

VI. SISTEMAS PARLAMENTARIOS

VI.1. TIPOS DE PARLAMENTARISMO

LOS SISTEMAS parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.¹ Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento. Pero expresar que los gobiernos deben ser apoyados por el Parlamento no significa mucho. Ni siquiera explica por qué los sistemas políticos de que se trata tienen un gobierno fuerte o débil, estabilidad o inestabilidad, efectividad o inmovilismo y, en suma, desempeños mediocres o incluso detestables.

El hecho es que la palabra "parlamentarismo" no designa a un solo sistema. Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta

¹ Obsérvese que compartir el poder no implica que los sistemas parlamentarios sean sistemas de "dependencia mutua" entre el Parlamento y el gobierno. La premisa de que el Parlamento es soberano descarta la dependencia recíproca, esto es, una verdadera interdependencia entre los organismos Legislativo y Ejecutivo. El poder de disolver el Parlamento no puede ponerse a la par con el poder parlamentario sobre el gobierno. La primera es una posibilidad esporádica, la segunda es un control continuo sobre toda legislación. Además, el poder de disolución es por lo general (con la excepción de Inglaterra) una prerrogativa del jefe de Estado, no del primer ministro.

Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

De manera que el parlamentarismo nos puede fallar con la misma facilidad que los sistemas presidenciales. Si deseamos argumentar que el primero es mejor que el segundo, debemos declarar al punto a *qué parlamentarismo* nos referimos y procurar que el abandono del presidencialismo no conduzca sencillamente —siguiendo la ruta de menor resistencia— al parlamentarismo puro, esto es, al gobierno por asamblea, que es un mal gobierno.

En las siguientes secciones se bosquejarán las características específicas de cada forma parlamentaria. Pero el problema subyacente, común a todos los parlamentarismos, es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten, en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Mientras que en el caso estadounidense la indisciplina podría ser benéfica, en el caso parlamentario siempre es sin duda una desventaja. Los partidos adecuados para el parlamentarismo —como los he llamado— son, para empezar, partidos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado (por lo general una coalición).

Por tanto, la comprensión del parlamentarismo supone cierto conocimiento de quienes controlan los partidos y de lo que éstos —a su vez— controlan, así como de la forma en que ejercen ese control. Ésta no es una investigación fácil y sencilla, y en este libro se hará en diversas secciones (pero véase en particular la sección XII.2). Debe quedar en claro desde el principio, no obstante, que en esta investigación siempre debemos evaluar si la "unidad real" es el partido, sus fracciones y facciones, u otros, y si tanto el partido como las unidades subpartidistas han perdido su carácter central.

VI.2. EL PODER COMPARTIDO

Dije que los sistemas parlamentarios son todos sistemas en que se comparte el poder. Pero el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido. La fórmula

no es clara, porque compartir indica difusión e imprecisión. ¿Quién comparte qué, con quién, de qué manera y en qué medida? Se puede compartir el poder de muchas maneras. Pero aun así es posible dar cierto orden a este “rompecabezas” observando la estructura de autoridad nuclear en que se otorga poder al jefe del Ejecutivo, el primer ministro, para gobernar. Desde este punto de vista, el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás integrantes del mismo como:

- a) Un primero *por encima de sus desiguales*.
- b) Un primero *entre desiguales*.
- c) Un primero *entre iguales*.

He allí todas las fórmulas para compartir el poder porque excluyen la concentración del poder en una sola persona, en un *primus solus*, como sucede con el presidente estadounidense, cuyo gobierno es sólo su gabinete privado. Pero en realidad son fórmulas muy diferentes. Un primer ministro británico está en una situación en que es un *primus* (primero) por encima de sus desiguales, porque él (o ella) es el que realmente dirige el gobierno y tiene libertad para designar y destituir a ministros que ciertamente le son “subordinados”; el canciller alemán es menos preeminente, pero sigue siendo un *primus* entre desiguales (no entre iguales), mientras que el primer ministro de un sistema parlamentario ordinario es un *primus inter pares*, y por lo tanto no es tan *primus* en realidad. Por supuesto, podemos empezar a discutir acerca de los matices. No obstante, el criterio que subyace en las tres fórmulas queda bastante en claro.

Un primero *por encima de sus desiguales* es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca. De manera que este “primero” gobierna sobre sus ministros y de hecho puede contradecir sus órdenes. Un *primero entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza: se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. De modo que este “primero” puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Por último, un *primero entre iguales* es un primer ministro

que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son “impuestos”, y que tiene poco control sobre el grupo (al que mejor no se le describe como grupo, pues sus intocables buscan sus propios intereses).

Lo que importa es que las fórmulas en cuestión bosquejan una escala de acuerdos para compartir el poder que debilita las ideas convencionales sobre lo que el parlamentarismo y el presidencialismo hacen mejor, respectivamente. Una de las razones es que la escala indica que un primer ministro inglés puede gobernar mucho más efectivamente que un presidente estadounidense.² Esto implica que a la fórmula presidencial *primus solus* no se le puede acreditar ningún “mérito predominante de gobierno”. Además, la escala sugiere que no hay ninguna ventaja neta en remplazar a un *primus solus*, a un presidente, por un *primus inter pares*. De hecho, no podemos esperar que un primer ministro que no puede controlar a sus ministros (porque no los puede destituir), y que no tiene siquiera la libertad de elegirlos, esté en realidad al frente.

