

Gianfranco Pasquino

Los poderes de los jefes de gobierno

Los jefes de gobierno de las democracias parlamentarias europeas disponen de una notable variedad de tipos de poderes. Según los casos, los primeros ministros pueden nombrar y revocar a sus ministros, pueden pedir (y obtener) la disolución del Parlamento y pueden lograr hacer aprobar su programa legislativo y político.

Mediante un rico análisis comparado, que va desde el primer ministro inglés al canciller alemán, pasando por el presidente del gobierno español al presidente del Consejo italiano y otros jefes de gobierno, el autor alcanza tres importantes conclusiones. En primer lugar, ningún jefe de gobierno, ni siquiera el más "fuerte" y acreditado, que sin dudas es el primer ministro inglés, está en grado de imponer, siempre y donde sea, su voluntad política. En segundo lugar, el poder de cualquier jefe de gobierno en Europa depende esencialmente del consenso electoral, de los votos y de los escaños parlamentarios obtenidos de su partido. Por último, la cualidad más importante de los gobiernos parlamentarios está constituida por su flexibilidad, es decir, por la posibilidad de sustituir a los jefes de gobierno que gobiernen poco y mal, sin que ello provoque una crisis institucional. El resto queda confiado a las capacidades personales y políticas de quienes sean jefes de gobierno e intenten permanecer en el poder.

ISBN 978-987-22826-2-2



9 789872 282622

prometeo
libros



BONONIAE LIBRIS

prometeo
libros



BONONIAE LIBRIS

Gianfranco Pasquino

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** resulta evidente y sustancialmente inadecuado porque es incapaz, con algunas pocas excepciones, de considerar conjuntamente el sistema de partidos y el modelo de gobierno². 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-

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 elite en clave asociativa como antídoto 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-

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.

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 deberá 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.E.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-

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-

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

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 cuál-

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 forma 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 reparo 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 al 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-

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.

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 apoye- 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-

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 (parafraseo 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 menoscabar 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. SHEPBLE, *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 monopolítica. 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

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-

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.*

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

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.

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

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

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-

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. STRØM (eds.), *op. cit.*, pp. 433-497.

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-

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 Víctor 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).

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>>.

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 l'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.

Capítulo IV

PERDER EL CARGO

En esta sección, me interesa fundamentalmente analizar cómo (una cuestión institucional) y, en mucho menor medida, por qué (una cuestión política), los jefes de gobierno pierden sus cargos. No se trata, por lo tanto, de la estabilidad/inestabilidad gubernamental y de la finalización del gobierno⁵², sino de la estabilidad/inestabilidad del primer ministro. Por supuesto, muchas veces la derrota de un primer ministro puede llevar a la disolución o conclusión de su gobierno, pero la inestabilidad gubernamental no implica necesariamente la inestabilidad de toda la coalición de gobierno. En verdad, la sustitución del primer ministro puede ser solo otra forma de implementar un cambio del gabinete en sistemas complejos, es decir, en sistemas multipartidarios extremos (con muchos partidos divididos en facciones). Sin ninguna duda, este fue el caso de Italia hasta 1993⁵³. Fue también, en esencia, el caso de la IV República francesa. Sin embargo, la cuestión de la inestabilidad gubernamental ha preocupado a políticos, académicos y expertos debido a que la experiencia europea de entreguerras muchas veces indica que este factor constituyó el prerrequisito para la crisis de la democracia. En consecuencia, en muchos países, se buscaron soluciones institucionales y constitucionales dirigidas a prevenir la inestabilidad gubernamental y del primer ministro, así como también a reforzar a este último. El fallido intento de Israel para fortalecer al primer ministro a partir de su elección mediante el sufragio popular directo por parte de los electores es un ejemplo en este sentido. Es un ejemplo también de una solución constitucional pero, mal diseñada.

