		— <i>Apoyos parlamentarios ocasionales</i>	
Partido campesino polaco	48	Solidaridad	27
Partido de Demócratacristianos	4	Minoría Alemana	7
		Democracia Cristiana	5
Total apoyos	173	Total apoyos	233
— <i>Oposición parlamentaria</i>		— <i>Oposición parlamentaria</i>	
Alianza de Izquierda Democrática	60	Alianza de Izquierda Democrática	59
		Partido Campesino Polaco	50
		Confederación de Polonia Independiente	49
		Alianza de los ciudadanos de Centro	30
		Solidaridad Obrera	4
		Unión Política Real	3
Total oposición	60	Total oposición	195
Resto de la Sejm	227	Resto de la Sejm	32

* El número de escaños que posee un mismo grupo parlamentario en un gobierno y otro puede variar por mor del transfuguismo.

** Escisión mayoritaria del «Partido de los amantes de la cerveza».

*** Escisión de la «Alianza campesina».

Fuente: Elaboración propia.

laico-católica-rural-urbana. Era una coalición de coaliciones integrada por las denominadas *pequeña coalición* y el *grupo de los cinco*. La primera estaba formada por la Unión Democrática, el Congreso Liberal-Democrático y el Programa Económico Polaco —escisión del Partido de los Amantes de la Cerveza—. El *grupo de los cinco* incluía a la Unión Cristiana Nacional, el Partido Demócrata-Cristiano, la Alianza Campesina y su escisión Alianza de Campesinos Cristianos, y la Alianza de Ciudadanos de Centro, que abandonó la coalición a raíz de su desacuerdo en la cuota de poder asignada a cada partido. La coalición reunía un total de 194 escaños, pero

alcanzó la mayoría absoluta en determinadas propuestas con los apoyos de Solidaridad, la Minoría Alemana y Democracia Cristiana.

La heterogeneidad de los socios permanentes y los coyunturales de la mayoría parlamentaria afín al gobierno Suchocka dificultó enormemente el proceso político y la gobernabilidad. Aun así, el Parlamento aprobó una nueva legislación electoral y la denominada *Pequeña Constitución*, que no era sino una concreción de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y sobre la autonomía del poder local.

En cuanto a qué variante de semipresidencialismo se desarrolla en este período parece claro que ya no se produce un marco institucional de *coexistencia*, sino de *afinidad*. La mayoría presidencial y la parlamentaria coinciden en tanto en cuanto Walesa proviene de Solidaridad y la suma de los resultados obtenidos por todas las fuerzas políticas que provienen de Solidaridad ofrece mayoría absoluta parlamentaria. Pero a la vez, y como ya ocurriera en el período anterior, estos partidos no tienen una relación fácil entre sí y mucho menos reconocen unánimemente la política del Presidente Walesa como propia. Así pues, estaríamos en la categoría semipresidencial de mayoría parlamentaria —que nunca se articuló como tal— afín a la del presidente pero que no reconoce el liderazgo de éste.

Asimismo, es destacable la confrontación entre la Presidencia de la República y el Parlamento y la intensificación del debate Presidencialismo o Parlamentarismo. Ante la debilidad de los sucesivos gobiernos de mayoría relativa y la realidad de una *Sejm* altamente fragmentado Walesa insistía en que el Parlamento debería permitir gobernar al Presidente para no frenar las reformas socioeconómicas y la propia transición polaca (4). El enfrentamiento institucional, la fragmentación y la ausencia de mayorías parlamentarias sólidas y estables ocasionó bloqueo político, y dificultó una reforma constitucional que modificase los acuerdos de 1989 y que, a su vez, delimitase con nitidez las funciones y las atribuciones respectivas de Presidente, Gobierno y Parlamento. Walesa pretendió, por la vía de hecho, presidencializar el sistema, pero su absorción de competencias del Primer Ministro creó dudas acerca de su constitucionalidad.

Así las cosas, la coalición parlamentaria que aupó en julio de 1992 al gobierno a Suchocka mantuvo un pulso con Walesa y fue capaz, el 1 de agosto de 1992, de aprobar un texto constitucional provisional que reformaba las disposiciones de la

(4) Walesa propugnaba cuatro escenarios políticos alternativos y en todos ellos el Presidente de la República absorbía las prerrogativas del Primer Ministro. El primero de los escenarios exigía la formación de una coalición parlamentaria estable de los partidos procedentes de la desintegración de Solidaridad. Esta opción ya se había demostrado inviable dado que bastantes de estos partidos renegaban de Walesa como líder de Solidaridad. El segundo escenario postulaba un Gobierno compuesto por partidos cercanos a Solidaridad pero sin ese origen. El tercero sugería que el Presidente estuviese al frente de un gabinete de gran coalición, formado por los siete partidos con mayor representación en el *Sejm*, lo que significa incluir junto con los principales partidos ex Solidaridad a los partidos del bloque comunista. El último escenario consistía en la configuración de un Gobierno de expertos no vinculados a ningún partido.