De modo que las fórmulas para compartir el poder que ofrecen la “promesa de gobernar” son: a) un primero por encima de sus desiguales, y b) un primero entre desiguales. Esto equivale a sugerir que los casos interesantes en que el gobierno parlamentario funciona son los sistemas de primer ministro que comprenden desde la variante inglesa a la alemana. Pero esto no es afirmar que todas las demás formas de parlamentarismo no funcionan. En las siguientes dos secciones veremos, entonces, las condiciones que explican y sostienen el funcionamiento de todos los sistemas parlamentarios que tienen un buen desempeño.

² Según la cuenta de Polsby (1993, p.31): “En sus últimos dos años en el cargo, los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush han tenido todos que tratar con congresos democráticos y obtuvieron lo que deseaban aproximadamente la mitad de las veces que tomaron posición respecto a una ley [...]. En los años anteriores de sus periodos comúnmente triunfaban en dos o más de cada tres casos”. Aun así, ningún primer ministro británico ha visto derrotadas sus leyes en una proporción de 1 a 3 o incluso de 2 a 3.

VI.3. LOS SISTEMAS CON UN PRIMER MINISTRO

El sistema con un primer ministro, o sistema de gabinete, en su más digna expresión tiene el mejor ejemplo en el sistema inglés de gobierno.³ Como se sabe, el sistema inglés de un primer ministro supone el gobierno de un solo partido (fracasaría con un gobierno de coalición), lo que a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que engendra un sistema bipartidista. Señalemos también que es el gobierno de un solo partido el que requiere la estricta disciplina partidista que predomina en Westminster, porque allí votar contra el gobierno de su propio partido significaría entregárselo a la oposición.⁴

Esto indica que el sistema de gobierno de Westminster depende de tres condiciones importantes. Sugiero además que estas condiciones dependen una de otra en este orden: *a)* elecciones pluralistas; *b)* un sistema bipartidista, y *c)* una fuerte disciplina partidista.⁵ Esto implica que si se cambia la primera condición, se presentará un efecto dominó, que no han percibido los académicos y políticos británicos que presionan por la adopción de algún sistema de RP y, en todo caso, por el rechazo del sistema en que el triunfador se queda con todo.

De manera que el sistema inglés de un primer ministro puede ser destruido fácilmente mientras que, por el contrario, no

³ Uso aquí indistintamente dos nombres, aunque está claro que "un sistema de primer ministro" sugiere una preeminencia notable, en tanto que "un sistema de gabinete" subraya el aspecto colegiado. Hasta hace poco, los conservadores habían hecho hincapié en la configuración del cargo de primer ministro, mientras que desde 1981 los estatutos del Partido Laborista limitan el poder de su líder exigiéndole que lleve al gobierno al "gabinete en la sombra" del periodo en que estaban en la oposición. Sin embargo, estas diferencias y los cambios de posición respecto a ellas no inciden en la afirmación de que el Parlamento está controlado por el Ejecutivo.

⁴ Ciertamente, los ocupantes de los escaños de Westminster no siempre tienen al líder del partido a sus espaldas y se les permite algún "voto libre". Pero cuando se trata de un asunto importante, el primer ministro puede sobreponerse a toda oposición dentro del partido, a menos que se trate de temas —como el ingreso de Inglaterra a la comunidad europea— que dividen profunda y fundamentalmente a cada uno de los partidos y al propio país.

⁵ No estudio el liderazgo del partido, en parte porque deseo ocuparme de él más adelante en relación con el caso alemán.

es fácil crearlo. A este respecto, recuérdese que para mis leyes sobre los efectos de los sistemas electorales (véase, *supra*, secciones III.3 y III.4), las elecciones pluralistas no pueden producir un sistema bipartidista a menos que los electores incoercibles del tercer partido estén dispersos por toda la nación en niveles menores que la pluralidad, condición difícil de cumplir para los recién llegados. Por lo tanto, cualquier país que adopta un sistema de distritos con un solo representante basado en el razonamiento de que el sistema de gobierno de un primer ministro será posible inmediatamente después, puede llevarse una gran decepción. Recuérdese además, que el sistema en que el triunfador se queda con todo no es aconsejable cuando un país está muy polarizado o tiene una cultura política heterogénea (véase, *supra*, sección IV.2).

Para proseguir con el tema, si bien el Reino Unido y los países que siguen el modelo inglés ejemplifican el caso fuerte del parlamentarismo con un primer ministro, Alemania presenta el caso débil, el más débil de la categoría. La República Federal Alemana nunca ha tenido un sistema de dos partidos (incluso si se cuenta, como yo lo hago, a la UDC y a la USC bávara como un solo partido), y sólo por muy breve periodo ha sido gobernada por un solo partido. Durante mucho tiempo ha tenido, en cambio, un sistema de tres partidos (hay quienes dicen que en realidad son dos y medio partidos), sus gobiernos de coalición siempre han sido de dos miembros, y no utiliza un sistema electoral mayoritario. Además, el canciller alemán es elegido en y por el Parlamento y de ningún modo formal (legalmente formal) es el líder de su partido. Aun así, la *Kanzlerdemokratie* alemana, su práctica de gobierno centrada en el canciller, puede ser clasificada correctamente entre los sistemas de primeros ministros.