El voto de desconfianza constructivo, incluido por primera vez en la Constitución de la *Bundesrepublik* alemana e importado luego a la Constitución española de 1978, representa un excelente ejemplo de una solución ins-

52 Para las dificultades que existen para definir con precisión y calcular este acontecimiento, ver M. LAVER, "Government Termination", en *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 23-40.

53 C. MERSHON, *The Cost of Coalition*, op. cit.

titucional exitosa al problema de la potencial inestabilidad del jefe de gobierno. Por otra parte, a menudo se ha destacado de manera convincente que la posibilidad de reemplazar al jefe de gobierno constituye un punto fuerte de las democracias parlamentarias en comparación con las democracias presidenciales, donde una crisis política relacionada a la incapacidad del presidente y un controvertido ejercicio del poder puede derivar en una crisis institucional, debido a la imposibilidad de reemplazar al presidente si no es a través del juicio político. En todas las democracias parlamentarias, el Parlamento y los parlamentarios mantienen la facultad de reemplazar al jefe de gobierno para solucionar las crisis gubernamentales nacidas de la incompetencia, la corrupción, la falta de representación y *accountability*, y de cualquier otro ejercicio irregular de facultades por parte del jefe de gobierno⁵⁴. Sin embargo, lo que los críticos de las democracias parlamentarias han señalado en reiteradas ocasiones y lo que temen aun aquellos que defienden el sistema parlamentario son las crisis que se generan como consecuencia de conflictos dentro de la coalición misma de gobierno. Este tipo de crisis parece estar destinado a erosionar el tejido de la democracia. Al menos, estas son las crisis que contribuyeron en gran medida al gradual desgaste que terminó en la disolución de la IV República francesa y a la abrupta implosión de la "Primera" República italiana⁵⁵.

54 Este argumento fue presentado en un largo e importante ensayo por J.J. LINZ, 1994, *op. cit.* Para una solvente evaluación de este debate, ver R. ELGIE, "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies", en *Democratization*, vol. 12, n. 1, 2005, pp. 106-122.

55 Técnicamente no es correcto identificar dos repúblicas en la experiencia constitucional y política italiana de posguerra: la primera, supuestamente, existió entre 1948 y 1993, y la segunda desde ese año hasta la actualidad. Según aquellos que recurren a esta periodización, el factor decisivo utilizado para diferenciar ambas etapas es la reforma electoral de 1993 que pasó de la representación proporcional a un sistema que combina una fórmula mayoritaria, utilizada en distritos electorales uninominales para elegir a las tres cuartas partes de los parlamentarios, con una fórmula proporcional, utilizada para elegir a la cuarta parte restante en listas partidarias separadas. Si un cambio en el sistema electoral fuera suficiente para señalar el nacimiento de una nueva república, la aprobación de una nueva ley electoral proporcional hacia finales de 2005 indicaría la llegada de otra nueva, supuestamente, la tercera. No es así. Si bien el sistema electoral bautizado como *Mattarellum*, utilizado en tres ocasiones (1994, 1996 y 2001) ha tenido muchas consecuencias de gran importancia -muchas de las cuales serán abordadas aquí-, siendo en mi opinión, la más importante, la casi obligatoria -desde un punto de vista político- formación de coaliciones pre-electorales, esto no equivale a una nueva república. La misma solo podría existir una vez que los componentes básicos del sistema, es decir, las normas, reglas e instituciones, tal como están establecidas por la constitución, fueran afectadas y modificadas significativamente. En consecuencia, una nueva república puede tomar forma solo importantes reformas constitucionales aprobadas por una mayoría parlamentaria sean implementadas. Nótese que este sería el caso aun cuando el sistema electoral italiano haya regresado una vez más a la familia de los sistemas proporcionales.