(5) En principio para nombrar gobierno correspondía al Presidente nombrar un candidato y a la cámara investirlo con mayoría absoluta, si no lo conseguía correspondía a la *Sejm* proponer candidato e

Mesa redonda. Dada su brevedad y carácter provisional, el texto recibió el sobrenombre de «Pequeña Constitución». En sus disposiciones equilibraba y clarificaba la distribución de poderes entre el Presidente y el Primer Ministro consolidando un sistema semipresidencialista. El texto supuso en gran medida la aceptación del *status quo* vigente del sistema político polaco (Vinton, 1992a). Introdujo alguna novedad relevante. Así, en la formación del Gobierno el texto reforzó el papel del Presidente (5), dispuso la confusión anterior sobre el depositario de la responsabilidad política del Primer Ministro al prohibir al Presidente deponer al Jefe de Gobierno, exclusivamente la Dieta estaba facultada mediante una moción de censura constructiva. El Presidente retenía la mayor parte de los poderes que le fueron concedidos en 1989 y también se le incluyó la potestad de convocar referéndum si bien se estipuló, en algún caso, la exigencia de refrendo. Respecto de los *poderes especiales* reclamados por Walesa desde las negociaciones en la *Mesa Redonda*, la «Pequeña Constitución» permitía al gobierno emitir decretos con fuerza de ley, en los casos que así lo aprobase el *Sejm* (6).

Tras las reformas Polonia mantenía el sistema de gobierno semipresidencial pero tratando de reforzar el gobierno parlamentario. Los ajustes de la «Pequeña Constitución» buscaban mantener las facultades del Presidente de la República, pero asimismo potenciar la relación del gobierno con el Parlamento y desvincularlo de la presidencia de la República. En definitiva, si el semipresidencialismo se articula sobre la base de un ejecutivo bicéfalo y en equilibrio, la «Pequeña Constitución» propugnó esto.

IV. TERCERA ETAPA 1993-1997

1. Sistema electoral

En mayo de 1993 el gobierno Suchocka cae censurado por la *Sejm*. Pero antes consigue la aprobación de la nueva ley electoral que regiría en las terceras elecciones generales, segundas de carácter competitivo. El objetivo era impedir o limitar la

invertirlo también por mayoría absoluta. De no conseguirse ahí tampoco la iniciativa de nominación volvía al Presidente y la exigencia de investidura requería sólo mayoría relativa. Si tampoco había éxito correspondía a la Cámara Baja nominar e investir por mayoría simple. Si tras estos cuatro intentos ningún candidato a Primer Ministro conseguía la confianza del *Sejm* el Presidente estaba capacitado para disolver el Parlamento o para nombrar unilateralmente un gabinete provisional para gobernar durante seis meses.

(6) Los «poderes especiales» consisten en una serie de prerrogativas temporales otorgadas al Primer Ministro que van más allá de sus atribuciones constitucionales. La demanda de «poderes especiales» para el Gobierno ya se había efectuado durante las negociaciones de la Mesa Redonda en 1989, pero fue declinada tanto por los sectores comunistas como por quienes consideraban que ponía en peligro el principio de separación de poderes. El tema resurgió durante el gobierno de Bielicki, sin conseguir ser aprobado ya que suponía una limitación del *Sejm* y reforzaba la del Presidente si éste ejercía un control directo sobre el Primer Ministro; como de hecho sucedía con Bielicki (VINTON, 1991a).