¿Sugieren las diferencias entre los sistemas inglés y alemán que un sistema con un premier no se basa necesariamente en el principio del liderato? Mi respuesta sería sí y no. Porque los partidos alemanes informan al electorado, en el momento de las elecciones, quién sería su canciller (violando así, o por lo menos debilitando, el principio parlamentario). Pero no debemos darle mucha importancia a esto. Porque la designación prelectoral del primer ministro tiene sentido en un sistema

partidista (sea de dos o de dos y medio partidos) que permite sólo dos contendientes con posibilidades de triunfo; pero tiene mucho menos sentido con sistemas multipartidistas que requieren amplias coaliciones de más de dos partidos, y es absurdo cuando todas las coaliciones amplias de gobierno están formadas por partidos cuya fuerza casi es igual. En estas condiciones, el cargo de primer ministro necesariamente es parte de las negociaciones de la coalición, y no puede prometerse de antemano. Otro punto adicional es el siguiente: que la designación preelectoral de los primeros ministros no debe confundirse con la propuesta totalmente diferente de elegir directa y popularmente al primer ministro (propuesta que actualmente adoptó Israel, y que se discute en Italia, Japón y Holanda).⁶

¿Cómo se creó el sistema alemán? Los factores y razones que explican la *Kanzlerdemokratie* alemana son, en este orden: a) La prohibición de los partidos opuestos al sistema; b) la *Sperrklausel*, y c) el llamado voto constructivo de censura. Empezaré explicando por qué la primera razón es realmente la "primera".

Muchos, si no es que la mayoría de los observadores, afirman que el sistema tripartidista alemán se debe a la cláusula de exclusión de 5%, a la *Sperrklausel*, en combinación con un sistema electoral mixto (medio mayoritario). Todo esto claramente está equivocado. El sistema electoral alemán obtiene una representación proporcional casi pura (véase, *supra*, sección II.2), y es poco probable que un umbral de 5% reduzca el formato de un sistema de partidos a tres contendientes en algún lugar —Alemania incluida—. Así que los inicios del sistema político alemán no se encuentran en su sistema electoral, sino en la circunstancia de que las decisiones judiciales han modificado fundamentalmente el "desarrollo natural" del sistema de partidos. El Tribunal Constitucional de Karlsruhe prohibió en 1953 al neonazi Partido Socialista del *Reich*, y en 1956 al Partido Comunista. Si no hubiera sucedido esto quizás

⁶ Tengo fuertes reservas sobre este instrumento, pero aquí sólo hago hincapié en que la elección directa de un primer ministro se basa en un testimonio falso, porque no es posible referirse a Inglaterra ni a Alemania para apoyarlo. Mi objeción es detallada más adelante, sección VI.7.

el sistema tripartidista alemán no existiría. Ésta es una buena oportunidad para destacar que las estructuras constitucionales no tuvieron nada que ver con este importantísimo acontecimiento. Obsérvese que dichas decisiones judiciales fueron particularmente "circunstanciales" porque sin duda pertenecieron al estado de ánimo que prevalecía en los años cincuenta, y por añadidura, al contexto específico que las justificó. ¿Pueden repetirse hoy día en alguna democracia establecida? Lo dudo.

De modo que lo primero es la prohibición de los partidos opuestos al sistema, en el importante sentido de que proporciona a los otros dos factores una fuerza de la que carecen por sí mismos. Mucho se ha hablado de la *Sperrklausel*. En cambio, debemos detenernos en el tercer factor —el voto de censura constructivo— que es el elemento específicamente constitucional de la *Kanzlerdemokratie*. La disposición establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor. Aunque este instrumento constitucional no es un obstáculo insuperable, no debe menospreciarse su eficacia, porque es mucho más fácil reunir una mayoría negativa, una mayoría que sencillamente expulsa a un gobierno, que juntar una mayoría positiva que también se ponga de acuerdo sobre el nuevo canciller.⁷

La comparación entre las formas británica y alemana de establecer un sistema de premier se limitó en las páginas previas a observar que el principio de liderazgo alemán parecía tener cimientos más débiles que el inglés. Sin embargo, ahora debe decirse que esta debilidad es corregida por el voto de censura constructivo. Además, un refuerzo adicional del sistema alemán se debe a que el Parlamento sólo nombra al canciller y no a todo el gobierno, como se hace en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Este procedimiento asegura que el premier estará por encima de su gobierno, que él (o ella) es definitivamente, como dije antes, un primero *entre desiguales*.

⁷ De hecho, hasta la fecha sólo tenemos un caso, en 1982, de un cambio parlamentario de canciller (del socialdemócrata Schmidt al demócrata-cristiano Kohl), que se debió al rompimiento de la coalición entre los liberales y el partido socialdemócrata.