En realidad, puesto que todos recordaban dolorosamente cómo la República de Weimar (1919-1933) se había visto atrapada en un torbellino de intensa inestabilidad gubernamental y frecuentes crisis de gobierno, los constituyentes alemanes de posguerra idearon el voto de desconfianza constructivo. Cualquier canciller alemán puede ser expulsado por una mayoría absoluta de los miembros del *Bundestag* votando una moción presentada contra él siempre y cuando una mayoría de los miembros sea capaz de elegir a otro canciller dentro las siguientes 48 horas. Por razones semejantes, los constituyentes españoles, que no habían olvidado la lección que había dejado la Primera República española (1931-1936) y que habían interpretado correctamente la experiencia de inestabilidad gubernamental de la República Italiana, decidieron importar de Alemania el notable mecanismo constitucional del voto de desconfianza constructivo. El hecho de que en Alemania este procedimiento se haya completado solo una vez, no opaca su importancia⁵⁶. En este país, falló en una ocasión: en el caso del demócrata cristiano Rainer Barzel en 1972. Además, debemos recordar que los cancilleres alemanes también pueden proponer una moción de confianza (art. 68, Ley Fundamental) para lograr la disolución anticipada del *Bundestag*, lo que fue hecho en tres ocasiones por parte de gobiernos de mayoría: en 1972, SPD y FPD, en 1983 CDU/CSU/FDP, y en 2005 SPD/Bündis 90/Die Grünen⁵⁷.

En el caso de España, el voto de desconfianza constructivo ha sido utilizado en dos ocasiones, fundamentalmente por las intenciones propagandísticas de los líderes de la oposición. La primera vez, en 1980, por el socialista Felipe González y la segunda, en 1987, por parte de Hernández Mancha de la centroderecha; en ambos casos, el objetivo era demostrar y poner de relieve sus respectivas cualidades de primer ministro en el debate de confrontación parlamentario. González superó el examen y ganó las elecciones generales en 1982; Hernández fracasó significativamente. Pronto perdió el liderazgo de Alianza Popular y se fue retirando lentamente⁵⁸. El

56 En 1982, los liberales decidieron reemplazar al canciller socialdemócrata Helmut Schmidt por el demócrata cristiano Helmut Kohl.

57 Agradezco profundamente la útil colaboración de Orlando Frosini para iluminar los intrincados procedimientos alemanes.

58 O. LANZA, "Spagna: un capo di governo autorevole", en G. PASQUINO (ed.), *Capì di governo, cit.*, pp. 249-279.

recurso muy limitado al voto de desconfianza constructivo, tanto en Alemania como en España, no nos debe llevar a pensar que su trascendencia es limitada. Por el contrario, su existencia ha tenido al menos una consecuencia de suma importancia: ha funcionado como un poderoso elemento disuasivo. De hecho, uno podría legítimamente subrayar que el hecho de saber que un gobierno puede ser reemplazado solo a través de este procedimiento, ha prevenido la aparición de aquello que los italianos llamarían *crisi al buio*, es decir, una crisis de gobierno iniciada por algunos parlamentarios y partidos que quieren derrocar al gobierno sin saber si, cuándo, quién y qué partidos podrían formar un nuevo gobierno. Finalmente, un mecanismo muy similar al voto de desconfianza constructivo fue implementado en Israel luego de su regreso al parlamentarismo clásico. Es comprensible que aun no se haya puesto en funcionamiento.

Dicho esto, para todos los sistemas políticos que hemos considerado, se indican en el cuadro 2 las dos causas más frecuentes de sustitución del jefe de gobierno. No debería sorprendernos que, con excepción de la IV República francesa y la primera etapa de la República Italiana, la causa más importante de reemplazo del jefe de gobierno haya sido la derrota electoral. Sin embargo, es interesante, por un lado, recordar que en la V. República francesa, muchas veces el presidente de la República decidió reemplazar a su primer ministro por los motivos ya indicados y, por el otro, destacar que ha habido muy pocas ocasiones extraordinarias en las que el jefe de gobierno haya sido reemplazado por su mayoría o, simplemente, por un cambio en la mayoría parlamentaria.

CUADRO 2. ¿Cuándo y por qué el jefe de gobierno es reemplazado?