CUADRO 3. *Esquema de los sistemas electorales de 1991 y 1993 para la elección al Parlamento polaco*

		1991	1993	
PARLA- MENTO	SEJM	<i>Registro de candidaturas</i>	— 5.000 firmas en circunscripción — 50.000 o inscripción 5 circunscripciones para circunscripción nacional	— 3.000 firmas en circunscripción — Registro en 50 % circunscripciones para circunscripción nacional
		<i>Tamaño Asamblea</i>	460 ⁽¹⁾	460 ⁽¹⁾
		<i>Fórmula electoral</i>	Hare-Niemeyer	D'Hont
		<i>Umbral legal</i>	No hay	Lista partidos 5 % Lista coaliciones 8 %
		<i>Núm. circunscripciones</i>	37+2 ⁽²⁾	49+3 ⁽³⁾
		<i>Magnitud de la circunscripción</i>	7-17	3-17
		<i>Tipo de listas</i>	cerrada no bloqueada	cerrada no bloqueada
	SENADO	<i>Tamaño Asamblea</i>	100	100
		<i>Fórmula electoral</i>	plurality	plurality
		<i>Núm. circunscripciones</i>	49	49
		<i>Magnitud de la circunscripción</i>	2-3 ⁽⁴⁾	2-3 ⁽⁴⁾
		<i>Tipo de listas</i>	Panachage	Panachage

(1) 69 se eligen en la circunscripción nacional y 391 en las distintas circunscripciones.

(2) Se dividió el territorio en 37 circunscripciones y las ciudades de Varsovia y Katowice también lo eran.

(3) El número de circunscripciones se incrementó para hacerlo idéntico al de *voivodias*.

(4) Cada circunscripción elige dos senadores y las ciudades de Varsovia y Katowice tres.

Fuente: Elaboración propia.

fragmentación política de la legislatura anterior reduciendo la proporcionalidad de la ley precedente. Así, se cambió de fórmula electoral, pasando de la Hare-Niemeyer a la de d'Hondt (cuadro 3). Se estipuló un umbral legal del 5 por 100 para las candidaturas de partidos y del 8 por 100 para las candidaturas de coaliciones. En la anterior ley no existía umbral legal y el umbral efectivo, según las circunscripciones, oscilaba en el entorno del 3-5 por 100. El umbral legal además de impedir el acceso a la Cámara Baja de partidos menores buscaba evitar la formación de coaliciones electorales con el único fin de lograr representación y formar luego grupos parlamentarios distintos. La magnitud de la *Sejm* continuaba siendo de 460 escaños de

los que 69 seguían dirimiéndose en una circunscripción nacional; pero el umbral legal para estos 69 escaños pasó del 5 al 7 por 100. Dada la fragmentación de los resultados electorales anteriores y ante la hipótesis de que ninguna candidatura superase los umbrales, la ley incluía una cláusula que permitía rebajarlos hasta el 3 por 100 o el 5 por 100 según fuesen candidaturas de partido o de coalición y en la circunscripción nacional, si ninguna candidatura partido conseguía superar el 7 por 100, se repartirían proporcionalmente los 69 escaños entre los tres partidos más votados. Por otro lado, el número de circunscripciones electorales pasó de 37 a 52, de este modo coincidían las circunscripciones al Senado y al *Sejm* entre sí y con las *voivodías*. Las circunscripciones continuaban siendo plurinominales, pero se rebajó la magnitud de las más pequeñas de 7 a 3. Así, ahora oscilaban entre 3 y 17 escaños.

Otro cambio sustantivo se refiere a las necesidades para registrar una candidatura. En las circunscripciones se rebajaba el número requerido de firmas de 5.000 a 3.000. Pero, en cambio, para poder presentarse a la circunscripción nacional se requiere estar acreditado en al menos la mitad de las circunscripciones; es decir, si antes se exigía o 50.000 firmas de todo el Estado o estar registrado en al menos cinco circunscripciones, 25.000 firmas, ahora se requieren 78.000 firmas. No obstante se aprobó una excepción: los partidos con una representación superior a 15 diputados en la *Sejm* saliente no se les exige presentación de firmas para el registro de su candidatura.

La última reforma destacable se estipuló para favorecer la representación de las minorías etnonacionales. Las minorías alemana y silesa tenían su electorado desperdigado por todo el territorio nacional motivo por el que la división en circunscripciones les ocasionaba una subrepresentación. Con el fin de reducir este efecto la nueva ley electoral les permite escoger una de las dos exenciones siguientes: la inaplicabilidad del umbral del 5 por 100 en las 49 circunscripciones o la inaplicabilidad del umbral del 7 por 100 en la asignación de los 69 escaños de la circunscripción nacional.