Ahora podemos ocuparnos de la pregunta acerca de cuál de los dos modelos es más fácil de copiar. En los países que no están satisfechos con su democracia parlamentaria y buscan nuevas formas políticas, la opinión prevaleciente es la de que el modelo alemán es el más accesible, que es el modelo fácil de imitar. Pero mi análisis lleva a la conclusión opuesta. El sistema inglés ha sido conformado constitucionalmente, mientras que el sistema alemán se debe a las circunstancias. Sin duda es más fácil replicar las estructuras que las circunstancias (en el sentido que acabo de explicar). Si optamos por el modelo de Westminster, todo lo que tenemos que hacer es adoptar el sistema en que el triunfador se queda con todo; si tenemos suerte, es decir, si el electorado está “distribuido normalmente” en todos los distritos electorales, el resto de la estructura se presenta por sí sola y, de otra manera, puede ser manejada mediante intervenciones constitucionales.

Pero si se opta por el modelo alemán, ¿qué se puede hacer? Como sabemos, la adopción de la *Spercklausel* no solucionará los problemas, ya que por sí sola no reducirá el número de partidos hasta el punto necesario para que surja un sistema de primer ministro. De manera que ¿cómo lo hacemos? Aunque no podemos esperar la ayuda de algún tribunal constitucional, por supuesto que podemos renunciar a la RP y pasar a los sistemas pluralistas. Sin embargo, si lo hacemos así, estamos siguiendo el camino inglés, que es más difícil, y no el alemán. Añadamos, por precaución, la idea de que el propio sistema alemán, como ha sido hasta mediados de los noventa, podría estar desapareciendo.⁸ Supóngase que la unificación de las dos Alemanias con el tiempo aumentará el número de partidos a cuatro o cinco. ¿Seguirá funcionando la *Kanzlerdemokratie* en esas circunstancias? Probablemente no. Porque la fuerza del canciller no va más allá de su propio partido. Esta limitación no es importante mientras el segundo socio de las coaliciones alemanas, el PFD, sea de 6 a 7 veces menor. Con esa relación, el partido liberal no puede aspirar a nombrar al can-

⁸ Obsérvese, a este respecto, que los verdes y los *Republikaner* ya han podido traspasar la barrera de 5%, y en realidad están terminando con el formato de tres partidos al nivel de las *Länder*. Las elecciones generales del otoño de 1994 podrían traer consigo un cambio.

ciller, ni condicionar su designación; sólo puede hacer que caiga el gobierno de coalición dominado por los socialistas o los demócratas-cristianos. Supóngase ahora que otros dos partidos se vuelven importantes, y por tanto que las coaliciones futuras tendrán que incluir por lo menos a tres partidos cuya fuerza será casi igual, o en todo caso menos desigual.

Bajo estas condiciones, el sistema de primer ministro del tipo alemán deja de funcionar, porque sus restantes “pilares”—la “elección solitaria” en el Parlamento y el voto de censura constructivo— probablemente no serán suficientes para sostenerlo.

VI.4. EL PARLAMENTARISMO FUNCIONAL

La conclusión de que no puede imitarse fácilmente a los sistemas de primer ministro, ¿conduce a la conclusión ulterior de que el “parlamentarismo funcional” no es frecuente y tampoco lo será en el futuro? Claro que no. Con respecto a la capacidad de gobierno, “funcional” tiene dos significados; éstos son: el gobierno efectivo y el gobierno estable; esta distinción permite tres combinaciones, es decir, un gobierno que sea: *a*) efectivo y estable; *b*) estable y posiblemente efectivo, y *c*) inestable. Este formato permite muchos casos operativos que ciertamente van más allá del modelo inglés y de la experiencia alemana.

La primera combinación incluye principalmente a los sistemas de un primer ministro, pero también comprende a países con un “sistema en que predomina un partido” como Suecia y Noruega (durante prolongados periodos desde la década de 1930), Japón (entre 1954 y 1993) y España (desde 1982), que ni pueden tener las estructuras de un sistema de primer ministro, ni un formato de dos o tres partidos, y que sin embargo tienen durante 10 o hasta 40 años, el gobierno de un solo partido (del mismo partido), debido sencillamente a que en las legislaturas sucesivas ese partido consigue la mayoría absoluta de escaños.⁹ De esta manera, los sistemas con un parti-

⁹ Los escritos sobre este tema frecuentemente confunden el *sistema* de partidos predominante con el de un partido dominante, que consiste en que un solo partido disfruta de una cómoda mayoría relativa sobre los demás. Por ejemplo, Democracia Cristiana italiana ha sido un partido dominante duran-

do predominante proporcionan la estabilidad y la efectividad que acompañan a todos los gobiernos de un solo partido, aunque en este esquema quizá no haya una correlación positiva entre eficiencia y duración, porque los países que no tienen gobiernos alternos (o sólo en muy raras ocasiones) carecen de los estímulos que proporciona la rotación de dos partidos en el poder.

