

32114
K211

Gianfranco Pasquino

LOS PODERES DE LOS JEFES DE GOBIERNO



Imprenta proyecto Fondocyt 1080263, Prof. Ricardo Zamora, 2008

prometeo
libros



BONONIAE LIBRIS

a. 570460

Pasquino, Gianfranco
Los poderes de los jefes de gobierno. - Buenos Aires :
Bononiae Libris ; Prometeo Libros, 2007.
106 p. ; 22 cm. - (Política y Sociedad ; 3)

ISBN 978-987-22826-2-2

1. Ciencia Política. 2. Sistemas Parlamentarios. I. Título
CDD 328.1

Fecha de catalogación: 27/07/2007

De esta edición, Bononiae Libris, 2007
Rodríguez Peña 1464 (C1021ABF), Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4878-2900 / Fax: (54-11) 4878-8628
<http://www.ba.unibo.it>

Editorial Prometeo, 2007
Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires
Tel. (54-11) 4952-4486/8923 Fax: (54-11) 4953-1165
e-mail: info@prometeolibros.com
<http://www.prometeolibros.com>

Traducción por orden alfabético: Luciana Gil y Martín Obaya
Corrección: Lucrecia Palacios
Editor Responsable: Yael Poggi
Diseño y Diagramación: Mabi Fraga

110043

ISBN 978-987-22826-2-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Introducción

Este libro intenta explorar el funcionamiento de las formas de gobierno parlamentarias haciendo referencia específica a los poderes de los respectivos jefes de gobierno. Primeros ministros, cancilleres, presidentes del consejo, todos tienen ciertas facultades esenciales en los gobiernos parlamentarios. Aún así, existen diferencias significativas entre ellos que ameritan una exploración profunda sobre sus implicaciones y consecuencias.

El libro tiene origen en una insatisfacción personal sobre el enfoque comparativo existente, muchas veces útil para explicar casos particulares, pero raramente para ofrecer una explicación integral. Contrariamente a ciertas tendencias recientes de la ciencia política contemporánea que parecen indicar como una especie de obligación la necesidad de construir una base de datos amplia y exhaustiva -sobre la cual uno puede trabajar a riesgo de perder todos los elementos más interesantes y peculiares de los distintos sistemas y subsistemas políticos-, he preferido elegir algunos casos que considero importantes y suficientemente distintos entre sí, de modo de arrojar luz sobre el tema general de los jefes de gobierno.

Sugiero a los lectores que juzguen la validez de mi elección de acuerdo a la posibilidad de adquirir cierto aprendizaje de este texto y a la curiosidad que, espero, provoqué mi análisis en ellos.

He intentado aproximarme a la explicación más convincente posible a través de tres modalidades de reflexión.

El primer capítulo aclara el concepto de gobierno parlamentario y, sobre todo, pone en evidencia que, aún dentro de ese modelo, hay una importante diversidad que distingue cada uno de los distintos gobiernos parlamentarios. Sigue, a continuación lo que constituye el corazón de este libro, un análisis muy detallado, que ocupa seis capítulos, de algunos gobiernos parlamentarios específicos, con referencia a cuatro aspectos que conciernen al jefe de gobierno: cómo se llega a ser jefe de gobierno y cómo se puede perder el cargo, el poder para formar gobiernos, el poder de legislar, el poder de disolución del Parlamento. En cada pasaje, identifiqué los contrapesos y las limitaciones a los respectivos poderes en cada sistema político. Ningún pri-

mer ministro tiene facultades tales que lo transformen en un dictador en el campo de batalla parlamentario. Todos deben, en cada lugar y en cada momento, rendir cuentas a los partidos, en general a su propio partido.

El libro se cierra con un apéndice que, gracias a algunos excelentes libros surgidos recientemente, hace un balance de los conocimientos que hemos adquirido sobre el primer ministro inglés. Si Westminster es, como se dice generalmente, la madre de todos los Parlamentos, el primer ministro inglés es algo así como el arquetipo de todos los jefes de gobierno. Sin embargo, así como ha resultado imposible imitar a Westminster, seguramente es todavía más difícil "construir" en base a mecanismos exclusivamente institucionales (ilusión que mantienen ampliamente los reformistas constitucionales italianos) un jefe de gobierno tan acreditado y fuerte como el primer ministro inglés. Aquél que se pregunta cuál es, si es que la hubiera, la lección general o la enseñanza específica de este libro, encontrará una respuesta que no está muy oculta.

El funcionamiento de las formas parlamentarias de gobierno y de las facultades del jefe de gobierno depende sólo en parte de los mecanismos institucionales y constitucionales. Depende sobre todo de los sistemas de partidos. Por lo tanto, quien quisiera reformar las modalidades de estructuración y de funcionamiento de los gobiernos parlamentarios y distribuir las facultades de los jefes de gobierno de manera distinta a la existente en un determinado sistema político, debería prioritariamente afrontar el problema de la reestructuración del sistema de partidos y, por lo tanto, de la reforma del sistema electoral. Pero éste es un tema que, por su importancia, amerita atención específica: *another time, another place*.

Buenos Aires, 15 agosto de 2006
Gianfranco Pasquino

Deseo agradecer a Giorgio Alberti, Director de la Università di Bologna, Representación en Buenos Aires, por sus repetidas invitaciones a dar clases en el curso "Sistemas políticos comparados", que me han permitido profundizar y organizar la temática. Agradezco también a Yael Poggi por su esencial trabajo editorial.

Capítulo I

VARIANTES DE LOS MODELOS DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora la función de los partidos tiene una idea equivocada de los regímenes políticos contemporáneos; quien conoce la función de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico tiene una idea incompleta, pero exacta, de los regímenes políticos contemporáneos. Maurice Duverger¹

A la luz de esta valiosa indicación metodológica del calificado politólogo y constitucionalista francés, el debate italiano sobre el *premierato*² resulta evidente y sustancialmente inadecuado porque es incapaz, con algunas pocas excepciones, de considerar conjuntamente el sistema de partidos y el modelo de gobierno³. Es innegable que las reglas y las atribuciones de poderes constitucionales también tienen una dinámica y una fuerza propia y específica. Sin embargo, el modo y el grado de éxito con el que las reglas y los poderes inciden sobre las relaciones gobierno/Parlamento y gobierno/electorado cambian significativamente según el sistema de partidos subyacente sobre el que se aplican y con el que interactúan. En esta ocasión, el análisis estará centrado exclusivamente sobre los modelos parlamentarios de gobierno, pero, naturalmente, incluso cualquier intento por comprender y razonar sobre el funcionamiento de los modelos presidenciales de gobierno parece igualmente inadecuado si no tiene en cuenta los distintos sis-

1 M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961, p.412.

* Es decir, gobierno del primer ministro [N.T.]

2 Comienzo con este largo y, hasta el momento, estéril debate porque de algún modo ha tocado todos los aspectos relevantes del parlamentarismo: sistema electoral, características del sistema de partidos, estructura del Parlamento, formación y estabilidad de los gobiernos, poderes del presidente del Consejo. Todas las soluciones ofrecidas a cada uno de estos aspectos ya no se consideran adecuadas. De aquí, la necesidad de dar una mirada comparada a algunos sistemas parlamentarios que tengan menos problemas que el italiano y de los que todos pueden aprender algo.

temas de partido en los que se implanta cada uno de ellos³. Finalmente, el retorno al institucionalismo o bien el descubrimiento del neo-institucionalismo parecen haber hecho que quede en segundo plano, analíticamente hablando, la importancia de los "partidos-en-el-gobierno"⁴. Sin embargo, incluso cuando fueron redefinidos con el correr del tiempo, los partidos en los modelos presidenciales de gobierno y, más aun, en los modelos parlamentarios de gobierno, siguen dando vida a formas de "gobierno de partido" que deben ser analizadas con pleno conocimiento de las diferencias y similitudes y con una cuidadosa apreciación de su importancia. Aunque muy a menudo olvidados, no citados o bien, simplemente desconocidos, los libros editados por Castles y Wildenmann⁵ y por Katz⁶ contienen material imprescindible para una mejor comprensión del funcionamiento efectivo de los modelos de gobierno y no solo de aquellos parlamentarios.

La definición del problema

Desde que los politólogos se interesaron de manera específica y profunda en el problema, se atribuyó a los modelos presidenciales de gobierno la cualidad positiva de la estabilidad, mientras que el defecto más frecuentemente recriminado a los modelos parlamentarios ha sido su inestabilidad política. Más recientemente, gracias a una serie de reflexiones de largo alcance esbozadas en un artículo de Juan Linz⁷, la visión global fue de-

3 Para las diferenciaciones indispensables entre presidencialismos y parlamentarismos, véase G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, 5ª ed., Bologna, Il Mulino, 2000. Para un intento similar, pero bastante confuso, ya que se pierde en excesivas especificaciones que no conducen a generalizaciones oportunas, véase M.S SHUGART, J. CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

4 Para expresarlo con la famosa indicación de V.O. KEY, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas y Crowell, 1964

5 F.G. CASTLES, R. WILDENMANN, (eds.) *Visions and Realities of Party Government*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1986.

6 R.S KATZ, (ed.) *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1987.

7 J.J. LINZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference?", en J.J. LINZ, A. VALENZUELA, (eds.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore-London, The John Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

tallada de la siguiente manera: en algunos sistemas políticos, los modelos presidenciales de gobierno constituyen un riesgo para la democracia ya que, dada la rígida estructuración del modelo, una crisis del ejecutivo y/o de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo puede degenerar rápidamente de crisis política en crisis institucional, o sea, técnicamente, "crisis de régimen". Naturalmente, como han señalado los críticos de Linz, la degeneración institucional es más probable en algunos sistemas políticos y es, en efecto, más frecuentemente el resultado del tipo de sistema de partidos existente más que del modelo presidencial como tal. Por el contrario, los modelos parlamentarios de gobierno también pueden ser altamente inestables. Según un famoso artículo de Almond⁸, el factor causal de la inestabilidad está constituido por la fragmentación de la cultura política que, a su vez, produce un sistema de partidos fragmentado, incapaz de construir coaliciones de gobierno homogéneas, y destinado a ser conflictivo. La tesis de Almond fue criticada explícitamente por Lijphart⁹ que argumentó la importancia de los comportamientos de la élite en clave asociativa como antidoto a la inestabilidad de los gobiernos y en perspectiva de la democracia misma. Sin embargo, como ha destacado Sartori, el politólogo holandés confundía la segmentación de las culturas políticas con su fragmentación¹⁰.

En cuanto a los modelos parlamentarios de gobierno, aun cuando están expuestos a no pocos problemas de inestabilidad (por otra parte, más gubernativa que política) parecen también constitucional y constitutivamente flexibles, garantizando posibilidades de recambio y/o renovación interna para que las crisis de gobierno puedan ser resueltas. De hecho, estas crisis son resueltas en la gran mayoría de los casos, sin consecuencias y repercusiones negativas sobre la democracia. Si un modelo de gobierno es parlamentario o se transforma, degenerando en asambleario, se lo analiza con referencia a la fragmentación del sistema de partidos y como conse-

8 G.A. ALMOND, "Comparative Political Systems", en *The Journal of Politics*, vol. 18, Agosto 1956, pp. 391-409.

9 A. LIJPHART, "Typologies of Democracies Systems", en *Comparative Political Studies*, vol. 1, Abril 1968, pp. 3-44; *id.* "Consociational democracy", en *World Politics*, vol. XXI, n.2, Enero 1969, pp. 207-225.