2. Sistema de partidos

Los diversos umbrales prefijados por la ley electoral de 1993 tuvieron efectos reductores sobre el número de partidos parlamentarios; sólo seis obtuvieron representación en la *Sejm* (tabla 3). También produjo la sobrerrepresentación de los tres grandes partidos mientras que infrarrepresentó a los dos menores. Para comprobar los efectos antifragsión del sistema electoral de 1993, Nowotarski (1993) simuló la aplicación de esta ley a los datos de 1991. Los resultados son contundentes: 18 partidos pequeños, que consiguieron en conjunto, en 1991, 48 escaños, no los hubiesen alcanzado bajo las condiciones de 1993. Al *Sejm* sólo hubieran llegado 10 partidos y no los 28 que ocuparon entonces la Asamblea. La diferencia es significativa; sin embargo, la fuerza relativa de los partidos principales habría sido parecida a la que realmente consiguieron bajo ese sistema caracterizado como hiperpropor-

TABLA 3. *Resultados electorales, composición del Parlamento y cleavages políticos representados tras las elecciones de 19 de septiembre de 1993*

Candidatura	% voto	% escaños Sejm	Núm. diputados	Núm. senadores
Alianza de la Izquierda Democrática (c) . .	20,4	37,0	171	37
Partido Campesino Polaco (a, c)	15,4	28,7	132	36
Unión Democrática (s)	10,6	16,1	74	4
Solidaridad Obrera (s)	7,3	8,9	41	3
Confederación de Polonia Independiente (n)	5,8	4,8	22	2
Bloque no partidista para la reforma (p) . .	5,4	3,5	16	2
Solidaridad (s)	4,9	—	—	9
Congreso Liberal-Demócrata (s)	4,0	—	—	1
Unión de Política Real	3,2	—	—	1
Partido X (n)	2,7	—	—	—
Alianza Campesina (a, s)	2,4	—	—	1
Minoría Alemana (n)	0,7	0,1	4	1
Otros	16,3	—	—	5
Total	100,0	100,0	460	100
Abstención: 56,7 %				

- (a) *Cleavage* agrario.
 - (n) *Cleavage* nacionalista.
 - (p) Agrupación personalista en tomo a L. Walesa.
 - (c) *Cleavage* ex comunista.
 - (s) *Cleavage* ex Solidarnosc.
- Fuente: Elaboración propia.

cional. Además, el sistema de partidos se hubiera mantenido parecido al real ya que la utilización de una ley menos proporcional no hubiese eliminado ningún *cleavage*. Si en 1991 hubiesen utilizado el sistema electoral de 1993 habría resultado una composición parlamentaria menos confusa, pero poco más sólida y capaz de generar un gobierno estable. Por ello cabe dudar que la contención de la fragmentación partidista responda sólo al nuevo sistema electoral; si bien el sistema electoral anterior era acusadamente proporcional, resulta arriesgado culparlo en exclusiva de la fragmentación del sistema de partidos.

Otro elemento que explica la reducción del índice del número efectivo de partidos (Taagepera y Shugart, 1989: 77-91) que pasó en sólo dos años de 10,87 a 3,87 es el notable realineamiento del electorado que provocó la victoria de los partidos ex comunistas y que atenuó la importancia de antiguos *cleavages* como el religioso. Así, mientras en las elecciones anteriores los tres partidos cristiano-demócratas sumaban el 12,2 por 100 de los votos y 72 parlamentarios, ahora ninguno de los tres supera el 2 por 100 y no obtenían representación en ninguna de las dos cámaras.

La concentración de voto refleja un cambio en la actitud del electorado y favorece la disminución de la fragmentación. El partido más votado alcanzó el 20,4

por 100 de los votos, y los tres primeros partidos superaron el 50 por 100 de los votos. Si comparativamente con otras democracias no es una concentración especialmente elevada, sí que es mayor que en 1991, en la que el partido más votado sólo obtuvo un apoyo del 12 por 100, y se necesitaban seis partidos para alcanzar el 50 por 100 de los votos. Esta concentración es más acusada en el Senado puesto que se mantuvo el mismo sistema electoral en las dos consultas electorales y los resultados no son parecidos. En 1991, el partido más votado obtuvo el 21 por 100 de los escaños y para superar el 50 por 100 era necesario contar con las cinco fuerzas políticas más votadas; en cambio tras las elecciones de 1993 el partido más votado en el Senado supera el 37 por 100 de los escaños y entre los dos grupos parlamentarios mayoritarios en el Senado sobrepasan el 70 por 100.

Las elecciones de 1993 dieron la victoria a los partidos postcomunistas más por deméritos gubernamentales. La vuelta al poder se puede explicar, entre otros factores, como resultado de la insatisfacción popular con los efectos inmediatos del proceso de democratización y como una reacción a la implementación de las medidas económicas liberalizadoras iniciadas por los gobiernos anteriores. Uno de los principales temas de campaña fue el debate sobre el plan gubernamental de reforma económica, plan Balzarowitz, al que se le acusaba de haber incrementado la desigualdad social en Polonia y contra el que los postcomunistas se opusieron frontalmente.