Alemania	Derrotado en las elecciones; a través de un voto de desconfianza constructivo (solo en una ocasión).
Austria	Derrotado en las elecciones; reemplazado por su propio partido.
España	Derrotado en las elecciones; a través de un voto constructivo de desconfianza.
Francia	Destituido por el presidente de la República; derrota electoral de su coalición política*.
Gran Bretaña	Derrotado en las elecciones; sustituido por su propio partido.
Irlanda	Derrotado en las elecciones; formación de una nueva coalición parlamentaria.
Israel	Derrotado en las elecciones; a través de un voto de desconfianza constructivo (hasta el momento, jamás utilizado).
Italia	Derrotado en las elecciones; a través de maniobras parlamentarias.
Portugal	Derrotado en las elecciones; reemplazado por su propio partido (solo en una ocasión).
Suecia	Derrotado en las elecciones; a través de una reorganización de la coalición parlamentaria.

* Francia IV República A través de maniobras parlamentarias.

Tal vez en este momento uno desearía identificar algunas sugerencias en lo que respecta a la medición de la estabilidad de gobierno, dejando para otra ocasión la tarea de respaldarla con información. La estabilidad gubernamental puede medirse con referencia a la duración del primer ministro en el cargo, del gabinete y de la composición partidaria de la coalición de gobierno. La medición de los cambios ministeriales parece ser difícil de realizar y tiene un significado específico en cada país. Este es el motivo por el cual las comparaciones muy amplias corren el riesgo de no dar cuenta de la historia completa y de perder algunos elementos que potencialmente podrían tener un impacto decisivo sobre el funcionamiento y la supervivencia de los tres actores más importantes: el primer ministro, el gabinete de ministros y las coaliciones de gobierno. Por supuesto, mientras que la coalición de gobierno definida de manera amplia sigue siendo de gran interés, tenemos que interesarnos mucho más en sus consecuencias (positivas y negativas). En realidad, la estabilidad gubernamental puede ser el prerrequisito para la eficacia en la toma de decisiones, pero también puede lindar peligrosamente con el inmovilismo, es decir, con una parálisis política. Finalmente, la estabilidad gubernamental también puede considerarse un elemento positivo cuando conduce a la previsibilidad en el diseño de las políticas, permitiendo a todos los actores socioeconómicos y políticos importantes actuar con mayor y mejor conocimiento en lo que respecta a las consecuencias de sus acciones.

Capítulo V

NOMBRAR Y DESTITUIR MINISTROS

La viabilidad de los gobiernos contemporáneos depende mucho de las relaciones establecidas entre el jefe de gobierno y sus colaboradores, sobre todo los ministros, más aun en los casos de gobiernos de coalición, donde los ministros pertenecen a diferentes partidos. Esta relación está moldeada en gran medida por las facultades constitucionales atribuidas al jefe de gobierno para elegir y reemplazar a sus ministros, pero aún más por el poder político que éste posea, que variará de acuerdo a diversos factores. En principio, se espera que un primer ministro fuerte tenga gran poder discrecional para nombrar y destituir a sus ministros. Incluso en el caso italiano, de acuerdo a la constitución, el presidente de la república nombra a sus ministros a partir de una propuesta precisa formulada por el primer ministro. En teoría, aparentemente el mismo mecanismo existía en la Constitución de la IV República francesa. Sin embargo, en realidad, la situación era totalmente diferente. En este caso, el primer ministro era el receptor y daba al presidente de la república, sin ninguna excepción, los nombres indicados por los líderes de los partidos que integraban la coalición de gobierno. Tenía buenas razones para hacerlo; de lo contrario su coalición de gobierno hubiese corrido el peligro de una temprana desintegración. Sin dudas, el proceso de designación de ministros es, en sí mismo, el fenómeno más interesante para estudiar, no sólo cuando se evalúa el poder del primer ministro, sino también, como es bien sabido, al analizar los procesos de formación de gobierno.