10 La interpretación comparada de Sartori, que se funda en el tipo y número de partidos relevantes y en la dinámica de su competición, se encuentra en G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976.

cuencia de la subdivisión en grupos parlamentarios, muchas veces variables, indisciplinados, transformistas. En este caso, la inestabilidad política y la ineficacia decisoria de los gobiernos se vuelven la regla. Sin embargo, no está para nada dicho que, en ausencia de otros acontecimientos políticos significativos, inestabilidad e ineficacia, si se mantienen dentro de ciertos límites, terminen por conducir *ipso facto* a una crisis de la democracia. La democracia parlamentaria de la IV República francesa cayó en 1958 no tanto por el (mal) funcionamiento, de carácter sustancialmente asambleario de su régimen, sino sobre todo, por la naturaleza de pluralismo polarizado de su sistema de partidos y por una poderosa, persistente y, finalmente, devastadora crisis de descolonización. Sin embargo, ¿cuál es el problema que en las condiciones actuales se podría querer afrontar y resolver por considerárselo de notable gravedad para un modelo parlamentario de gobierno?

Al menos en lo que respecta al caso italiano, desde el cual parto, el problema, tal como está definido, parece ser doble: 1) contener al máximo y, si es posible, evitar completamente la inestabilidad de los gobiernos; 2) prevenir y, si es posible, impedir y sancionar cualquier cambio de mayoría en el Parlamento -los así llamados *ribaltone*- tal vez, imponiendo un inmediato recurso a las urnas, o sea, el retorno al electorado, al que se confía de este modo la tarea de dirimir los conflictos políticos e institucionales. También las soluciones sugeridas parecen ser dobles: 1) atribuciones directas y explícitas al primer ministro en el poder para designar y revocar ministros y que, por lo tanto, le permitirían gozar de la lealtad, gratitud y confianza de sus ministros sin tener que pasar a través de complejos, agobiantes y riesgosos reajustes negociados con los miembros de su coalición y de su mayoría parlamentaria; 2) normas para imposibilitar la sustitución del primer ministro en el Parlamento y, salvo poquísimas excepciones, dentro de su mayoría, y mucho menos mediante la construcción de una mayoría parlamentaria distinta de aquella surgida de las urnas (aunque consolidada en el Parlamento). Por lo tanto, para impedir cualquier *ribaltone*, se plantea dar la atribución al primer ministro del poder autónomo para (pedir) la disolución del Parlamento. Todo esto se justifica, por un lado, haciendo referencia a la voluntad popular expresada en las elecciones y en sus resultados; por el otro, haciendo referencia a otros modelos parlamentarios de gobierno que tendrían las características que se sugieren importar en el caso italiano.

Por el momento me limitaré a señalar que el prejuicio "democrático" según el cual sería imperioso acudir al electorado para cambiar la composición de los gobiernos, o bien, al menos "solo" al primer ministro, por un lado, golpea en el corazón de cualquier modelo parlamentario de gobierno que, como oportunamente señalara Sartori, se apoya exclusivamente en la soberanía del Parlamento (como se encuentra lacónica y claramente escrito en la Constitución italiana, "El gobierno deber tener la confianza de las Cámaras"); por el otro lado, no está para nada sustentado, como algunos partidarios de la reforma (y el mismo ex-Presidente del Consejo, Berlusconi) querían hacer creer, en la existencia real de ningún mandato popular. Agregaré que algunas contraposiciones implícitas en las propuestas de reforma, o bien en las motivaciones de las sugerencias operativas, no parecen suficientemente fundadas y pensadas. Por ejemplo, la estabilidad política es una importante condición de la eficacia decisoria pero, por sí sola, puede transformarse también en estancamiento e inmovilismo. La inestabilidad política, al menos aquella de carácter temporal, puede ser también consecuencia de importantes e innovadoras elecciones decididas por el gobierno que ponen en riesgo su permanencia, pero que pueden permitirle obtener un nuevo mandato como consecuencia de los efectos positivos de la elección. Además, por las consideraciones formuladas anteriormente con referencia a los modelos presidenciales de gobierno, la rigidez institucional no es nunca un elemento positivo en ningún sistema político, ya que corre el riesgo de hacer oscilar el sistema entre una crisis, justamente sistémica, y una parálisis igualmente sistémica. En cambio, la flexibilidad, que también implica cambios no solo de los primeros ministros sino también de mayorías parlamentarias, además de ser constitutiva de los modelos parlamentarios de gobierno es, en determinadas condiciones, pero muy frecuentemente, una válvula de seguridad, un mecanismo homeopático y re-equilibrante que mantiene en funcionamiento el sistema político. Por el contrario, como ha subrayado Sartori¹¹ y como confirma la historia de algunas democracias occidentales, que sufrieron una implosión y cayeron (no solo la de Weimar, por otra parte, en abso-

11 G. SARTORI, *Le riforme sbagliate*, Paper presentado en el congreso de la Asociación "Libertà e Giustizia", Roma, 4 de febrero, 2003. <<http://www.libertaegiustizia.it>>

luto parlamentaria¹²), si se busca el mecanismo re-equilibrante en elecciones repetidas y frecuentes se corre el serio riesgo de deteriorar el sistema político y la democracia misma.

Con este objetivo, puede resultar útil una consideración contemporánea. La posición asumida por el primer ministro inglés, Tony Blair, de total apoyo al Presidente de Estados Unidos, George Bush, en la guerra contra Irak resultó muy controvertida en el Parlamento inglés, con 139 parlamentarios laboristas contrarios y con un apoyo minoritario de la opinión pública inglesa. Prestigiosos comentaristas subrayaron cómo Blair puso en riesgo su cargo y delinearon un camino a través del cual el partido laborista podría sustituir a su primer ministro en el Parlamento. No solo la hipótesis de un llamado a elecciones no ha sido invocada en lo más mínimo, sino que a nadie se le ha cruzado siquiera por la cabeza plantear una disolución del Parlamento pedida eventualmente por Blair a la Reina Isabel para imponer la disciplina de voto a los parlamentarios de su partido. Esto debería bastar para (re)establecer un mínimo de conocimiento sobre el venerado y venerable "modelo Westminster"¹³.

Para un control comparado

La mejor manera de proceder con el análisis no consiste solo, como parecen sugerir los partidarios del así llamado *premierato*, en controlar, primero, si existen modelos parlamentarios de gobierno en los que el primer ministro no pueda ser sustituido en sede parlamentaria; segundo, si el primer ministro tiene el poder sustancialmente autónomo de disolver el Parlamento; y, en consecuencia, tercero, si modelos parlamentarios de gobierno con estos poderes en manos del primer ministro funcionan mejor que el ac-

tual modelo parlamentario italiano (para una clasificación que no tiene en cuenta prácticamente nada de esto, confirmando que otros criterios podrían resultar más interesantes y relevantes para el "buen gobierno"¹⁴). Un examen comparado con las características que plantean las hipótesis delineadas anteriormente puede ser útil e instructivo; sin embargo, el hecho de que un modelo como el que prefieren los "racionalizadores" exista en otra parte no significa que deba y/o pueda ser automáticamente imitado e importado y, del mismo modo, que sus efectos sean automática y seguramente positivos, *rebus sic stantibus*, en el sistema político italiano. Ni, por el contrario, de la inexistencia de un modelo de *premierato* similar a aquel ideado por quienes lo proponen debe automáticamente deducirse su imposibilidad, impracticabilidad o su invalidez. Sin embargo, dado que como apoyo de su propuesta, quienes plantean el *premierato* hacen frecuentes, incluso obsesivas, referencias a los contextos y modelos extranjeros más o menos conocidos (por ejemplo, al modelo Westminster, al modelo alemán, al modelo sueco y, solamente -al menos de manera parcial-, como caso negativo, al modelo israelí¹⁵), parece necesario tomarlos en serio. Para cumplir con esta operación, el método comparado parece particularmente indicado y apropiado como método de control de las hipótesis y de las generalizaciones.

Igualmente apropiada parecería ser la aplicación del método comparado en el ámbito específico, interno y doméstico, por decir de alguna manera, del caso italiano. Como es bien sabido, el sistema político de la República italiana y su modelo parlamentario de gobierno se caracterizaban por: a) una elevada inestabilidad de gobierno -aunque por una baja circulación del personal gubernativo, es decir, presidente del Consejo y ministros; b) una notable persistencia de las mismas coaliciones de gobierno y de los mismos cinco partidos que conformaban estas coaliciones; y c) una conspicua continuidad de las políticas de gobierno¹⁶. Inevitable-

12 La República de Weimar fue un sistema semi-presidencial *ante litteram* cuya debilidad reside de manera particular en la combinación de un sistema electoral excesivamente proporcional y de un sistema de partidos de pluralismo polarizado, como lo ha clasificado justamente Sartori. Véase también el interesante análisis de C. SKACH, "Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy", en *Constitutional Political Economy*, vol. 16, n. 4, 2005, pp. 347-368.

13 Véase lo escrito en el apéndice, que discute y analiza algunos libros importantes y recientes sobre este modelo.

14 Véase A. KING, "Chief Executives in Western Europe", en I. BUDGE, D. MCKAY, (eds.) *Developing Democracy. Comparative Research in honour of J.F.P. Blondel*, London, Sage Publications, 1994, pp. 150-163.

15 E. OTTOLENGHI, "Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXXII, Agosto 2002, pp. 239-267.

16 Para una síntesis, véase G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, Istituzioni, Società*, Bologna, Bononia University Press, 2002.

mente surgen dos interrogantes: si los primeros ministros italianos hubieran tenido el poder autónomo -que, no obstante, es claramente una absoluta ficción en todos los gobiernos de coalición en Italia así como también en otras partes- de nombrar y destituir a los ministros, de resistir cualquier intento de sustitución y disolver por propia iniciativa el Parlamento, incidentalmente ¿habría sido preferible, desde un punto de vista sistémico, no "partidista", que en marzo-abril de 1987 Craxi hubiera podido decidir si y cómo disolver el Parlamento? ¿O que lo hubiera podido hacer De Mita en mayo-julio de 1989? La respuesta política no puede ser unívoca. La respuesta institucional debe subrayar que, en ambos casos, los dos Presidentes del Consejo habían perdido la confianza de los partidos que formaban parte de su coalición. Por lo tanto, dentro de la lógica de un gobierno parlamentario, eran seguramente sustituibles. Entonces, sería correcto preguntarnos, primero, ¿la menor estabilidad de gobierno habría llevado a una mayor o menor eficacia decisoria?; segundo, ¿no habría sido muy fuerte el riesgo de una inútil secuencia de elecciones y del desgaste de un régimen democrático que ya era bastante débil? Por el contrario, hay muchas buenas razones para creer que, aunque frecuentemente con deplorables motivaciones particularistas y partidistas y, sabiendo que de todos modos es posible retornar rápidamente al gobierno y a las relativas posiciones de poder¹⁷, los cambios de gobierno efectuados en el Parlamento sin recurrir a las urnas (sino, como bien sabemos, decididas en encuentros entre secretarios de partido) han permitido suavizar las tensiones, reducir los conflictos, componer los impulsos aceptables de adecuaciones consideradas necesarias.