La Alianza de la Izquierda Democrática ganó 171 escaños, y el Partido Campesino Polaco pasó de 48 a 132 diputados. La coalición entre ambos les permitió formar un gobierno de mayoría absoluta, 67,6 por 100 de la Asamblea y 73 por 100 del Senado. El pacto suscrito por ambas fuerzas otorgaba a los ex comunistas el control de la política económica y a los agrarios mayor peso en la administración del Estado y la titularidad del ejecutivo. Así, al frente del gobierno de coalición, como Primer Ministro, se investió a Pawlak, líder del Partido Campesino Polaco que, nombrado por el Presidente Walesa, fue Primer Ministro en 1992 sólo durante 35 días dada su incapacidad para obtener el respaldo de la Cámara. La reducción del número efectivo de partidos parlamentarios y la facilidad para articular una mayoría de gobierno permite calificar al sistema de partidos polaco de sistema multipartidista de pluralismo moderado.

3. Sistema de gobierno

La investidura de Pawlak supuso el nombramiento de un gobierno postcomunista que compartía ejecutivo, aunque no funciones, con el Presidente Walesa. El funcionamiento del semipresidencialismo durante este período es de *coexistencia*: mayoría presidencial y mayoría de gobierno distintas. Los enfrentamientos principales se produjeron en materia de política económica. Mientras Walesa era partidario de agilizar y dinamizar los cambios económicos el gobierno ralentizó al máximo las reformas económicas previstas. Esta dinámica de coexistencia supuso la utilización

presidencial en cuantiosas ocasiones del derecho de veto al *Sejm*, retraso en los procedimientos de sanción legislativa agotando los plazos, negativa a nombrar a los ministros que Pawlak proponía... La situación crispada y de bloqueo institucional no mejoró con el relevo al frente del ejecutivo de Pawlak por Josef Oleski, destacado miembro de la Alianza de la Izquierda Democrática.

Sólo las elecciones presidenciales de 1995 pusieron fin a la turbia y personalista dinámica institucional que caracterizó la presidencia de Walesa. El antiguo secretario general de Solidaridad perdió las elecciones y ello puso fin a una presidencia que

TABLA 4. *Resultados de los tres principales candidatos en la elección presidencial polaca de noviembre de 1995*

Candidatos	Partido	1.ª vuelta	2.ª vuelta
Kwasniewski	Alianza de la Izquierda Democrática	35,1	51,7
Walesa	Bloque no partidista para la reforma	33,1	48,3
Kuron	Unión Liberal	9,2	—

Fuente: <http://www.universal.nl/users/derksen/election/home.htm>. Elaboración propia.

estuvo incómoda con todos sus primeros ministros, dando igual el partido de procedencia, que perdió la fluidez con sus antiguos correligionarios de Solidaridad y que pretendió, sin éxito, convertir Polonia en un sistema político presidencial.

Alexander Kwasniewski, líder de la Alianza de la Izquierda Democrática ganó las elecciones frente a Lech Walesa, con el 51,7 por 100 de los votos en segunda vuelta (tabla 4). A partir de entonces el signo político de la mayoría parlamentaria y la del Presidente coinciden y se inicia un semipresidencialismo de *afinidad* con reconocimiento de liderazgo.

En este nuevo escenario el ejecutivo no tuvo necesidad de concentrar sus esfuerzos en conseguir y en mantener coaliciones entre partidos dispersos y pudo ejercer la tarea de gobierno fluidamente. Por su parte, el Parlamento emprendió la tarea de redactar una nueva Constitución. Se trata de la primera Constitución plenamente democrática desde el inicio de la transición, que sustituyó definitivamente las provisiones de 1952, los acuerdos de la Mesa Redonda de 1989 y la Pequeña Constitución de 1992. El poder legislativo, de mayoría ex comunista, aprobó el texto en abril de 1997 con la oposición de Walesa y de determinados partidos políticos con raíces en Solidaridad como Bloque no-Partidista para la Reforma. El pueblo polaco la ratificó un mes más tarde a través de referéndum, pese a la fuerte oposición de la Iglesia al texto constitucional, básicamente por permitir el aborto.