Una descripción profunda de todos los aspectos relacionados al nombramiento y la destitución de los ministros nos relatará una historia compleja, a menudo fascinante y a veces reveladora, de las relaciones de poder entre el jefe de gobierno, su partido, sus líderes, los líderes de otros partidos de la coalición y de grupos externos. Una descripción de este tipo también nos dirá mucho sobre qué cualidad de los políticos tiene un im-

pacto positivo sobre su carrera ministerial así como también sobre la naturaleza del sistema político e institucional. Desafortunadamente, no tengo conocimientos de que existan estudios de este tipo, menos aún de naturaleza comparativa, en la literatura contemporánea⁵⁹.

Probablemente sea correcto decir que, en el caso británico, algunos ministros, en general los más importantes, son, por así decirlo, preseleccionados, es decir, que usualmente provienen de las filas del "gabinete en las sombras". Como dijo Bagehot mucho tiempo atrás⁶⁰, el primer ministro "debe elegir sus colegas, pero su elección está circunscrita a un círculo exclusivo". Aun así, el primer ministro mantiene el poder de nombrar distintos ministros y, si es necesario, cambiar a los antiguos miembros del "gabinete en las sombras" de una oficina a otra. Los límites a sus elecciones son principalmente de naturaleza política, es decir, derivan de la distribución de poder dentro de su partido. La situación es algo diferente cuando se trata de la destitución de los ministros. Aquí las consideraciones políticas son fundamentales. Si bien es cierto que el primer ministro británico puede destituir a cualquiera de sus ministros, debe, por supuesto, pagar un costo cuando el ministro es políticamente poderoso. En algunos casos, los ministros que dejan de compartir la línea política del primer ministro, o aquellos a quienes les disgusta su estilo pueden renunciar; de hecho, a través del tiempo, muchos lo han hecho. Una combinación abrupta de destituciones y renunciaciones fue el inicio del proceso por el cual una primera ministra tan poderosa como Margaret Thatcher se vio, por entonces, incapaz de lograr la mayoría absoluta de los votos de su partido, lo que la obligó a abandonar su cargo en 1990. Una prueba del poder del primer ministro podría darse en caso que Tony Blair decida renunciar a favor de su ministro de economía, Gordon Brown. Una posible renovación de ministros podría marcar una diferencia entre Blair y Brown, si la hay, en cuanto a la política y sus responsables.

59 Sin embargo, véase: D. CAMPUS, "La formazione del governo Berlusconi", en G. PASQUINO (ed.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 275-294.

60 W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1963. Su famoso libro fue publicado por primera vez en 1867 y revisado en 1872. Mi cita corresponde a *The World Classics* de Oxford, 1963, p. 11.

Como es bien sabido, el caso británico es el principal ejemplo de un gobierno a cargo del primer ministro, que incluso estaría avanzando hacia la "presidencialización"⁶¹. Sin embargo, habría otros casos interesantes en los que el líder del partido ganador de las elecciones cuenta con mucho poder para el nombramiento y la destitución de sus ministros. Sería así no sólo en el caso de que un solo partido formase el gobierno, sino también, más precisamente, si la contribución del líder a la victoria electoral fue sustancial. Al menos en una primera aproximación, los casos de España, Portugal y Suecia merecen ser estudiados. Las dos variables que se tomarán en cuenta serán: 1) la cohesión o diferenciación interna de las distintas organizaciones partidarias; 2) el prestigio del líder que ha devenido primer ministro y el grado en que su contribución a la victoria electoral ha sido indispensable.