Pese a la necesaria crítica política a los comportamientos de los secretarios de partido y de sus oligarquías -que ha sido la motivación principal de las propuestas de referéndum para el cambio del sistema electoral-, desde el punto de vista institucional el modelo parlamentario del gobierno italiano ha funcionado de manera satisfactoria en las condiciones dadas y, fundamentalmente, según las expectativas. Si se ha producido la caída de la Primera República, ¿la misma debe ser atribuida a algún defecto específico del modelo parlamentario de gobierno o a otros factores, el más importan-

17 Aspecto sobre el cual muy inteligentemente construye su explicación C. MERSHON, *The Cost of Coalition*, Standford, Standford University Press, 2002.

te de los cuales fue el agotamiento total y simultáneo de la capacidad de representación y de gobierno de cada uno de los partidos y del sistema político en su conjunto? La respuesta, sobre todo a la luz del penoso, pero merecido, destino de la mayor parte de los partidos italianos (con excepción del Movimiento Social Italiano que más tarde se convertiría en Alianza Nacional) no es de ninguna manera controvertible. Y aquí nos encontramos precisamente en el punto. De hecho, por más tradicional y criticable que sea, no es el (mal funcionamiento del) modelo italiano de gobierno parlamentario el que produce crisis y caídas, sino "su" sistema de partidos. Por lo tanto, no parece en absoluto fuera de lugar, aun evaluando la cantidad y la calidad de los poderes a disposición de los jefes de gobierno parlamentarios en otros países, explorar a fondo la naturaleza y la dinámica del sistema de partidos subyacente. Como se verá, si se me permite anticipar la conclusión, es el sistema de partidos el que marca la diferencia actualmente y a futuro, es decir, con sus transformaciones organizativas y sus redefiniciones electorales y de posición política.

Lo que sabemos de las relaciones entre modelos de gobierno y sistema de partidos

Una estrategia comparada posible, aunque no fácilmente practicable y aplicable, sugiere la construcción de la más amplia base de datos. Naturalmente, incluso una recolección abundante de datos resulta poco útil y poco convincente si no se realiza con hipótesis específicas en mente y solo termina contribuyendo al cúmulo de informes de series estadísticas. Siempre, aquello que se gana en extensión se pierde abundantemente en profundidad. No pretendo sugerir ni poner en práctica esta estrategia que, por otra parte, no es la que escogen aquellos que proponen el *premierato*, que hasta el momento se han limitado a dar algunos ejemplos de naturaleza esencialmente episódica e ilustrativa. Incidentalmente, sostengo que cualquier análisis de un modelo de gobierno debería ubicarse y desarrollarse dentro de una visión oportunamente sistémica¹⁸. Aquí, en cambio, me li-

18 G. PASQUINO, *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Bononiae Libris, 2004.

mitaré casi exclusivamente a las relaciones entre modelos de gobierno y sistema de partidos.

El caso inglés es engorroso aun en su simpleza. Desde el inicio, la ausencia de una constitución escrita lo vuelve difícilmente, mejor dicho, sustancialmente, incomparable con la totalidad de los sistemas políticos de Europa continental. De hecho, como se puede intuir, el modelo Westminster se presta a una comparación que tiene sentido solo si se realiza con otros sistemas políticos de la diáspora anglosajona —aunque, luego del abandono por parte de Nueva Zelanda del sistema electoral de tipo *plurality*, solo exclusivamente con Canadá y con Australia—. Una eventual, posible, comparación con Estados Unidos de América debe, *ça va sans dire*, tomar en consideración la diferencia cualitativa, de género entre parlamentarismo y presidencialismo. Preguntarse si el primer ministro inglés tiene o no el poder de nombrar y revocar a sus ministros parece ser una pregunta más bien ociosa: *of course*, sí. Luego, quizás, es necesario explorar las relaciones de fuerza entre las distintas corrientes posibles existentes dentro del partido de mayoría (y, en el caso del gabinete en las sombras, también dentro de la oposición). Luego, es útil prestar atención a la convención anual del partido en la que, al menos cuando el partido siente que se acerca el momento de acceder al gobierno a través de una victoria electoral, los distintos candidatos a los cargos de ministro son efectivamente seleccionados y votados por los representantes de los inscriptos. Pero, al final, la decisión del nombramiento y destitución de los ministros corresponde al primer ministro cosa de la que, por otra parte, en ausencia de cualquier alternativa válida, a nadie cabe ninguna duda. Incidentalmente, la composición del gabinete en las sombras ya ha ofrecido abundante información en materia de la futura constitución de la nómina ministerial.

¿Tiene el primer ministro inglés (canadiense, australiano) el poder de disolver *ad suum libitum* el Parlamento? Naturalmente, sí, pero no se trata de un poder, por decir de algún modo, constitucional. Es, en cambio, un poder típicamente político, no ejercido, como parecen sostener quienes proponen el *premierato*, contra su mayoría, es decir, contra su partido, sino a favor de su fortuna, la de su partido y, en consecuencia, la de sus parlamentarios. Por lo tanto cuando hay viento a favor, quizás influenciados por las encuestas, sugieren que ha llegado el mejor momento para nuevas elec-

ciones¹⁹. En Gran Bretaña, como es sabido, los parlamentarios demasiado disidentes pueden no ser “seleccionados” nuevamente por las organizaciones del partido en los colegios en los que fueron elegidos. Como debería ser igualmente notorio, también el primer ministro puede ser sustituido mientras está en funciones, no tanto por el Parlamento sino más bien por el *caucus*, es decir, por el grupo de los parlamentarios de su partido. El caso más reciente de la Primera Ministra Margaret Thatcher es casi de manual: habiéndose vuelto molesta para los conservadores (con el precedente de Anthony Eden, en 1957, después de la aventura neo-colonialista contra el Egipto de Nasser), luego de no haber sido reelegida en primera vuelta en la renovación interna de noviembre de 1990, decidió dejar vía libre a John Major, quien posteriormente logró ganar las elecciones políticas de abril de 1992, prologando la experiencia del partido conservador en el gobierno hasta 1997.

Este ejemplo, como el de otros líderes que se convirtieron en primeros ministros como los conservadores Eden, Heath, MacMillan, y el laborista Callaghan— sin pasar previamente por las urnas o haber logrado una victoria electoral, debería también servir para terminar definitivamente con la afirmación relativa a la elección (popular) directa del primer ministro inglés. En estos términos, la afirmación es sencillamente incorrecta. Incidentalmente, si existiese una elección popular directa, la sustitución en el Parlamento del jefe de gobierno sería inconcebible. La solución léxica “elección *casi* directa” es todavía peor que el error. Es fácil entender que la elección popular directa existe o no existe (en el siglo XIX, creo que habría implicado la castidad: “sí o no”). *Tertium* absolutamente *non datur*: no existe. Y debería ser fácil prever, sobre la base de lo que sabemos de otros casos, que la elección popular directa del jefe del ejecutivo cambia drásticamente la naturaleza y la dinámica de la competición política y del modelo mismo de gobierno, es decir, lo “presidencializa”.

En conclusión, aquello que importa para entender realmente cuán-

¹⁹ Los distintos casos de disolución de los Parlamentos en los modelos de gobierno parlamentarios son explorados y analizados por K. STRØM, S.M. SWINDLE, “Strategic parliamentary dissolution”, en *American Political Science Review*, vol. 96, Septiembre 2002, pp. 575-591. Puede ser interesante destacar cómo solo en dos países, Japón y Suecia luego de 1975, existe aquello que los autores llaman “disolución unilateral a cargo del gabinete”.

les son y cuáles pueden ser los poderes del primer ministro inglés es el sistema de partidos, o sea, el bipartidismo, o, más precisamente, la dinámica bipartidista. En clave de constitución, nosotros diríamos material, el otro elemento crucial que es producto del sistema de partidos y cuya persistencia y operatividad está asegurada por la continuidad del bipartidismo es, en la feliz formulación de Walter Bagehot²⁰, el “secreto eficiente” de la formación inglesa de gobierno. Si es cierto, como efectivamente lo es, que la función más importante del Parlamento es “elegir bien un gobierno” (lo que significa dar la confianza a cada gobierno sucesivo para que se convierta en tal²¹), el secreto eficiente es que el jefe del ejecutivo controla la mayoría del legislativo y por esto está efectiva, concreta y coherentemente en condiciones de gobernar -incluso sin amenazar a “sus” parlamentarios, que no tienen ningún interés en hacerle la vida difícil, sabiendo que el primer ministro podría hacer que su reelección sea complicada, mediante cualquier temprana imprudente, imprevista y reiterada disolución del Parlamento-. Como se puede ver, teniendo en cuenta todas las condiciones esenciales constitutivas del modelo Westminster y, especialmente, del bipartidismo, un *premierato* a la inglesa está destinado a seguir siendo un misterio o bien un embrollo, un deseo, un error, incluso, por qué no, un *wishful thinking*, un deseo irrealizable. Y aun cuando no debería existir la necesidad, luego de veinticinco años de discusiones en Italia, sabemos que los deseos, más o menos realizables, no bastan para llevar a cabo las reformas, ni mucho menos, las buenas reformas.

El modelo sueco tiene la ventaja inicial de parecer un tanto exótico, pero, sobre todo, de no haber sido estropeado por tergiversaciones de parte. Algunos sectores de la izquierda post-comunista que, desde hace tiempo, han alegremente declarado el presunto agotamiento de las experiencias socialdemócratas, deben todavía sentir algo de envidia por un modelo que ha funcionado. Sin embargo, lo que importa es que a los profanos el “modelo sueco” les suena bien: serio, austero, experimentado, funcional. Sin embargo, su validez y su exportación fuera de las fronteras de Suecia

20 W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.

21 Sobre la práctica, sobre las modalidades y sobre las consecuencias del voto de confianza en las democracias parlamentarias, véase J. HUBER, “The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies”, en *American Political Science Review*, vol. 90, n. 2, Junio 1996, pp. 269-282.

deben ser demostradas. Para empezar, naturalmente, no hay ninguna elección popular directa ni tampoco “casi directa” del primer ministro. En Suecia, son dos y muy distintas las circunstancias que conducen a la atribución de dicho cargo. Si la izquierda en su conjunto (Partido de la Izquierda, o sea, ex comunistas, socialdemócratas, SAP²² y verdes) ha conquistado la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento unicameral sueco, entonces, el jefe del Partido Socialdemócrata se convierte de manera sustancialmente automática en primer ministro o en un gobierno de minoría, si los socialdemócratas han obtenido muchos votos o bien, aunque mucho más recientemente, en un gobierno de coalición con los verdes. En el primer caso, la designación y la revocación de los ministros están totalmente a disposición del primer ministro; en el segundo caso, como en cualquier gobierno decente de coalición, los ministerios son “ponderados” según su importancia y los cargos son asignados según los votos y las respectivas preferencias de los partidos²³. Si ganaron, o sea, si disponen de la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento, los partidos que en Suecia son definidos como “burgueses”, entonces el proceso de formación del gobierno es un tanto más complejo: la atribución del cargo de primer ministro no está necesariamente ligada al mayor número de votos de un partido específico, la distribución de los ministerios está regulada por las normas vigentes para los gobiernos de coalición multipartidaria; la estabilidad del gobierno y su duración en el cargo se vuelven mucho más aleatorias.