La nueva Constitución, de carácter extenso, define al Estado polaco como un Estado Democrático y de Derecho. La condición de Social se infiere de la interpretación de los artículos referidos a la actividad económica. Por otro lado, la prohibición explícita del nazismo, del fascismo y del comunismo, así como de cualquier

práctica totalitaria muestran la memoria histórica de la nueva Constitución. La composición y las atribuciones de cada poder están reguladas manteniéndose básicamente las instituciones creadas por las reformas anteriores: legislativo bicameral y ejecutivo bicéfalo, consagrando el semipresidencialismo como sistema de gobierno.

Las funciones de cada una de las instituciones quedan claramente delimitadas. Así el Presidente de la República es «el representante supremo de la República de Polonia y garante de la continuidad del poder del Estado» (art. 126), mientras que el Consejo de Ministros «conduce los asuntos de política interna e internacional» (art. 146) de Polonia. El Presidente dispone de los poderes más comunes en los sistemas semipresidenciales: nombra al Primer Ministro, puede disolver el Parlamento en determinadas ocasiones, tiene iniciativa legislativa, dirige las relaciones exteriores, bajo el control y la aprobación del *Sejm*, dispone de legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, ejerce el mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombra a los altos cargos de la administración y de los tribunales de justicia, tiene capacidad para convocar referéndum. A diferencia de otros sistemas semipresidencialistas: no dispone de capacidad para convocar sesiones parlamentarias extraordinarias, sólo preside el Consejo de Ministros en su sesión inaugural, apenas dispone de poderes excepcionales en caso de crisis, pudiendo tan sólo activar a las Fuerzas Armadas en Estado de sitio, previa petición del Primer Ministro.

El *Sejm* mantiene sus funciones. Se erige como exclusivo cuerpo legislativo, ya que a diferencia de las provisiones anteriores no otorga «poderes especiales» al gobierno para que éste pueda elaborar decretos con la fuerza de ley en caso de extrema necesidad. La Dieta se configura también como institución principal de control al Gobierno.

La Constitución de 1997 no difiere sustancialmente de las disposiciones anteriores en materia de división de poderes. Al consagrar la forma del semipresidencialismo y al distinguir con mayor claridad la atribuciones de cada poder, da un paso más en la trayectoria abierta por las provisiones de 1989 y 1992. Su principal valor consiste, además de la clarificación, en dar un relieve plenamente democrático a los planteamientos y tendencias desarrollados a lo largo de la difícil transición polaca.

V. CONCLUSIONES

El sistema político polaco actual se caracteriza por disponer de un sistema electoral proporcional, articular el poder bajo un sistema de gobierno semipresidencial y presentar un escenario de multipartidismo limitado. La adopción de estas estructuras es el fruto de un proceso que comienza en 1989 y se consolida en 1997. Desde el inicio de la transición política hasta la aprobación de la primera constitución plenamente democrática la orientación del sistema electoral, el funcionamiento de la forma de gobierno y el sistema de partidos resultante varían en función de los

CUADRO 4. *Sistema de Gobierno, sistema electoral y de partidos del Sejm (Polonia: 1989/1997)*

Etapa	Sistema electoral (<i>Sejm</i>)	Sistema de partidos (<i>Sejm</i>)	Variante de semipresidencialismo
1989-1991	<i>plurality</i>	Bipolar	1989: coexistencia 1990: coexistencia sin reconocimiento de liderazgo por sus afines
1991-1993	Hare-Niemayer	Pluralismo atomizado	afinidad sin reconocimiento liderazgo
1993-1997	D'hont	Pluralismo limitado	1993: coexistencia 1995: afinidad con reconocimiento liderazgo

Elaboración propia.

diversos escenarios a que se enfrenta la transición polaca. El período de tiempo analizado se divide en tres etapas que suponen contextos políticos muy distintos en función de las diversas combinaciones de los tres parámetros analizados (cuadro 4).

Las características de la primera etapa están condicionadas por las negociaciones de la Mesa Redonda de 1989 que inician el período de transición en Polonia. El escenario político está pautado por el protagonismo del bloque comunista en la dirección y el ritmo de la apertura del régimen. Tras los acuerdos de la Mesa Redonda se configuró un sistema no democrático que abría las puertas a una dirección de gobierno semipresidencialista y que acuerda celebrar unas elecciones no plenamente competitivas —sólo se elige el 35 por 100 del *Sejm* y el 100 por 100 del Senado— mediante un sistema electoral de fórmula mayoritaria. El 65 por 100 del *Sejm* estaba reservado a diputados de la «vieja coalición» y el Presidente se elegiría en ese nuevo Parlamento que con seguridad dispondría de mayoría comunista en la Cámara Baja. El sistema de partidos derivado de las *contractual elections* de 1989 es formalmente bipartidista; pero tras ello subyace una bipolaridad de bloques. Por un lado, el viejo *establishment* comunista y por otro la oposición; si bien, en el seno de cada una de ellas se apreciaba ya una fragmentación emergente. Dado el signo político de la mayoría parlamentaria y de la del Presidente, el semipresidencialismo funciona, tras las elecciones de 1989, en su variante de coexistencia para pasar, tras la victoria de Walesa en las elecciones presidenciales de 1990, a una mucho más compleja coexistencia sin reconocimiento de liderazgo por sus afines.