Los dos partidos más grandes de España (el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular) y Portugal (el Partido Socialista y el Partido Socialdemócrata) han sido controlados, si no completamente dominados, por sus respectivos líderes.⁶² Por supuesto, esta dominación puede ser también una elección consciente hecha por los líderes secundarios y los parlamentarios de los cuatro partidos. Si estuvieran divididos, sus oportunidades de ganar las elecciones, así como de gobernar, se verían drásticamente reducidas. Antes de ser una elección deliberada, la cohesión de los partidos es entonces el producto de un imperativo político y organizacional. A partir de lo que pude indagar en diversas fuentes y en la literatura sobre el tema, los líderes que se transforman en jefes de gobierno nombran y destituyen a sus ministros sin ninguna disidencia visible. En Portugal, sólo excepcionalmente, el presidente puede intervenir en el proceso. En España, también de manera excepcional, el Parlamento puede tratar de obtener la renuncia de un ministro. Pero en ambos casos, mucho depende de la

61 Al menos esto es lo que señalan Heffernan y Webb. Véase R. HEFFERNAN, P. WEBB, "The British Prime Minister: Much More Than First Among Equals", en T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 26-62.

62 Sobre el caso de España, ver I. van BIEZEN, J. HOPKIN, "The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain", en T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *op. cit.*, pp. 107-127. Sobre Portugal, ver M. COSTA LOBO, "The Presidentialization of Portuguese Democracy?", en T. POGUNTKE y P. WEBB (eds.), *op. cit.*, pp. 269-288.

actitud tomada por el primer ministro. Costa Lobo⁶³ cita al primer ministro social-demócrata diciendo: "El partido me ha dado total libertad para elegir a los miembros de gobierno, por todo el tiempo que ocupe el cargo de primer ministro".

En Suecia, Bergman⁶⁴ sentencia de manera contundente: "es el primer ministro quien directamente nombra a los otros ministros". Sin embargo, hay que agregar dos consideraciones. Cuando hay un gobierno de partido social-demócrata, es, por supuesto, el primer ministro social-demócrata quien, en términos generales, especialmente en última instancia, decide quién será su ministro. Sin embargo, es perfectamente consciente de que su tarea consiste en crear un cuerpo ministerial bien balanceado en términos de género, edad y representatividad de las categorías socioeconómicas⁶⁵, aun cuando para ello deba nombrar a varios ministros que no pertenezcan a las líneas partidarias. Por otro lado, cuando el gobierno está formado por una coalición de partidos "burgueses", como sucedió, por ejemplo, de 1976 a 1982, "la práctica general en cuanto al nombramiento de ministros es que los partidos pueden elegir su propio representante para sus propias carteras y otras posiciones"⁶⁶.

Si uno busca reglas generales, probablemente pueda encontrar dos verificables. Primera regla: siempre que el gobierno esté formado por un único partido, y éste se encuentre relativamente cohesionado, el jefe de gobierno gozará de bastante libertad para el nombramiento y la destitución de sus ministros. Obviamente, si el partido está dividido internamente, el jefe de gobierno permanecerá sujeto a las presiones de los distintos grupos internos que, en ciertos casos, pueden estar organizados como verdaderas facciones. Segunda regla: si el gobierno es producto de una coalición multipartidaria, entonces el jefe de gobierno simplemente ratificará, en la mayoría de los casos, las elecciones ministeriales realizadas por los líderes de los partidos que conforman la coalición. Y será muy difícil para él destituir

63 M. COSTA LOBO, *op. cit.*, p. 273.

64 T. BERGMAN, "Sweden: When Minority Governments Are the Rule and Majority Coalitions the Exception", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, p. 207.

65 D. POLI, "Svezia: più poteri ma più competitori?", en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo, cit.*, pp. 281-285.

66 T. BERGMAN, *op. cit.*, p. 211.

a ministros que no pertenezcan a su partido. Me referiré al caso austríaco de gobiernos de coalición conformada por dos partidos, aunque la situación no es muy diferente en Alemania, ni normalmente en Irlanda: "Todas las coaliciones estuvieron basadas en el principio de que los partidos de la coalición tienen libertad para nombrar los puestos ministeriales y subalternos que se les asignaron"⁶⁷. Como consecuencia de un formato similar en los gobiernos de coalición de dos partidos, el caso alemán es esencialmente como el austriaco (o viceversa).