Habitualmente, el primer ministro socialdemócrata permanece en el cargo sin límites de tiempo, solo expuesto a las fluctuaciones electorales o a fenómenos trágicos e imprevistos (como el asesinato de Olof Palme), pero nada impide una sustitución por parte de su propio partido. Si por una u otra razón -conflictos internos, disminución de la funcionalidad, pérdida de popularidad-, los socialdemócratas consideran oportuno retornar a las urnas, tienen la facultad de demandar y obtener la disolución del

22 Partido Socialdemócrata de los trabajadores [N.E]

23 Para los oportunos y utilísimos reconocimientos comparados en la materia, véanse los óptimos estudios de M. LAVER, N. SCHOFIELD, *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991; M. LAVER, K. SHEPSON, (eds.) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; *id.*, *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Parlamento. Han sido circunstancias y acontecimientos rarísimos. Cuando, en cambio, gobiernan los partidos burgueses, la situación, como he señalado, no es distinta de otros sistemas con gobiernos de coaliciones multipartidarias, como por ejemplo, Dinamarca y Holanda, y los hechos se desarrollan de manera similar hasta la posibilidad, ya experimentada, de sustitución del primer ministro en el Parlamento. Por lo tanto, si se pretende seguir hablando del modelo sueco, se debe saber que los modelos son dos y que las diferencias, al menos cualitativamente grandes, que existen entre ambos no derivan tanto, sino más bien indudablemente poco, de normas constitucionales y reglas parlamentarias que se aplican a cualquier gobierno, sino del sistema de partidos y de su tradición en grupos parlamentarios. Puesto que parece decididamente improbable que en el sistema político italiano se logre o bien, se retorne a una situación tal que consienta gobiernos monopartidistas de minoría, si existe un modelo sueco al que hay que prestarle atención es aquel en el cual gobierna una coalición de partidos burgueses. Sin embargo, dado que los gobiernos de coalición, incluso aquellos sobredimensionados, han sido la configuración gubernamental más frecuentemente utilizada en el contexto italiano, hay poco que aprender. Pero si hay algo que podríamos aprender, es el hecho de que no sea necesario un voto explícito de confianza para que el gobierno entre en funcionamiento, mecanismo que consiente y facilita la formación y la duración de gobiernos de minoría, y que no parece que se pueda proponer en el actual contexto italiano ni tampoco en el futuro²⁴. *Sic transit* el modelo sueco.

Existe ciertamente otro modelo de gobierno parlamentario que funciona desde hace tiempo de manera eficaz. No es un *premierato*, es un gobierno de canciller. Conocemos bien la versión alemana, mientras que no se ha profundizado lo suficiente, aunque es en esencia similar, la versión española que funciona igualmente bien desde hace ya cinco lustros, habiendo experimentado una alternancia significativa. Tampoco en el contexto alemán existe la elección directa (o casi) del jefe de gobierno. La autoridad político-institucional del canciller alemán deriva de dos elementos. El pri-

24 Sin embargo, en Italia, en 2006, luego de un resultado electoral disparatado y descabellado, se ha comenzado a discutir si no es oportuno diferenciar el bicameralismo paritario quitando al Senado el voto de confianza.

mero, imitable de manera relativamente sencilla, es su elección, realizada por mayoría absoluta por la cámara baja, el *Bundestag*. El segundo es que, al menos hasta el momento, es una sana tradición democrática -incluso para la previsibilidad- que los dirigentes políticos alemanes reconozcan y atribuyan mayor poder político a quien haya obtenido más votos, convirtiendo en canciller al jefe del partido mayoritario de la coalición que ha conquistado la mayoría absoluta de los escaños. El hecho de que Alemania haya tenido, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, un sistema de partidos del tipo, copiando una terminología francesa, "cuadrilla bipolar", ha tenido como consecuencia tanto una competición político-electoral de naturaleza bipolar, como una considerable estabilidad de las mayorías de gobierno y, por lo tanto, del propio canciller. Sin embargo, estos efectos no son esencialmente el resultado del sistema institucional que, no obstante, a través de su excelente mecanismo aporta una contribución de notable importancia, sino concreta y sustancialmente, del sistema electoral. No han sido, como se sostiene equivocadamente, las sentencias de la Corte Constitucional que, entre 1953 y 1956, excluyeron de la competición electoral tanto a los neonazis como a los comunistas, las que "estructuraron" el sistema de partidos alemán. Es, en cambio, la representación proporcional personalizada con dos cláusulas para el acceso al Parlamento la que impidió la fragmentación, radicada en la historia electoral de Weimar y reproducible en la República de Bonn, tal como amenazaban hacer los numerosos partiditos en las convocatorias electorales que se llevaron a cabo entre 1949 y 1956.

No sería ésta la ocasión para extenderse sobre el tipo de sistema electoral alemán si no fuese por el clamoroso y persistente error que muchos cometen. No se trata de un sistema "mitad proporcional, mitad mayoritario" porque, aun previendo la elección de la mitad de los parlamentarios en colegios uninominales en los cuales gana el candidato que obtiene más votos, la atribución global de los escaños a los partidos se realiza con referencia al porcentaje nacional obtenido por cada uno siempre que sea superior al 5% o cuando al menos tres candidatos de aquel partido hayan ganado en colegios uninominales. Hasta el momento, esta circunstancia se ha verificado únicamente en 1994, en el caso de los ex comunistas del Partido Democrático Socialista-PDS, que, en consecuencia, entraron en el *Bundestag* con un

porcentaje de los escaños igual al porcentaje de votos obtenidos a escala nacional, o sea, el 4,4%²⁵. En verdad, si el orden que da vida al modelo alemán es la combinación dispuesta entre el sistema electoral proporcional y el sistema de partidos con cuatro partidos relevantes y, en consecuencia, una competición según una cuadrilla bipolar, la autoridad que el canciller obtiene de la investidura mayoritaria en el *Bundestag* no lo pone para nada al resaca de eventuales intentos de sustitución. Más aun, podríamos decir que, sensatamente, el modelo de gobierno alemán previó e incorporó en su funcionamiento la posibilidad de *ribaltone* y que la ha reglamentado rigurosamente con el mecanismo del voto de desconfianza constructivo.

No hay ninguna duda de que el voto de desconfianza constructivo representa una de las grandes y positivas innovaciones constitucionales en lo que respecta al funcionamiento de los modelos parlamentarios de gobierno. A través de este mecanismo, el jefe de gobierno elegido (canciller en Alemania o presidente de gobierno en el caso de España), recordemos, por la mayoría absoluta de la cámara baja, puede, en primer lugar, sufrir el voto de desconfianza de una mayoría absoluta de la cámara y luego, gracias a su componente constructivo, ser sustituido por otro jefe de gobierno que, a su vez, es elegido por la mayoría absoluta de la cámara. Las funciones negativas y positivas que cumple el voto de desconfianza constructivo son numerosas. La primera, negativa (seguramente importante para los constituyentes alemanes de 1949) es una función de disuasión: ningún líder político, ningún grupo parlamentario y ningún partido se atreve a producir una crisis "desconfiando" del jefe de gobierno si no tiene una expectativa más que razonable de conseguir un número suficiente de votos en la siguiente votación, aquella de la nueva confianza, que se dirijan a un candidato que potencialmente esté en condiciones de construir una nueva coalición de gobierno. La segunda función es positiva; con la aplicación concreta del voto de desconfianza constructivo, que seguramente llega al final de un proceso de funcionamiento complicado de la mayoría de gobierno y de los acuer-

dos entre los grupos parlamentarios que la apoyan, se constata la necesidad de construir una nueva mayoría o bien, simplemente, aunque de manera mucho menos frecuente, de sustituir solo al jefe de gobierno. La tercera función, igualmente positiva, es que el voto de desconfianza constructivo consiente la solución de crisis políticas sin pasar por la disolución anticipada del Parlamento y, por lo tanto, sin desgastar al electorado con elecciones anticipadas. Finalmente, la disolución anticipada del Parlamento sucede solo cuando no se ha encontrado una solución gubernamental en el mismo, se presenta como la *extrema ratio*, ampliamente motivada por la toma de posición de distintos grupos en el Parlamento con motivo del debate sobre el voto de desconfianza. Pero entonces, debe inevitablemente contar disponibilidad conjunta del canciller -quien padeció el voto de desconfianza, pero que es el único que ha contado siempre con una mayoría que lo apoya- y del presidente, que registra todo lo que sucede y lo reporta.

A la luz de todas estas consideraciones, creo que se puede definir el voto de desconfianza constructivo como el mecanismo que institucionaliza cualquier *ribaltone* en la claridad y en la transparente asunción de las responsabilidades políticas. Solo queda por señalar que en octubre de 1982, en ocasión del único cambio de mayoría auténtico en el *Bundestag* (en efecto una semi-rotación) luego de un voto de desconfianza constructivo -contra el canciller socialdemócrata Helmut Schmidt y a favor del nuevo canciller democristiano Helmut Kohl-, democristianos y liberales consideraron, sin embargo, que recurrir a las urnas para comprobar la respuesta popular frente a lo que habían hecho, aunque no fuera necesario, era democráticamente recomendable. Y, en marzo de 1983, obtuvieron la "ratificación" popular que se reprodujo a través de otras tres consultas políticas generales: 1987, 1990, 1994. Si, como sostenía Bagehot, la función más importante del Parlamento consiste en elegir bien un gobierno, entonces, el mecanismo de la desconfianza constructiva contribuye de manera óptima al cumplimiento de esta función. También Alemania comprendió el secreto eficiente del modelo parlamentario inglés de Westminster. Una vez que asume el cargo, el gobierno alemán guía a su mayoría parlamentaria. Sin embargo, debería aclararse una vez más, que es la interacción entre los elementos institucionales y el sistema de partidos la que consiente y facilita la obtención simultánea de la estabilidad necesaria, de la factible eficiencia deci-

25 En 2002, los ex comunistas lograron elegir directamente solo dos candidatos al *Bundestag* y, por lo tanto, su partido como tal no obtuvo representación parlamentaria. En 2005, los ex comunistas estrecharon una alianza con los socialdemócratas secesionistas guiados por Oskar LaFontaine formando el *Linkspartei* que obtuvo el 6,8% de los votos y, por lo tanto, una representación parlamentaria de 40 escaños.

soria y del eventual cambio de gobierno con una feliz combinación de flexibilidad y rigidez.

La cara opuesta de todo lo que se ha escrito hasta aquí es la ya concluida experiencia israelí de elección popular directa del primer ministro acompañada por el mecanismo de *simul stabunt cadent* que involucra y arrolla al Parlamento (*Knesset*) en la crisis política y funcional del primer ministro. En ninguna de las tres ocasiones en las que ha sido llevada a cabo, la elección popular directa del primer ministro ha garantizado la estabilidad política del ejecutivo. Desembocaron siempre en disoluciones anticipadas del Parlamento y en subsiguientes elecciones y, de manera natural, aunque para un país en guerra el razonamiento resulta difícil, no han producido ni mejorado la eficiencia decisoria²⁶. Muchos de estos inconvenientes, aunque no todos, son atribuibles al sistema electoral israelí, demasiado -aunque quizás, al menos en parte, inevitablemente- proporcional y, como consecuencia del sistema de partidos, fragmentado y también algo polarizado. Sin embargo, el punto es precisamente el siguiente: actuar sobre las modalidades de formación del ejecutivo, de selección e inicio de las funciones del jefe de gobierno y sobre sus poderes de designación y destitución de los ministros, así como también de disolución del Parlamento sin tener en cuenta el sistema electoral y el sistema de partidos, no constituye ninguna solución. Corre el riesgo de inmovilizar el modelo parlamentario de gobierno sin ventajas tangibles, y, por el contrario, hacerlo vulnerable o provocar la parálisis del gobierno y de su jefe.