Lo que importa es que aquello que no puede lograrse sobre la base del principio de liderazgo, puede obtenerse mediante una particular estructuración del sistema de partidos. Esto quiere decir que la lista de las democracias parlamentarias funcionales es ampliada por los casos que ya no pueden explicarse mediante algún acuerdo constitucional. Todavía es posible encontrar, más allá de esta frontera, países de muchos partidos con gobiernos de coalición que resultan ser estables y razonablemente efectivos. Pero éstas son historias venturosas de un solo país cuyo éxito debe acreditarse a las cualidades políticas y personales del liderazgo, no a alguna clase de estructura, siempre que se respete una condición clave, la de que los partidos sean adecuados para el parlamentarismo y por tanto lo suficientemente controlables.

¿Puede llegarse a una conclusión general respecto a las razones por las que las democracias parlamentarias funcionan o pueden funcionar? La respuesta que surge de nuestra revisión general del tema es que los gobiernos parlamentarios funcionan (o funcionan mejor) cuando su nombre no es el más adecuado, es decir, cuando el Parlamento no gobierna, cuando está limitado. Dicho de otra manera, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del Parlamento. Más bien, el parlamentarismo funciona cuando se le cortan las alas, cuando adquiere —podemos decir— una forma semiparlamentaria. Algo que resulta paradójico: cuanto menos

te 40 años, con excepción de la primera legislatura de 1948, sin que haya surgido un esquema predominante en ningún momento. Lo mismo es cierto del Mapai de Israel, su principal partido socialista, que hasta 1977 fue el partido dominante en el *Knesset*. Trato ampliamente de esta diferencia en Sartori, 1976, pp. 192-201, pero pareciera que muchos de mis colegas no captan la importancia crítica de distinguir a un solo partido de las propiedades sistémicas.

parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño.

VI.5. EL GOBIERNO POR ASAMBLEA

Puede ser que los países que salen de una dictadura no tengan ninguna otra opción que un gobierno parlamentario. Pero debemos advertir de sus peligros a las personas descontentas con los sistemas presidenciales a las que se les sugiere que adopten una forma parlamentaria de gobierno. No obstante, los panegiristas del parlamentarismo muy pocas veces reconocen sus lados oscuros. Veamos el siguiente resumen de la forma en que ven a su protegido:

Quienes se han visto frustrados por los estancamientos del sistema estadounidense [...] han proyectado ansiosamente su mirada a través del Atlántico [...] y admirado la unidad dinámica de otros gobiernos democráticos [...]. En las democracias parlamentarias, la mayoría legislativa es soberana y un comité de esa mayoría —el gabinete— dirige simultáneamente a la legislatura y al Ejecutivo. El poder está unido. La responsabilidad ha sido determinada claramente. Una fuerte disciplina partidista les da a los primeros ministros y a sus gabinetes la seguridad de que podrán actuar con rapidez y decisivamente [...]. En los sistemas parlamentarios de dos partidos, de los que el Reino Unido es el prototipo, los votos de censura son raros [...]. En los sistemas parlamentarios de varios partidos que se dan en el continente europeo, es común que los gobiernos se formen gracias a coaliciones [...] [pero] mientras logren superar sus desacuerdos [...] dentro de sus gabinetes estarán tan seguros del apoyo legislativo como los gobiernos del Reino Unido. Bajo cualesquiera de estos sistemas parlamentarios es posible, como lo expresó Lloyd Cutler, formar un gobierno que pueda actuar, que pueda hablar [...] con una sola voz clara.¹⁰

Como indica lo anterior, el panegirista del parlamentarismo sólo alcanza a ver hasta Inglaterra, y pierde la vista cuando llega a Dover, ante el canal. La experiencia parlamentaria de la Europa continental únicamente se menciona como un re-

¹⁰ La cita la tomé de Sundquist, 1992, pp. 18-19, pero debo indicar que no representa su propia opinión.

flejo algo imperfecto de la enseñanza inglesa; y no se observa ni se menciona al parlamentarismo de asamblea. Puede alegarse que los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada. Pero no es así. Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia.

El prototipo del gobierno por asamblea ha sido la Tercera República francesa, la precisamente llamada "República de diputados". Sin embargo, la Cuarta República francesa e Italia, por ejemplo, la evitaron sólo en la medida en que la "partidocracia parlamentaria" (*partitocrazia*, esto es, el poder del partido) fue capaz de restringirla. Actualmente, las más de las experiencias parlamentarias poscomunistas son del tipo asambleísta. Mi opinión es que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo. Por lo que se refiere a sus características, se las puede derivar rápidamente de la cita anterior, remplazando sus méritos con los deméritos. En el esquema asambleísta: *a)* el gabinete no dirige la legislatura; *b)* el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; *c)* la responsabilidad casi desaparece del todo; *d)* hay poca o ninguna disciplina partidista; *e)* los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente; *f)* las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo, y *g)* los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.