La segunda etapa abarca el período de tiempo transcurrido entre las elecciones generales de 1991 y las de 1993. Se caracteriza por una fragmentación vertiginosa de fuerzas políticas derivadas de la escisión de los dos bloques anteriores, especialmente de Solidarnosc. Todas esas fuerzas políticas nacientes desconocen la dimensión de su electorado, por lo que apuestan por una ley electoral hiperproporcional, sin umbrales legales, que facilite el acceso a las instituciones representativas. Ade-

más la amplia oferta partidista provocó no sólo el natural desconcierto en el electorado, sino también una escasa concentración del voto. El resultado es un Parlamento extremadamente fragmentado —el índice de número efectivo de partidos parlamentarios es de 10,87— incapaz de generar mayorías sólidas y homogéneas que permitiesen formar un gobierno estable. Se mantuvo la forma de gobierno semipresidencialista más como vía de consenso que como deseo expreso de ninguno de los actores; no en vano, las fuerzas más cercanas al Presidente se mostraban a favor de un sistema de tipo presidencialista, mientras el resto pretendía mantener el control del ejecutivo por parte del *Sejm* y se inclinaban hacia un modelo parlamentario. Respecto de qué variante de semipresidencialismo vive este período, hay pocos cambios puesto que Walesa sigue de presidente y los partidos nacidos tras la desmembración de Solidaridad siguen sin reconocerle como posible líder de todos ellos y no respaldan sus políticas en el Parlamento; no obstante, los partidos ex Solidaridad ahora son mayoría en ambas cámaras.

La tercera y última etapa abarca desde las elecciones de 1993 hasta la reciente aprobación de la primera Constitución democrática. La nueva legislación electoral consensuada por la el gobierno del *decapartito* (coalición parlamentaria de diez grupos parlamentarios) de Suchocka y la concentración del voto de un electorado cada vez más definido rompieron la tendencia a una alta fragmentación partidista configurando un pluralismo limitado, que redujo el número de partidos políticos parlamentarios —índice 3,87—. También es de destacar el realineamiento político que se dio en las elecciones generales de 1993, volviéndose de nuevo a una mayoría parlamentaria comunista; pero a diferencia de la de 1989 ahora estaba fraguada en una victoria electoral. En tanto continuaba Walesa como Presidente y el nuevo Parlamento se inclinó, lógicamente, por un primer ministro ex comunista la tipología semipresidencialista era de coexistencia; pero a raíz de las elecciones presidenciales de 1995 y del triunfo del ex comunista Kwasniewski el semipresidencialismo adopta el modelo de afinidad. Coyuntura en la que los semipresidencialismos pueden bascular mucho hacia formas presidenciales.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1989a): *News Solidarnosc*, núm. 127 (1-15 de febrero).
 — (1989b): *News Solidarnosc*, núm. 128 (15-28 febrero).
 — (1989c): *News Solidarnosc*, núm. 131 (1-15 abril).
 CECCANTI, MASSARI Y PASQUINO, (1996): *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee*. Bologna, Il Mulino.
 COLLIARD, J. C. (1978): *Les régimes parlementaires contemporains*. París, Presses de la FNSP.
 CONSTITUTIONAL ACT OF 2.4.1997, en www.sejm.gov.pl/konstytucja/ang/konst.
 DUVERGER, M. (1970): *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF.
 — (1981): *Los partidos políticos*, 1.ª ed., 1957, México, Fondo de Cultura económica, 8.ª reimpresión.
 — (1986): *Les régimes semi-présidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger, París, PUF.