En conclusión

Suponiendo que el problema italiano sea, por un lado, la inestabilidad de los gobiernos (aunque no ha habido *ribaltoni* durante el segundo gobierno de Berlusconi parecería oportuna, sin embargo, alguna reflexión sobre la larga duración de algunos gobiernos italianos, desde Moro 1964-1968 a Craxi 1983-1987 o Prodi 1996-1998), y, por el otro, de los poderes del primer ministro, la solución no parece encontrarse, como sugieren

26 E. OTTOLENGHI, "Sopravvivere senza governare", *op. cit.*

las experiencias y los diseños institucionales de las democracias parlamentarias más importantes, en hacer más rígida la dinámica del parlamentarismo a través de eventuales elecciones directas del primer ministro y disoluciones fáciles del Parlamento. La respuesta no se encuentra encapsulando en manos del primer ministro italiano, inevitablemente jefe de coaliciones complejas y conflictivas, poderes que, de cualquier manera, no agradarían a sus partidos aliados y que, si son utilizados, perjudicarían no solo la libre dialéctica parlamentaria entre gobierno y oposición, estrechando ulteriormente los espacios de esta última así como también los del eventual disenso entre quienes integran la mayoría; tampoco se encuentra en su eventual predominio sobre el Parlamento, mantenido bajo la amenaza permanente de una disolución anticipada, que, si se concreta frecuentemente, implicaría riesgos de desgaste electoral y democrático.

Una respuesta reformista satisfactoria comienza, en cambio (con acuerdo con la postura de Sartori en este sentido), por un buen sistema electoral que rediseñe, reoriente y redimensione el sistema de partidos. El problema italiano sigue siendo el de un sistema electoral imperfecto e inadecuado. Sabemos que no existen, en efecto, sistemas electorales perfectos, pero deberíamos también saber que existen sistemas electorales (mucho) mejores que otros. El *Mattarellum*²⁷ es, simplemente, peor, mucho peor que tantos otros. Justamente porque es cierto que buenas instituciones crean las condiciones para una democracia aceptable, aunque luego son los liderazgos políticos las que llevan a cabo todas sus potencialidades (paráfraseo a Huntington), parece oportuno y, quizás, decisivo, reformar muchas de las reglas, de los procedimientos y de las instituciones tal como fueron configuradas durante la transición italiana. Pero el punto de partida no pueden ser el primer ministro y sus poderes, o sea, aquello que, lógicamente, parece constituir el resultado de un proceso correctamente armado y ejecutado. La prioridad sigue siendo actuar sobre el sistema electoral y, en consecuencia, sobre el sistema de partidos, incluso con la remoción del recurso despiadado y poderoso del financiamiento estatal de sus organizaciones, bus-

27 *Mattarellum* es el nombre con el que fue designado el sistema electoral utilizado en Italia en las elecciones de 1994, 1996 y 2001. Fue sustituido por un sistema proporcional con premio de mayoría que es todavía peor, como quedó demostrado en las elecciones de 2006.

cando de este modo también la diferenciación en el Parlamento, abandonando el actual bicameralismo tan igualitario como imperfecto, sin menospreciar y sacrificar la flexibilidad en el funcionamiento y en la adecuación a fenómenos, a desafíos y a problemas nuevos, que es el punto realmente admirable de los modelos parlamentarios de gobierno. El resto son nefastas y terribles simplificaciones, allí donde sería mucho más preferible, en términos de Shakespeare, que hubiera silencio.

Capítulo II

LOS PODERES DE LOS JEFES DE GOBIERNO*

Este es un ensayo preliminar que tiene por objeto identificar, analizar, comparar y evaluar las facultades de los jefes del ejecutivo en algunas democracias contemporáneas. Este estudio fue estimulado por mi insatisfacción con la mayor parte -aunque no toda- de la literatura actual. No porque esta literatura no sea de buena calidad. Por cierto, hay buenos estudios sobre casos particulares²⁸, especialmente en lo que respecta al primer ministro británico²⁹. Mi descontento tiene origen, más precisamente, en la dificultad que existe para combinar estos estudios -que muchas veces son ideográficos- con el objetivo de obtener una evaluación general en perspectiva comparativa. Además, la mayor parte de estos trabajos está más interesada en los procesos de formación y finalización del gobierno³⁰ y, en menor medida, en los patrones de disolución del Parlamento, que en las facultades de los jefes del ejecutivo.

Lo que intentaré hacer es fundamentalmente un ejercicio de inventario. Señalaré qué es lo que conocemos, para lograr identificar y sugerir qué deberíamos buscar u observar si deseamos aumentar nuestro conocimiento. El foco de mi atención estará dirigido al jefe del ejecutivo que ya se encuentra en el cargo, aunque, por supuesto, intentaré también comprender y explicar el *proceso* a través del cual accedió y cómo puede ser destituido del

* Los capítulos que siguen son una profunda revisión de un largo artículo presentado en un simposio realizado el 11 de mayo de 2005 en la Universidad de Salford, donde pasé la primavera de 2005 en calidad de investigador asociado del Programa Campus. Agradezco profundamente que se me haya permitido disfrutar de esta experiencia así como también los útiles comentarios de los participantes. Un especial agradecimiento a Martin J. Bull, a James L. Newell y a Robert E. Elgie. Recibí también muchas sugerencias útiles por parte de Justin O. Frosini.

28 G.W. JONES, (ed.), *West European Prime Ministers*, Frank Cass, London, 1991.

29 Por ejemplo, R. ROSE, *The British Prime Minister in a Shrinking World*, Polity Press, Cambridge, 2001.

30 M. LAVER, K. SHEPSLE, *Making and Breaking Government*, op. cit.

mismo. No obstante, no me ocuparé de los sistemas electorales. En segundo lugar, exploraré el grado de poder del que goza el jefe del ejecutivo para *elegir y destituir a sus ministros*. En tercer lugar, me ocuparé de su capacidad para diseñar políticas, o sea, de iniciar y lograr la implementación de su legislación. Finalmente, analizaré la relación entre el jefe del ejecutivo y el Parlamento, especialmente en lo que respecta al poder de *disolución*. Mi hipótesis fundamental es que las democracias parlamentarias y, en cierta medida, las democracias semi-presidenciales, han fortalecido el poder del jefe de gobierno y reforzado su rol por dos motivos³¹: por un lado, ciertas facultades son necesarias para permitirle implementar su agenda de gobierno y responder por aquello que se ha hecho y por aquello que no se ha hecho. Por otro lado, facultades adicionales pueden ser indispensables para evitar una inestabilidad política e institucional que, de lo contrario, podría propiciar la erosión de la legitimidad de las democracias parlamentarias.

Queda aun por verse en qué medida estos objetivos han sido alcanzados y gracias a qué mecanismos políticos e institucionales. Una vez que la cantidad y calidad del desempeño sistémico haya sido convenientemente evaluado, el analista estará en condiciones de sugerir qué reformas parecen ser más adecuadas para mejorar el funcionamiento (y la calidad democrática, en términos de participación activa e influyente por parte de los ciudadanos) del sistema político. Dado que este artículo es el resultado de una etapa preliminar de mi investigación, mis objetivos -no muy ambiciosos- serán: 1) ofrecer una descripción integral de los poderes del jefe de gobierno y del modo en que los ejercen; 2) proponer ciertas ideas que espero sean útiles; 3) sugerir algunas direcciones para futuras investigaciones.

31 En los capítulos de un muy buen libro editado por Poguntke y Webb en 2005 se destacan algunos de los factores que conducen a la "presidencialización" de los jefes de los gobiernos parlamentarios. Su interés y objetivos generales son, sin embargo, sustancialmente distintos de los míos. Ver T. POGUNTKE, P. WEBB, (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Capítulo III

ALCANZAR EL CARGO

Es una sensata generalización afirmar que prácticamente todos los jefes del ejecutivo contemporáneos han alcanzado sus cargos luego de una extensa trayectoria partidaria y de varios años en un determinado escenario institucional, con la conspicua excepción de Silvio Berlusconi en Italia. Esta generalización nos puede alentar a mirar en dos direcciones: primero, hacia la configuración general del sistema -o de los sistemas- de partidos; segundo, hacia la manera precisa en la que se puede alcanzar el cargo de jefe del ejecutivo. Los partidos, frecuentemente criticados y considerados en decadencia, siguen siendo las más importantes, y muchas veces exclusivas, fuentes de reclutamiento y promoción de políticos y líderes políticos para cargos electivos representativos y de gobierno³². En lo que respecta al más alto cargo del ejecutivo en las democracias contemporáneas (aun en la mayoría de los sistemas presidenciales, que se encuentran excluidos del presente análisis), los partidos gozan de una posición fundamentalmente monopolística. En la práctica, en las democracias de Europa occidental y, cada vez más, en las democracias de Europa oriental, los partidos, para bien o para mal, están en condiciones de monopolizar el acceso a todos los cargos de gobierno. Como veremos más adelante, considero que este tipo de monopolio es un aspecto altamente positivo de las democracias de partido/gobierno de partido. Solo cuando los partidos son débiles o están sufriendo una crisis -como, por ejemplo, durante la transición italiana, entre 1992 y 1994- los *outsiders* pueden tener una exitosa (para ellos) irrupción en el sistema político, alcanzando los cargos más altos. Este es el caso del rico empresario Berlusconi cuyo propio vehículo político, Forza Italia, en un principio era poco más que una etiqueta que auspiciaba candidatos en circuns-

32 F.G. CASTLES, R. WILDENMANN, (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, *op. cit.* Ver también R.S. KATZ, (ed.), *Party Governments*, *op. cit.*

cripciones electorales uninominales. Diez años después de su aparición, Forza Italia se ha convertido, en el mejor de los casos, en una red de personas que detentan cargos, especialmente parlamentarios, frecuentemente elegidos por el mismo Berlusconi, pero circundados y apoyados por sus comités electorales³³.

En lo que respecta a la obtención del cargo más alto del ejecutivo, todas las democracias parlamentarias comparten una característica específica: no hay elección popular directa del jefe de gobierno. Solo Israel, por un breve período de tiempo (1996-2001) que comprendió tres elecciones nacionales consecutivas (1996, 1999, 2001), recurrió a la elección popular de su primer ministro con el objetivo de reducir sus múltiples problemas de gobernabilidad: inestabilidad gubernamental y un ineficaz proceso de toma de decisiones. Sin embargo, este sistema no funcionó. La ley fue revocada en marzo de 2001 y, desde 2003, las elecciones nacionales de Israel volvieron a un arreglo parlamentario clásico. La persona capaz de construir y mantener una coalición parlamentaria que esté dispuesta y logre mantenerlo en el cargo, se convierte en el primer ministro israelí³⁴.

En términos generales, en las democracias parlamentarias es comúnmente el líder del partido más grande de la coalición mayoritaria o del partido más grande del Parlamento quien llega a ser el jefe del ejecutivo. En algunos casos, no necesita pedir y conseguir un voto de confianza explícito para obtener las plenas facultades del cargo. En realidad, lo importante, lo que es verdaderamente indispensable para el jefe de un gobierno parlamentario que quiere alcanzar y mantener el cargo es la "relación de confianza" entre su eventual cargo y el Parlamento³⁵. Esta relación de confianza puede

33 E. POLI, *Forza Italia. Structure, leadership e radicamento territoriale*, Il Mulino, Bologna, 2001.

34 Mi fuente de información es E. Ottolenghi, quien es experto en este campo. Ver E. OTTOLENGHI, "Choosing a Prime Minister: Executive-Legislative Relations in Israel in the 1990s", en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, n. 2/3, 2004, pp. 263-277 y E. OTTOLENGHI, "Israele: un Premierato fallito", en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 155-181. Ver también R.Y. HAZAN, "The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy", en T. POGUNTKE, P. WEBB, (eds.), *op. cit.*, pp. 289-312.