En este momento no es necesaria alguna explicación particular de lo anterior, excepto por una pregunta: ¿Por qué hay tanta disposición a cambiar de gobierno cada año o más frecuentemente? Quienes están perplejos ante esta situación razonan que, después de todo, aunque se trate de gobiernos de coalición, representan para sus partidarios "su gobierno". Sin embargo, en realidad no es así. Porque en la mayoría de los casos el gobierno de coalición que cae es remplazado por otro

gobierno de coalición de los mismos partidos. De aquí que, terminar con el gobierno propio no significa, como en Inglaterra, entregarlo a otros, sino darse la oportunidad de ingresar al gabinete. Para un primer ministro en potencia, la inestabilidad del gabinete es una puerta abierta a su carrera.¹¹ Pero, ¿es realmente importante la inestabilidad del gabinete en esos casos?

VI.6. ESTABILIDAD Y EFICACIA

En muchos de los escritos sobre este tema la "estabilidad" es el *principal* indicador de la democracia funcional. Se razona que si un sistema parlamentario logra un gobierno estable, también conseguirá un gobierno efectivo. A la inversa, el gobierno inestable es síntoma de un mal gobierno. Pero este razonamiento sólo se sostiene parcialmente cuando se le estudia.

Empecemos con la "governabilidad", es decir, la eficacia o eficiencia en el gobierno. La advertencia preliminar es que estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, sino a las *capacidades estructurales*. Los desempeños dependen tanto de las personas como la conducción de un vehículo depende de los choferes.¹² Pero además, los choferes necesitan carreteras y, de manera similar, quienes dirigen los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse. Así que no podemos tener un gobierno capaz de tomar decisiones, sin un cargo de primer ministro que le permita tomar decisiones; pero incluso este tipo de primer ministro podría verse imposibilitado para actuar si el proceso de toma de decisiones está lleno de obstáculos y opera contra él. Una segunda advertencia es

¹¹ El argumento de que un miembro del Parlamento (MP) que deja de apoyar a un gobierno de coalición en el que participa su propio partido pone en peligro su propia reelección, sólo es válido si ésta se halla controlada por un partido fuertemente unificado, y presupone además una votación abierta. Pero a menudo los gobiernos son socavados por el manto del voto secreto.

¹² Se supone que el estructuralismo, o el enfoque estructural de la política, sostiene que el liderazgo y la decisión influyen poco, si es que influyen, en los resultados. Ya debe estar claro que yo entiendo al estructuralismo de manera muy distinta. En esta obra mucha de mi argumentación es estructural y no obstante, sostengo que los resultados son decididos por el liderazgo y la decisión.

que no debemos confundir “el gobierno eficaz” con el “gobierno activista”. El primero es un gobierno capaz de ejecutar sus políticas, aunque puede seguir una filosofía no activista de gobierno y elegir por tanto, si lo prefiere, permanecer inactivo en ocasiones. La diferencia entre un gobierno eficaz y uno impotente, es que el primero puede decidir no actuar, en tanto que el segundo no puede actuar aunque lo quiera. De manera similar, la diferencia entre un gobierno eficaz y uno activista, es que mientras el primero puede ser eficaz para deshacer y dismantelar algunas cosas, se supone que un gobierno activista “hace”, ya que parte del supuesto de que no hay ningún problema que no pueda resolver la política.

Aun así, un gobierno con el poder de hacer preocupa a mucha gente. Nosotros favorecemos al gobierno eficiente bajo el supuesto de que gobernará bien. Pero si esperamos o tememos que el gobierno actuará mal, entonces cuanto menos pueda gobernar, mejor. De manera que el tercer punto es que el gobierno ineficiente es la mejor defensa contra el mal gobierno: cuanto menos eficaz sea, menor será el daño.

No negaré que este argumento tiene bases, pero no es decisivo. Para empezar, el gobierno ineficiente también puede ser perjudicial, porque una de las principales características de la ineficiencia es el desperdicio de recursos, la utilización de recursos sin conseguir ningún fin. Pero ante todo, me parece que estamos entrando cada vez más en un mundo artificial, frágil y confusamente complejo que no puede “naturalmente” salvarse a sí mismo (ni, de hecho, salvarse de sí mismo). Nos guste o no, la mano invisible ya no puede funcionar sin ayuda de la visible, de los gobiernos que intervienen e interfieren. Acepto que los daños de un mal gobierno pueden ser reducidos por el gobierno ineficaz. Pero no acepto que podamos darnos el lujo de gobiernos estancados, inmóviles e impotentes. El gobierno eficaz es un riesgo que debemos aceptar, aunque sólo sea porque las otras opciones son peores.

Ahora, nos ocuparemos de la “estabilidad”. La primera pregunta es: ¿qué estabilidad? ¿la estabilidad de quién? La *democracia estable* (es decir, la estabilidad del régimen) es una cosa, el *gobierno estable* es otra. A pesar de esto, a menudo permitimos que el resplandor de la democracia estable santifique al

gobierno estable. Sin embargo, ésta es una extrapolación indebida. Es obvia la importancia de que la democracia no caiga. Pero, ¿por qué es importante que no caigan los gobiernos? Por lo general la respuesta es que el gobierno estable “indica” un gobierno efectivo. No es así. La estabilidad del gobierno depende de una mera *duración*, y los gobiernos pueden tener una larga vida y ser impotentes: su duración de ninguna manera sirve como indicador e incluso menos como un detonante de la eficiencia o de la eficacia. En realidad, en la mayoría de los sistemas parlamentarios que requieren gobiernos de coalición, éstos prolongan su supervivencia procurando no hacer nada. En este contexto, lo poco que pueden hacer los gobiernos de coalición lo hacen por lo general en los primeros seis meses, en el periodo de luna de miel inicial en que no pueden, decentemente, ser derrocados. Después se les deja ganar tiempo procurando no hacer nada, evitando “hacer olas”. De manera que el problema no es de longevidad, de la duración de los gobiernos, sino que lo importante es saber si a los gobiernos se les da la capacidad de gobernar. El gobierno estable podría ser una condición facilitadora, pero ciertamente no es una *condición suficiente* del gobierno efectivo.