- FLORES JUBERÍAS, CARLOS (1993): *Parlamentarismo vs. Presidencialismo en las nuevas Constituciones de la Europa Oriental*, Documento policopiado (Dept. de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia).
- GEBETHNER S. (1996): «Proportional Representation Versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989-1991», en Lijphart y Waisman (eds.) *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Westview Press.
- HERRERO DE LA FUENTE, MERCEDES (1995): «Guerras institucionales. Los problemas de la democracia polaca», *Papeles* 53, págs. 62-73.
- HERRMANN, PETER (1992): «Roundup, The New Polish Constitution», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 33, págs. 70-72.
- LIPHART, ARENDT (1992): «Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991» en R. A. DAHL (et al.): *Flying Blind: Emerging Democracies in East Central Europe* (Hungarian Political Science Associations, 1992).
- (1994a): «Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991», en *Developing Democracy*, BUDGE, I. & MCKAY, D. (editores) Comparative studies in honour of J.F.P. Blondel, SAGE.
- (1994b): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of twenty-seven Democracies, 1945-1990*, London, Oxford University Press.
- LOI CONSTITUTIONNELLE DU 17 OCTOBRE 1992 et les Dispositions Constitutionnelles maintenues en vigueur (Varsovie, Cancellerie de la Diète, Bureau de Recherches, 1993).
- MARTÍNEZ, RAFAEL (1995): *Elección presidencial mediante doble vuelta y semipresidencialismo*, Documento policopiado. Segundo ejercicio de la oposición a Profesor Titular de ciencia política y de la administración (Dept. Dret Constitucional i Ciència Política, Universitat de Barcelona).
- (1998): «Semipresidencialismo: un estudio comparado», *Working Papers*, ICPS, en prensa.
- MCQUAID, DAVID (1991a): «The "War" over the Election Law», *Report on Eastern Europe*, 31, págs. 11-28.
- (1991b): «The Political Landscape Before the Elections», *Report on Eastern Europe*, 42, págs. 10-17.
- (1991c): «The Parliamentary Elections: A Postmortem», *Report on Eastern Europe*, 45, págs. 15-21.
- MINK, GEORGES (1996): «La Pologne en 1993-1995: Transformation ou restauration? Le bilan», *Notes et Études Documentaires*, 28, págs. 183-206.
- NOHLEN, DIETER (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC.
- (1994): *Sistema electoral y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NOWOTARSKI, BARTOLOMEJ (1993): «Better Fewer», *RFE/RE Research Report*, vol. 1, n. 39, págs. 12-26.
- O'DONNELL y SCHMITTER (1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 vols.), Barcelona, Paidós.
- RAE, D. W. (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- RÍOS, XÚLIO (1991): «¿Adónde va Polonia?», *Cuadernos del Este*, 2, págs. 13-19.
- SABBAT-SWIDLICKA, ANNA (1992a): «Poland: Weak Government, Fictitious Sejm, Isolated President», *RFE/RL Research Report*, 15, págs. 1-7.
- (1992b): «Poland: Toward the Rule of Law», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 27, págs. 25-33.

- (1992c): «Poland's Two Camps Specify Terms for Grand Coalition», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 18, págs. 14-19.
- SABSAY, D. A. (1992): «El semipresidencialismo: una visión comparada», *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, CEC.
- SARTORI, GIOVANNI (1992): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1994): *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, MacMillan.
- TAAGEPERA, R. y SIILGART, M. SOBERT (1989): *Seats and votes. The effects & determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press.
- VINTON, LOUISA (1991a): «A Postcommunist Parting Shot: Round-table Sejm Rejects "Special Powers"», *Report on Eastern Europe*, 40, págs. 10-16.
- (1991b): «After the Elections: A "Presidential Government"?, *Report on Eastern Europe*, 45, págs. 22-28.
- (1991c): «Impasse Reached in Talks on New Government», *Report on Eastern Europe*, 48, págs. 19-25.
- (1992a): «Poland's Government Crisis: An End in Sight?», *RFE/RL Research Report*, n. 30, págs. 15-25.
- (1992b): «Poland's Governing Coalition: Will the Truce Hold?», *RFE/RL Research Report*, 31, págs. 34-40.
- (1992c): «Poland's "Little Constitution" Clarifies Walesa's Powers», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 35, págs. 19-26.
- (1993a): «Poland: Governing without Parliament», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 26, págs. 6-12.
- (1993b): «Poland's New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 28, págs. 7-17.
- (1993c): «Poland's Political Spectrum on the Eve of the Elections», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 36, págs. 1-16.
- (1993d): «Poland's New Government: Continuity or Reversal?», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n. 46, págs. 1-7.
- WIATR, J. J. (1996): «Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989-1993» en Lijphart y Waisman (eds.) *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Westview Press.
- WYRZYKOWSKI, M. (1997): «Las reformas constitucionales en Polonia» en FLORES JUBERÍAS (dir.) *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid, CEC e Institució Valenciana d'Estudis i: Investigació.