35 Aunque la cantidad de información impide la búsqueda de detalles muchas veces inesperados, interesantes y reveladores, se puede encontrar una visión global muy útil en J. HUBER, *op. cit.*

y, en ciertas ocasiones, cuando la constitución así lo requiere, debe expresarse mediante un voto explícito de investidura, ya sea exclusivamente para el jefe de gobierno (como, por ejemplo, en el caso de Alemania y España) o para el gobierno en su totalidad (entendiendo como tal al primer ministro y sus ministros, como por ejemplo en Italia). Inclusive, especialmente cuando existen coaliciones de gobierno, el voto de confianza conjunto implica que, en la elección de sus ministros, el primer ministro estará preventivamente limitado por acuerdos previos con los líderes de los partidos que integran la coalición de gobierno. En los casos en los que no se exige un voto explícito de confianza, se da por sentada la existencia de una relación de confianza a menos que se presente una moción de censura y sea debidamente aprobado un voto de desconfianza, para lo que normalmente se requiere la mayoría absoluta de la asamblea. Por lo tanto, corresponde a la oposición probar que está en condiciones de reunir una mayoría "negativa" contra el jefe de gobierno y su coalición ministerial.

Aunque institucional y políticamente muy distantes entre sí, hay tres casos que se ajustan a esta descripción: las democracias parlamentarias de Suecia y Noruega, por un lado, y el sistema semi-presidencial de la V República francesa, por el otro. Agregaría que también la lógica institucional por la que se rigen es bastante distinta. En cualquier caso, lo que me gustaría destacar es que lo importante para el nacimiento y la supervivencia de un gobierno no es un voto *explícito* de confianza, sino una *implícita*, pero no menos significativa, *relación de confianza*. Tal vez, los gobiernos parlamentarios puedan clasificarse a lo largo de un *continuum* que va desde un máximo de rigidez hasta un máximo de flexibilidad, ubicándose en un extremo aquellas situaciones en las que se requiere un voto de confianza explícito para todo el equipo de gobierno antes de asumir sus funciones y, en el otro, aquellas situaciones en las que no se necesita (ni se solicita) ningún tipo de voto de confianza para acceder al cargo y ejercer las facultades de gobierno.

Volviendo a los tres ejemplos, pocas veces los socialdemócratas suecos conquistaron una mayoría absoluta de escaños en el *Riksdag*. Sin embargo, gobernaron por largos períodos de tiempo, fundamentalmente mediante gobiernos de minoría. Una situación similar se dio en Noruega, donde también el Partido Laborista gozó en repetidas ocasiones de una si-

tuación de superioridad. En cualquier caso, estando poco dispuestos a construir o participar en coaliciones de gobierno, en muchas ocasiones han formado gobiernos de minoría³⁶. En buena medida, en ambos sistemas políticos estos gobiernos han sido factibles más por la existencia del mecanismo institucional que he descrito anteriormente que por la distribución real de votos y escaños entre los partidos políticos suecos y noruegos. Como el primer ministro no necesita un voto de investidura para asumir el cargo, los adversarios del Partido Laborista noruego y de los socialdemócratas suecos no tienen la oportunidad de unirse o, tal vez mejor, no están políticamente obligados a crear una coalición "negativa", aunque sea temporaria y ocasional. Por el contrario, eludiendo el dilema, para nada sencillo desde el punto de vista político, entre dar un voto explícito de investidura a un gobierno de minoría laborista o social-demócrata y adherirse al voto de desconfianza que inevitablemente emitirán los partidos "burgueses", en Noruega, el Partido Socialista del Pueblo/Partido Socialista de Izquierda y, en Suecia, los comunistas (quienes, desde 1989, adoptaron el nombre de Partido de Izquierda) siempre supieron cómo adaptarse para escoger la segunda mejor alternativa sin verse obligados a tomar una decisión que podría haber sido desesperante.

Por razones obvias, que la literatura sobre coaliciones ha explicado de manera sencilla y convincente, para los partidos de izquierda cualquier gobierno laborista o socialdemócrata es la mejor opción, con la excepción de un gobierno que incluya a la izquierda por completo. Desde luego, queda por verse si la vieja y nueva estrategia de la izquierda en Suecia es fundamentalmente una estrategia de limitación del daño o, por el contrario, produce ventajas significativas. Durante los últimos diez años la situación general ha cambiado significativamente en Noruega y exigiría un análisis más específico y detallado del que es posible en esta ocasión. Basta señalar que la situación de "fragmentación multipolar" ha propiciado la formación de varios gobiernos compuestos por partidos de centro y conservadores en los que, sin embargo, el primer ministro pocas veces ha gozado de un rol esencial.

En lo que se refiere a la V República francesa, si bien solo ha habi-

36 H.M. NARUD, K. STRØM, "Norway: A Fragile Coalitional Order", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 158-191.

do unos pocos gobiernos de minoría, los mismos han tenido cierta importancia. En principio, podemos prever dos situaciones bien definidas: el presidente de la República cuenta con una mayoría que lo apoya en la Asamblea Nacional o es la coalición formada por partidos que se oponen al presidente la que goza de dicha mayoría. En el primer caso, el presidente tendrá la posibilidad (constitucional y política) de designar y de destituir a su primer ministro. De hecho, como ya veremos, esto se ha dado en muchas oportunidades. En el segundo caso, que es el de cohabitación, el presidente no tiene, al menos en principio³⁷, posibilidades de influir seriamente sobre la elección del primer ministro, aunque, si lo deseara, podría hacer que la vida política del primer ministro y su gobierno fuera realmente tormentosa.

En 1988 se registró una situación interesante. Luego de una precoz disolución estratégica por parte del presidente socialista François Mitterrand -quien había sido recientemente ratificado en su cargo- que tenía por objetivo tomar ventaja de los efectos de su reelección, la nueva Asamblea Nacional no contaba con una clara mayoría de escaños a favor del Partido Socialista que fuera capaz de sustentar un gobierno del mismo signo político. En consecuencia, los tres gobiernos socialistas formados en el período 1988-1993 (liderados respectivamente por Michel Rocard, Edith Cresson, y Pierre Bérégovoy) técnicamente deben ser considerados como gobiernos de minoría. Sin lugar a dudas pudieron existir gracias a que no necesitaban un voto de confianza explícito. Contando solo con el apoyo de 272 diputados sobre 577, los Primeros Ministros socialistas y sus gobiernos pudieron mantenerse porque ninguna "coalición negativa" fue capaz ni estuvo dispuesta a aprobar una moción de censura. Ninguna moción de este tipo hubiera podido reunir el apoyo decisivo de los 26 diputados comunistas. Además, la actitud benevolente demostrada por algunos parlamentarios de centro hacia el gobierno socialista estaba comprensiblemente afectada por la siguiente expectativa: si el presidente Mitterrand llegase a la conclusión de que un gobierno socialista no pudiese funcionar y tampoco fueran viables otros gobiernos, disolvería la Asamblea Nacional. En consecuencia, correrían seriamente el riesgo de perder sus bancas.

37 R. ELGIE, "The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in the Fifth Republic", en *Public Administration*, vol. 74, 1996, pp. 275-291.

Cuando el presidente francés no cuenta con una mayoría leal en la Asamblea Nacional, sino que, por el contrario, se enfrenta a una mayoría hostil, el primer ministro será elegido por la mayoría parlamentaria, es decir, por la coalición de partidos que compone la mayoría parlamentaria, mientras que el presidente solo ratificará el resultado. Los dos ejemplos más significativos los ofrecen el gaullista Jacques Chirac, a quien el presidente socialista François Mitterrand debió nombrar primer ministro en 1986, y el socialista Lionel Jospin, a quien el presidente Chirac se vio obligado a nombrar en 1997. En la otra cohabitación (1993-1995), cuando Chirac decidió no ser primer ministro para no afectar negativamente sus posibilidades de ganar la presidencia, Mitterrand aceptó al candidato designado por la coalición gaullista-giscardien, Edouard Balladur³⁸.

La cohabitación Chirac/Jospin merece más atención. Luego de su equivocada e inoportuna disolución de la Asamblea Nacional en 1997, que tuvo como consecuencia una considerable mayoría parlamentaria para la *gauche plurielle* (la izquierda pluralista), fue el turno de la cohabitación para Chirac. Fue obligado a nombrar como primer ministro al líder del Partido Socialista, quien había sufrido una honrosa derrota en las elecciones presidenciales de 1995 obteniendo a cambio un gran prestigio político. En consecuencia, el líder del Partido Socialista, Lionel Jospin, tuvo la inesperada oportunidad de liderar lo que se convertiría, por fortuna, virtud y circunstancias, en el gobierno individual más extenso de la V República (1997-2002). Posteriormente, también como consecuencia de esta singular experiencia de cohabitación, el presidente Chirac decidió presentar una reforma constitucional para acortar la duración del mandato presidencial de siete a cinco años, confiando en que la aproximación en el tiempo de las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional reduciría las probabilidades de que existieran mayorías divididas. La comunidad académica francesa no adoptó una posición unificada sobre la necesidad y utilidad de esta reforma³⁹. Solo

puedo observar que las duraciones diferenciadas de los mandatos presidencial y parlamentario fueron concebidas intencionadamente por quienes redactaron la Constitución de la V República. Esta regla recibió el apoyo de de Gaulle, quien quería fortalecer el prestigio del presidente dándole un mandato más largo que el parlamentario, ubicándolo, por lo tanto, bien por encima de la *mélée* de los diputados y sus partidos. El nuevo cronograma de elecciones presidenciales y parlamentarias está destinado a cancelar estos efectos, aun cuando los resultados de las elecciones presidenciales pueden seguir afectando a los de las parlamentarias. Con un solo caso a disposición hasta el momento, es difícil decir más.

En otra oportunidad⁴⁰ he sugerido que, especialmente en la V República francesa, ha habido etapas en las que los presidentes y los primeros ministros cantaron la misma canción (*dúo*) y otras en las que combatieron en una batalla frontal (*duelo*). Contrariamente a los casos de gobiernos divididos del estilo de Estados Unidos⁴¹, en los sistemas semi-presidenciales, aun cuando hay cohabitación, encontramos que siempre hay alguien responsable y, al menos potencialmente, en condiciones de decidir y gobernar: el primer ministro. Sin embargo, también sabemos que el presidente conserva la facultad de disolver el Parlamento. Sin duda alguna, lo hará, al menos por una importante razón institucional, cuando la mayoría parlamentaria se muestra incapaz de gobernar y, sobre todo, por una precisa razón política, cuando parezcan existir buenas probabilidades de que el electorado elegirá una nueva mayoría parlamentaria que le sea favorable. Por el contrario, el presidente no disolverá de ninguna manera el Parlamento si no existen posibilidades de que el electorado haya cambiado sus intenciones de voto. Una disolución de este tipo, que podría potencialmente conducir a una derrota electoral, puede dañar su prestigio y afectar negativamente su poder político e institucional. En cualquier caso, sería interesante saber si la amenaza de una temprana disolución fue hecha contra una oposición

38 R. ELGIE, "The Politics of Semi-Presidentialism", en R. ELGIE (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 1-21. Ver también J.L. THIÉBAULT, "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 498-528.