Después de haber establecido que un gobierno puede ser estable y ocioso, de larga duración y carecer de poder, es posible conceder, por supuesto, que la duración ayuda a la ejecución de las políticas. No obstante, cuanto más afirmemos que el gobierno estable es una condición necesaria (aunque no suficiente) del gobierno eficiente, tanto más debemos asegurarnos de que el gobierno estable realmente lo sea y se trate de un *mismo* gobierno que dura. En cambio, se nos dice que los gobiernos inestables pueden ser gobiernos estables “disfrazados” de inestables, que la “aparente inestabilidad” es sólo eso, mientras que la realidad subyacente es una de sustantiva continuidad. Así, el argumento es que los gobiernos inestables (de poca duración) pueden ser tan buenos como los estables, siempre que el personal político que se rota los cargos sea aproximadamente el mismo (o no cambie). No estoy de acuerdo.

Si, como lo he sostenido, la estabilidad es *per se* una preocupación desorientadora, entonces el concepto de “estabilidad del personal” (en el gobierno) es igualmente un remedio

equivocado. Agregaría que el argumento es sesgado y que al apoyarlo empeoramos las cosas. El honorable Señor Eterno ha sido —leemos en su *curriculum*— primer ministro siete veces y en los intervalos ha ocupado cargos en el gabinete durante unos 40 años, entre ellos los de secretario de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Educación, de Gobernación y otros. Para su fortuna, no cabe duda de que su estabilidad en los cargos públicos es indiscutible. Pero, ¿de qué manera su estabilidad personal le sirve al sistema? ¿En qué forma es una estabilidad que beneficia a la organización política? Yo diría que de ninguna manera. De hecho, al dejar atrás cualquier experiencia que pueda haber adquirido en su prolongada trayectoria, el honorable Eterno dispersa en torno suyo la discontinuidad (no la continuidad) de su interminable incompetencia. Además, la razón que hace al honorable Eterno un ministro de larga duración en todo, es precisamente que sabe muy bien que su poder para permanecer en el gabinete no tiene nada que ver con su desempeño en el cargo (ni, incidentalmente, con su inteligencia natural), pero sí con la fuerza y las maniobras de su facción dentro del partido. Si en verdad esto es lo que se quiere decir al hablar de “estabilidad sustancial”, entonces creo que estamos mejor sin ella.

VI.7. EL PRIMER MINISTRO ELEGIDO DIRECTAMENTE

Hasta ahora he tratado de la duración de los gobiernos como una preocupación mal enfocada y una prioridad desorientadora. Pero es peor cuando nos encontramos con la propuesta ya mencionada (véase, *supra*, sección VI.3) de una elección directa y popular del primer ministro para un periodo de igual duración que la legislatura. Como la propuesta no se preocupa por decir cómo este primer ministro estable, con un periodo largo, se asegurará un apoyo parlamentario igualmente prolongado, es evidente que en este caso la “duración del gobierno” se convierte en un fetiche. Seleccionamos a un general sin darle soldados y suponemos que ganará sus batallas porque no se le puede destituir del cargo. ¿Tiene sentido? No para mí.

El único país que ha adoptado la elección directa del pri-

mer ministro (por cuatro años) es, hasta la fecha, Israel. Esta disposición entrará en vigor cuando se elija el *Knesset* (Parlamento) a mediados de 1996, pero se la incluyó en la Ley Básica de 1992. No le proporciona al primer ministro una mayoría (este problema es descuidado totalmente); sencillamente le da el garrote que significa el poder de disolver el Parlamento.¹³ Tampoco es un gran garrote, porque un primer ministro que envía a sus casas a los diputados, también se destituye a sí mismo y cualquier disolución del *Knesset* implica su propia caída. Ahora bien, un país pequeño, con una población de unos cinco millones (menos que los de la ciudad de Nueva York) puede quizá soportar el costo de elecciones continuas. Aun así, no hay ninguna seguridad de que la nueva elección del Parlamento producirá un reajuste diferente, mientras que sí es seguro que un país con fiebre electoral epidémica, esto es, persistentemente orientado a la política electoral actual o futura, tendrá una mala política. Por otra parte, ¿por qué habría un Parlamento de votar para destituir a un primer ministro? Puede seguir el juego de apoyarlo cuando se presenten votos de censura, aunque obstruya en todos los casos sus propuestas legislativas.