39 P. TRONQUOY (ed.), *La Ve République, permanence et mutations*, Paris, La documentation française, Cahiers français n. 300, 2001.

40 G. PASQUINO, "Duetti e duelli: l'adattabilità dei semi-presidenzialismi", en S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 99-148.

41 D.R. MAYHEW, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations 1846-1990*, New Haven and London, Yale University Press, 1991. Ver también M.P. FIORINA, *Divided Government*, Boston, Allyn y Bacon, 1996.

parlamentaria viable, por qué y con qué consecuencias. Me ocuparé de algunas de estos temas cuando aborde la cuestión de la disolución del Parlamento, ocasión en la que también prestaré atención a la experiencia del semi-presidencialismo portugués.

Cuando analizamos el caso francés, la importancia de dos mecanismos institucionales, como son la elección popular directa del presidente de la República y el sistema electoral mayoritario con segunda vuelta, no debería ser desestimada. Por el contrario, debe dárseles crédito por aquello que la gran mayoría de los académicos consideran un mejor desempeño general de la V República en comparación con la IV República. Ambos mecanismos han promovido exitosamente una competencia bipolar y son responsables de que la formación de coaliciones preelectorales no sea indispensable. Desde un punto de vista institucional, la V República no solo es comprensiblemente distinta de la IV República, sino también de la III República. En esta última no había elección popular directa del presidente y el sistema electoral mayoritario con segunda vuelta, al no existir un umbral electoral, funcionaba de una manera muy diferente. En consecuencia, el sistema electoral no jugaba un rol restrictivo sobre los partidos y los candidatos, ni favorecía la formación de coaliciones. No es éste el momento para reflexionar sobre la experiencia de la IV República francesa, pero como tenemos mucho que aprender de los errores políticos e institucionales, no hay duda de que ésta merece mucha más atención de la que ha recibido hasta el momento en lo que respecta a muchos de sus elementos institucionales, incluyendo las facultades del presidente del consejo de ministros.

Comenzaré destacando que todos los jefes de gobierno de la IV República eran políticos de carrera. Frecuentemente -aunque no siempre, como demuestra la notable excepción de Pierre Mendès-France-, fueron los líderes de los partidos más grandes (especialmente la *Section Française de l'Internationale Ouvrière* -SFIO- y el *Mouvement Républicain Populaire* -MRP-) de la coalición gubernamental. La estructura del sistema de partidos y sus mecanismos, definidos respectivamente por Sartori⁴² como "pluralismo extremo" y "pluralismo polarizado", significó que ningún gobierno pudiera ser constituido si incluía partidos de extrema derecha o comunistas.

42 G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, cit.

Además, uno no debería desdeñar el rol que jugó de Gaulle al negar cualquier legitimidad a la Constitución de la IV República, aprobada, como decía el General, *a la minorité des faveurs* (por una minoría de votantes). Aun cuando el jefe de gobierno no fuera un líder de los dos partidos más grandes, todas las coaliciones gubernamentales giraban en torno a estos partidos. Es importante destacar que ni el SFIO ni el MRP son comparables (ni en fortaleza política y electoral, ni respecto al espacio político que ocupaban), con los demócratas cristianos. Más que la crisis de la descolonización y la guerra de Argelia, el tipo de partidos políticos y su situación pueden explicar en gran medida el colapso de la IV República francesa, visiblemente debilitada por una inestabilidad gubernamental muy superior a la italiana. ¿El colapso fue también producto de la falta de facultades institucionales significativas -es decir, de la facultad para nombrar y destituir a sus ministros y para disolver el Parlamento- de los jefes de gobierno franceses? Como veremos a lo largo de este ensayo, mi punto más importante es que ninguna facultad institucional puede comprenderse si es analizada aisladamente respecto al sistema institucional y político en su conjunto. En cualquier caso, el ejercicio de las facultades institucionales depende fundamentalmente de la distribución del poder político y, en consecuencia, de la fortaleza individual de los partidos y de las dinámicas del sistema de partidos.

No hay duda de que la naturaleza del sistema de partidos, la distribución de la influencia dentro de los partidos y el tipo de coalición de gobierno multipartidaria, son elementos que deben ser tenidos en cuenta para evaluar y explicar el tipo de facultades a disposición de los jefes de gobierno. Esto es aun más claro en el caso de los primeros ministros franceses y en la manera en que pudieron ejercer concretamente sus poderes institucionales y constitucionales. Sería interesante, con fines analíticos, relacionar la manera en que el primer ministro (entre 1946 y 1958 todos los primeros ministros fueron hombres, solo Edith Cresson durante la V República quebró el monopolio masculino) ejerció sus facultades con su jerarquía dentro de su propio partido y con la composición de su respectivo gobierno (minoría, coalición mínima ganadora, sobredimensionada) y su duración. En la IV República, un factor institucional y un factor político pueden ser considerados, en gran medida, responsables de la estructura y los mecanismos del sistema de partidos, respectivamente: el sistema electoral proporcional y la existen-

cia de dos partidos que no podían participar de la arena gubernamental sin cambiar sustancialmente, o tal vez destruir, el sistema político vigente. Finalmente, no deberíamos olvidar que el partido gaullista, o mejor dicho, el gaullismo (un influyente movimiento de opinión), era un actor anti-sistema. Los actores anti-sistema son aquellos que no solo abogan por un cambio del sistema, sino que en una situación favorable, en verdad implementarían dicho cambio. La V República se destaca no solo como testigo de la posibilidad de dicho cambio, sino también como un monumento a su implementación concreta. Tan pronto como los gaullistas adquirieron poder político, transformaron fundamentalmente el sistema político e institucional.

Incluso en Italia, al menos hasta 1981, nunca hubo ninguna duda de que el partido que ganara la mayoría (relativa) de votos y escaños, es decir, la Democracia Cristiana, tendría el derecho de designar al presidente del consejo de ministros. Este fue siempre el partido que obtuvo la gran mayoría, aunque solo relativa, de votos y escaños, pero nunca estuvo en condiciones para gobernar solo. Además, nunca quiso hacerlo realmente, excepto en casos específicos de gobiernos de minoría de corta duración (provisionales)⁴³. Es interesante destacar que en otros casos, por ejemplo en Alemania y Austria, el argumento que justifica la designación del líder del partido mayoritario como jefe de gobierno, en este caso, más apropiadamente, el canciller, es que debe existir una fuerte conexión "democrática" entre las preferencias de los electores y el poder de los partidos para gobernar: más votos, más poder, más responsabilidad. Seguramente, fue otra la razón dominante en Italia: más votos, más poder para gobernar, lo que conlleva más posibilidades u oportunidades, no solo para implementar las políticas públicas preferidas, sino también para recompensar a algunos grupos específicos y, si es posible, compartir la responsabilidad. En un sistema multipartidario es más probable que los partidos sepan cuál es su propio electorado en términos socio-políticos, pero la fragmentación socio-política raramente significa representación. Una vez más, esta afirmación puede

43 Un análisis muy útil de la experiencia general se ofrece en D. HINE, *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Clarendon Press, 1993; y M. VERZICHELLI, M. COTTA, "Italy: From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments", en W.C. MÜLLER, K. STRÖM (eds.), *op. cit.*, pp. 433-497.

ponerse a prueba analizando la IV República francesa en sus doce años de existencia.

Retornando al tema del acceso a la jefatura de gobierno en Italia, hay tres factores que deben ser considerados para ofrecer una explicación completa. El primero es que, de acuerdo con la Constitución, la designación del jefe de gobierno italiano es una facultad que oficialmente debe ser ejercida por el presidente de la República quien, por supuesto, sería bien aconsejado para tomar en cuenta las preferencias y, posiblemente, la(s) designación(es) hecha(s) por los demócratas cristianos. Luego de la experiencia de De Gasperi (1946-1953), pocas veces a un demócrata cristiano le fue consentido por sus compañeros ser simultáneamente líder del partido y jefe de gobierno. Entre ellas se cuentan las breves experiencias de Amintore Fanfani (julio 1958-febrero 1959) y Ciriaco De Mita (abril 1988-mayo 1989). El hecho de abandonar rápidamente sus funciones significó la pérdida de ambos cargos en un corto período de tiempo. En segundo lugar, la Democracia Cristiana fue siempre un partido compuesto por muchas facciones. En consecuencia, hubo muchos casos en los que no pudo o no quiso ofrecer solo un candidato al presidente de la República. Por lo tanto, con el objeto de tomar seriamente en consideración las objeciones o preferencias de sus socios en la coalición, los demócratas cristianos muchas veces se inclinaron por ofrecer al presidente una lista de nombres. En tercer lugar, debido a que en Italia casi todos los gobiernos fueron de coalición, muchas veces el mismo presidente de la República prefirió contar con una lista de nombres (demócratas cristianos) para elegir, luego de las consultas correspondientes, a aquel que todos los potenciales socios de la coalición estarían dispuestos a aceptar.

Hubieron dos excepciones al modelo que acabo de describir; ambos son consecuencia de una crisis política y electoral de la Democracia Cristiana: entre 1981 y 1982, Giovanni Spadolini, el líder del Partido Republicano; y, entre 1983 y 1987, Bettino Craxi, el líder del Partido Socialista. Sin embargo, los demócratas cristianos mantuvieron el poder suficiente como para bloquear eventualmente su designación y para decidir la finalización de ambos gobiernos⁴⁴. Obviamente, la situación general italia-

44 Para un análisis agudo y una buena comparación de las experiencias y estilos de Moro y Craxi, ver C. BARBIERI, *Il capo del governo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001.

na ha cambiado significativamente luego de la reforma electoral de 1993⁴⁵, pero la cantidad y calidad de las facultades del primer ministro italiano siguen siendo un objeto de debate, reforma y controversia⁴⁶.

En los otros casos que hasta aquí he analizado, -que, inevitablemente, no comprenden todo el universo deseable- es el líder del partido mayoritario o de la primera minoría quien debe formar gobierno. En algunos casos, por ejemplo, en Gran Bretaña, así como seguramente en Israel, Alemania y Austria, ha sido absolutamente inconcebible, quizás hasta inaceptable, una situación diferente. En Grecia, Portugal y España esto fue impensable casi desde el comienzo. Es aquí donde la estructura del sistema de partidos tiene particular importancia. Claramente, es de esperar que en un sistema bipartidista el líder del partido vencedor se convierta casi automáticamente en el primer ministro. En Gran Bretaña no cabe ninguna discusión al respecto. Es interesante -y en cierta medida inesperado- que esta situación se haya presentado en las (no precisamente "nuevas") democracias del sur de Europa. Si bien técnicamente, desde el punto de vista de su formato, el sistema no es bipartidista, desde el punto de vista de su funcionamiento efectivo -lo que Sartori ha llamado mecánica-, especialmente España, pero también Grecia, ha funcionado sustancial y prácticamente como si fuera un sistema bipartidista. Más precisamente, solo dos partidos -en España, el PSOE y el PP, y en Grecia, Nueva Democracia y PASOK- han logrado triunfar en elecciones generales. Siempre hubo uno capaz de formar gobierno y de convertir a su líder en primer ministro. Ha habido alternancia periódica en el cargo. Estos elementos han contribuido a la consolidación de ambos regímenes democráticos y, en general, a pesar de algunas diferencias, a su buen funcionamiento.

Hay más de dos partidos relevantes en el sistema de partidos portugués que, en consecuencia, debe ser incluido en la categoría de los plura-

45 G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit. Ver también D. CAMPUS, G. PASQUINO, "Leadership in Italy. The Changing Role of Leaders in Elections and Government", en *Journal of Contemporary European History*, vol. 14, n. 1, 2006, pp. 25-40.

46 Las facultades del primer ministro italiano y la enmienda propuesta recientemente a la Constitución italiana hecha por la coalición de gobierno de centro derecha son abordadas en detalle por J.O. Frosini, "Further amendments to the Italian Constitution", en un número especial de *CCSDD Lecture Series* dedicada a las elecciones generales italianas que tuvieron lugar los días 9 y 10 de abril de 2006, ver <<http://www.ccsdd.org/publications>>.

lismos moderados. Sin embargo, lo que verdaderamente importa es que, de hecho, el modelo de competencia portugués ha sido bipolar. Además, también en Portugal, la mayor parte del tiempo las dos reglas importantes del arreglo gubernamental han sido: primero, que los líderes de los dos partidos relevantes son los candidatos al cargo de primer ministro y, segundo, que el líder del partido vencedor se convierte, de hecho, en el primer ministro. Ni los socialdemócratas ni los socialistas se han comportado de otro modo y ningún presidente de la República ha interferido en la aplicación de la segunda regla, ni siquiera, como veremos más adelante, cuando su partido hubiera ganado la mayoría de los escaños en la Asamblea de la República⁴⁷.

Otros sistemas políticos requieren un análisis más articulado capaz de considerar mejor la configuración del sistema de partidos y de lo que conocemos acerca de las alianzas entre ellos. En los casos de Alemania y Austria, el principio según el cual corresponde al partido mayoritario de la coalición vencedora designar al canciller ha sido quebrado solo una vez, en 1999, en Austria. Por lo tanto, los electores saben anticipadamente quién puede convertirse en canciller conforme a los resultados de las elecciones. Debemos agregar que, según parece, los cancilleres en funciones han recibido una suerte de plus por parte de los electores. De hecho, en Alemania, solo un canciller ha sido derrotado en las elecciones: el demócrata cristiano Helmut Kohl en 1998. La derrota de Kohl podría ser atribuida a cierto agotamiento de la gestión o a un legítimo deseo de los electores de implementar un cambio luego de sus dieciséis años sin interrupciones como canciller. En el caso de Austria⁴⁸, dos cancilleres en funciones han sido derrotados. En 1970, el demócrata cristiano Josef Klaus perdió frente al socialdemócrata Bruno Kreisky; en 1999, el socialdemócrata Victor Klima fue reemplazado por su ex aliado, el demócrata cristiano Wolfgang Schüssel (aun cuando este último obtuvo solo un tercio de los votos en la elección general).

47 J. MAGONE, "Portugal: The Rationale of Democratic Regime Building", en W.C. MÜLLER, K. STRØM, (eds.), *op. cit.*, pp. 529-558. Ver también G. PASSARELLI, "Portogallo: la governabilità conseguita", en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo*, cit., pp. 183-216.

48 W.C. MÜLLER, "Austria: Tight Coalitions and Stable Government", en W.C. MÜLLER y K. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 86-125. Ver también G. PALLAVER, "Austria: la centralità del cancelliere", en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo*, cit., pp. 13-40.

En Noruega y, sobre todo, en Suecia⁴⁹, donde los socialdemócratas tienen suficientes votos o escaños para gobernar, no hay dudas de que el líder del partido será el jefe de gobierno. En Suecia, desde 1975, el jefe de estado, es decir, el rey, ya no tiene la facultad, ni siquiera formal, de nombramiento. Ahora, es el *speaker* del *Riksdag* quien designa al primer ministro. El caso de Finlandia siempre ha sido más complejo por motivos internacionales⁵⁰. Sin embargo, la regla general parece ser que la formación del gobierno queda en manos del líder del partido que tiene más escaños en el Parlamento. En los casos de Noruega y Suecia la situación se vuelve más complicada cuando la tarea de formar gobierno queda en manos de partidos no-socialistas (los llamados partidos "burgueses"). En estos casos, muchas veces la solución se alcanza a través de un proceso de negociación que no necesariamente recompensa el tamaño de los partidos -en parte porque pueden no existir diferencias significativas entre ellos-, sino que está basado sobre otros criterios. Comprensiblemente, en general, el más importante de estos criterios es la capacidad del potencial primer ministro de crear, mantener y hacer funcionar una coalición de gobierno viable.

De más está decir que esta facultad no es importante cuando el gobierno está formado por un solo partido, tanto en el caso de un gobierno de minoría o de una coalición mínima ganadora. En este caso, por supuesto, la tarea del primer ministro consiste fundamentalmente en mantener su partido unido y disciplinado para ser eficiente. Mientras que *Fianna Fail* fue el partido predominante en Irlanda, oponiéndose a cualquier participación en gobiernos de coalición, su líder era automáticamente el candidato al cargo de *Taoiseach*. El presidente de la República de Irlanda formalmente no designa al *Taoiseach*, quien debe cumplir con el procedimiento de investidura obteniendo el voto de una mayoría relativa en la legislatura⁵¹.

49 H.M. NARUD, K. STRØM, "Norway. A Fragile Coalitional Order", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 158-191. Ver también T. BERGMAN, "Sweden: When Minority Governments Are the Rule and Majority Coalitions the Exception", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 192-230. Por último, véase D. POLI, "Svezia: più poteri ma più competitori?", en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo*, *op. cit.*, pp. 279-307.

50 J. NOUSIAINEN, "Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 264-299.

51 P. MITCHELL, "Ireland: From Single-Party to Coalition Rule", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, p. 131.

Como he indicado anteriormente, en el caso de los regímenes semi-presidenciales la diferencia fundamental es si hay o no cohabitación. En los casos de cohabitación, tanto en Francia como en Portugal, nunca ha habido ninguna duda de que el líder del partido que tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria se convertiría en el jefe de gobierno. Mientras que en Portugal siempre ha habido un partido que, para todas las cuestiones prácticas, gozara de una mayoría absoluta de escaños en la Asamblea de la República, en Francia, la situación ha sido levemente distinta. Tanto en la cohabitación entre el presidente socialista François Mitterrand y la alianza de centro derecha entre gaullistas y giscardiens que se extendió por un período de dos años, como en la más extensa de todas, entre Chirac y Jospin (1997-2002), se daba por entendido que era el líder del partido más grande de la mayoría parlamentaria el que debía indicar el nombre del primer ministro. Hasta donde sabemos, ni el presidente Mitterrand ni el presidente Chirac objetaron o intentaron manipular la situación. Además, cuando el presidente de la República es además el líder reconocido por la mayoría parlamentaria, los primeros ministros franceses se someten a su voluntad. De hecho, por una multiplicidad de razones, muchas veces han sido reemplazados: 1) conflicto de personalidades: de Gaulle/Debré; Giscard d'Estaing/Chirac; Mitterrand/Rocard; 2) cambio de políticas: Mitterrand/Mauroy; 3) intento de reconciliar al gobierno con el electorado: de Gaulle/Pompidou. Un buen testeo de estas hipótesis ha sido el largamente previsible y esperado reemplazo de su primer ministro, Jean-Pierre Raffarin, por parte de Chirac. El mismo tuvo lugar luego de una importante derrota electoral del partido gobernante, *Union pour un Mouvement Populaire*, en las elecciones locales. El presidente Chirac reemplazó a Raffarin por el ex ministro de asuntos exteriores, Dominique de Villepin, a quien consideraba con más capacidad para volver a conectar al gobierno con los electores y para darle una imagen de mayor dinamismo.

En Portugal, luego de la larga fase de transición (1976-1986) en la que el General Ramalho Eanes se desempeñó como Presidente de la República, las sustituciones de primeros ministros han sido extremadamente excepcionales. Esto se debe a la combinación de un excepcional factor institucional y un igualmente excepcional factor de carácter político. El factor institucional es que, luego de Eanes, han transcurrido veinte años en los que

todos los presidentes de la República surgieron del Partido Socialista. El factor político es que la Asamblea de la República portuguesa siempre se ha caracterizado por la existencia de una mayoría fácilmente identificable. Cuando esta mayoría estuvo formada por socialdemócratas, un partido de centro-derecha, los presidentes socialistas simplemente han aceptado al primer ministro designado por la mayoría parlamentaria. El Presidente Socialista, Jorge Sampaio, ni siquiera se opuso de manera directa a la constitucionalmente dudosa sucesión de José Manuel Barroso, designado Presidente de la Comisión Europea, por Pedro Santana Lopes (veremos más sobre su gobierno y las consecuencias políticas e institucionales de su breve estadía en el cargo cuando abordemos la cuestión de la facultad para disolver el Parlamento).

La relación entre los presidentes y primeros ministros socialistas presenta al analista una interesante peculiaridad. Los dos presidentes socialistas (Mario Soares y Jorge Sampaio) nunca intentaron imponer una reorganización del gobierno ni reemplazaron a los primeros ministros socialistas por dos importantes razones. La primera es que los socialistas siempre han preferido no enviar un desacertado mensaje de inestabilidad gubernamental a los electores portugueses, especialmente porque las mayorías parlamentarias socialistas fueron siempre bastante ajustadas. La segunda razón es que los presidentes socialistas no querían correr el riesgo de una confrontación con sus propios primeros ministros que eran por sí solos muy fuertes. Por otra parte, nunca estuvo entre los intereses del primer ministro socialista aceptar y/o producir una confrontación con su presidente. Me gustaría agregar que en Portugal, así como también en Francia, por lo general, los primeros ministros creen, con toda razón, que su próximo paso es competir por la presidencia. Por lo tanto, no quieren aparecer ante los ojos del electorado como políticos inescrupulosos con intenciones de destruir el marco institucional para avanzar en su carrera política. En cualquier caso, sería muy interesante explorar con mayor profundidad el tipo de relación política cotidiana e institucional que ha existido entre los distintos presidentes y primeros ministros portugueses.

A esta altura ya debería haber quedado claro que los distintos sistemas políticos analizados ofrecen una multiplicidad de situaciones. En el cuadro 1, que puede ser útil para destacar similitudes y diferencias, presento de manera sintética la información analizada hasta el momento.

CUADRO 1. ¿Cómo llegan a su cargo los jefes de gobierno?

Alemania	Designado por el presidente de la República. Proclamado formalmente por la mayoría absoluta de los miembros del <i>Bundestag</i> .
Austria	Designado por el presidente de la República conforme a los resultados electorales. No necesita un voto de investidura formal. Posibilidad de un voto de desconfianza.
España	Designado por el rey. Debe recibir un voto de confianza por parte del parlamento.
Francia	Designado por el presidente de la República. No necesita un voto de confianza. Expuesto a una moción de desconfianza*.
Gran Bretaña	"Reconocido" por la reina. No necesita un voto de confianza.
Irlanda	Debe ganar el voto de una mayoría relativa en el <i>Dail</i> , luego es designado por el presidente de la República.
Israel	Designado por el presidente de la República, debe recibir un voto de confianza por parte de la mayoría absoluta del <i>Knesset</i> .
Italia	Designado por el presidente de la República, debe recibir un voto de confianza por parte de la mayoría de los miembros votantes de ambas cámaras.
Portugal	Designado por el presidente de la República, debe recibir un voto de aprobación para su programa legislativo de gobierno.
Suecia	Designado por el presidente del <i>Riksdag</i> , debe ser "tolerado" por una mayoría del <i>Riksdag</i> .
* Francia IV República	Designado por el presidente de la República. No necesita un voto de confianza formal.