Uno de los partidarios de esta reforma, Bogdanor, escribe: “La elección directa del primer ministro le dará a Israel un sistema de gobierno que se parecerá mucho al de la Quinta República francesa” (en Sprinzak y Diamond, 1993, p. 97). Pero, como veremos en el capítulo siguiente, esto es totalmente erróneo. El sistema semipresidencial francés permite, característicamente, un primer ministro que siempre dirige una mayoría parlamentaria (y que puede ser cambiado si cambia esta mayoría). En vez de eso, el primer ministro elegido directamente no puede ser cambiado y queda atado al apoyo o a la oposición que le designa el electorado. Bogdanor alega que se debe elegir directamente al primer ministro antes de la elección del Parlamento, de manera que los electores sepan cómo votar si desean elegir una mayoría que lo apoye (*ibid.*, pp. 98-99). Esto es poco convincente. Los votantes estadounidenses

¹³ Más exactamente, un voto de censura del *Knesset* al primer ministro y/o a su gobierno automáticamente implica su disolución y nuevas elecciones. El primer ministro además tiene poder para disolver al *Knesset* por su propia iniciativa, siempre que el presidente esté de acuerdo.

no crean un gobierno dividido porque voten sin saber quién será elegido presidente, sino que deliberadamente dividen sus votos. Por otra parte, casi no hay posibilidad de que en países fragmentados en múltiples partidos como Israel, Italia y Holanda, ocurra un efecto por el que los electores le den al partido del primer ministro que han elegido niveles de mayoría absoluta.

Me temo que tampoco estoy de acuerdo con la poca importancia que Bogdanor le da al estancamiento que la mayoría dividida origina. En los sistemas parlamentarios frecuentemente surgen gobiernos minoritarios (en Dinamarca son prácticamente la regla),¹⁴ pero son resultado de negociaciones con mayorías parlamentarias más o menos viables en las que se fundamentan y que son las que los sostienen en el gobierno. Entonces, toda analogía con gobiernos minoritarios parlamentarios deja de tener validez cuando se hace con respecto a un primer ministro minoritario con el que no es posible negociar y al que no se puede destituir. Por tanto, argumentar que un *Knesset* controlado por la oposición simplemente implica y significa "que se controlará el poder del primer ministro" (*ibid.*, p. 99) es reducir exageradamente las consecuencias.¹⁵

Si bien es erróneo asimilar con el sistema semipresidencial del tipo francés al sistema del primer ministro elegido directamente, tampoco es correcto asemejarlo al presidencialismo.¹⁶

¹⁴ Véase Strom, 1990, y Daalder, 1971. Obsérvese que muchos gabinetes minoritarios lo son en apariencia, no en esencia, mientras que éste nunca sería el caso con un primer ministro directamente elegido que se enfrenta a una oposición mayoritaria.

¹⁵ Esta reducción se basa, nuevamente, en la afirmación errónea de que en ese caso el sistema político pasaría a "periodos de cohabitación o de poder compartido, semejantes al sistema francés entre 1986 y 1988". Debo insistir en que esto es una equivocación. En Francia entre 1986 y 1988 fue el presidente, Mitterrand, el que perdió su mayoría, pero el primer ministro, Chirac, era apoyado por una mayoría. Lo mismo es válido para 1993, cuando Mitterrand se vio obligado nuevamente a designar a un primer ministro no socialista, apoyado por una mayoría.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Shugart y Carey, 1992, p. 164: en "las propuestas [...] que comprenden la elección directa de un primer ministro [...] el jefe de gobierno electo sería un presidente según nuestra definición". Como los autores indican específicamente que "al primer ministro se le permitiría disolver a la asamblea, pero entonces él o ella tendrían que participar nuevamente en la campaña para ser reelectos", no veo de qué manera esta característica corresponde a definición alguna de presidencialismo.

Ya dije que la elección directa de un presidente no basta para crear un sistema presidencial (véase, *supra*, sección V.1). Más aún, ese primer ministro seguiría estando sometido a los votos de confianza o de censura del Parlamento; su principal instrumento de poder es el típico de los sistemas parlamentarios, la disolución de la legislatura; mientras que a los presidentes generalmente se les permiten varios vetos y poderes extraordinarios y de emergencia, la elección directa del primer ministro no va acompañada de todos estos instrumentos. La única analogía entre un primer ministro electo y un presidente electo radica en una desventaja común, que es la rigidez del periodo que estarán en el cargo. Un presidente que se hace enormemente impopular, o que es desastrosamente incompetente, o que clara y amenazadoramente va más allá de sus poderes, no puede ser remplazado (a menos que se le acuse legalmente) mientras no termine su periodo. El primer ministro elegido directamente gobierna ya sea mediante la disolución del Parlamento, o introduciendo esa misma rigidez y desventaja en un sistema distinto del presidencial, cuya naturaleza la hace innecesaria.

De manera que la elección directa de un primer ministro no es una especie de *ersatz*, sustituto, de un sistema presidencial. Si se desea el presidencialismo es necesario rediseñar todo el mecanismo. Por el contrario, injertar un primer ministro inamovible, popularmente electo, en un sistema parlamentario es como arrojar una piedra dentro de una máquina. Para que no la rompa debe ser una máquina muy fuerte.