Como es bien sabido, tanto los procesos de nombramiento como aquellos de destitución de ministros son considerablemente diferentes y multifacéticos cuando el gobierno está formado por una coalición multipartidaria. Lamentablemente, hay pocos estudios de la breve experiencia de la IV República francesa que hayan explorado estos temas, e inclusive no están realizados de manera sistemática (reflejando el estado del arte en ese momento). Estudios de este tipo ofrecerían un material interesante que permitiría un análisis comparativo con el caso más similar, que es el de la República Italiana entre 1946 y 1993 (año en que el sistema electoral proporcional fue reformado, produciendo consecuencias significativas para la formación de coaliciones preelectorales). Somos afortunados por tener material abundante sobre el caso italiano. Se ha utilizado a menudo y, aunque no necesariamente desde la perspectiva que he propuesto hasta aquí, es un verdadero depósito de datos que pueden ser útiles para muchos tipos de análisis.

Como aproximación preliminar, se puede decir que la elección de ministros por parte del primer ministro de un gobierno de coalición multipartidaria está seriamente restringida. A partir de un reparto numérico y cualitativo de los ministros entre los partidos que constituyen la coalición gubernamental, son los líderes partidarios quienes proponen los nombres reales de los ministros al primer ministro. Sólo en raras circunstancias el primer ministro puede rechazar firmemente un nombre que le disgusta y, tal vez, lo que es aun más inusual, puede sugerir un candidato favorito y obtener su nombramiento. El primer ministro puede tener más margen de

67 W.C. MÜLLER, "Austria: Tight Coalitions and Stable Government", en W.C. MÜLLER, K. STRØM (eds.), *op. cit.*, p. 108.

acción dentro de su propio partido si es el líder de una organización partidaria bastante cohesionada. De lo contrario, si bien puede tener el privilegio de seleccionar algunos, aunque pocos, colaboradores ministeriales, estará obligado a aceptar nombres asignados por los líderes de facciones amigas. En algunos, aunque no muchos, de los recientes cambios ministeriales, incluso Berlusconi invitó repetidamente a los secretarios de partidos que conforman la coalición *Casa delle Libertà* a proponer ellos mismos los candidatos para ocupar el cargo de ministro.

Como sugerí antes, en un gobierno multipartidario, al primer ministro le será más difícil destituir a alguno de sus ministros. Los líderes de las facciones de su partido tenderán a oponerse a cualquier intento de este tipo, salvo que haya una renovación total del gabinete, o al menos de todos los ministros de su propio partido. Los líderes de los demás partidos obviamente se resistirán ante cualquier cambio que pueda avergonzar a sus propios ministros. En pocos sistemas políticos hay procedimientos institucionales que le permitan al Parlamento aprobar mociones de censura contra un ministro en forma individual. Sin embargo, incluso en una situación de este tipo, el primer ministro difícilmente estará satisfecho con el resultado, porque puede significar justamente el comienzo del debilitamiento de su gobierno. Muchos sucesos del pasado italiano raramente salieron a la luz. Sin embargo, hay sólidos rumores de que el presidente Pertini (1978-1985) rechazó los nombres de dos ministros que se le habían propuesto debidamente. Y se sabe que el presidente Scalfaro (1992-1999) se rehusó a designar al abogado preferido de Berlusconi, Cesare Previti, para el Ministerio de Justicia. Aun así, a Previti se le asignó el Ministerio de Defensa. Finalmente, en 1995, un ministro italiano, Filippo Mancuso, fue obligado a renunciar a su cargo en el Ministerio de Justicia luego de que se aprobara en el Senado una moción de desconfianza que había sido presentada contra él. Pese a que hasta ahora la destitución de Mancuso es el único ejemplo de una acción de este tipo contra un ministro de manera individual, ciertamente representa un precedente.

Finalmente, en el caso del semi-presidencialismo francés, el presidente puede tener el rol de designar y destituir ministros, especialmente aquellos de su propio partido, cuando existe una mayoría parlamentaria amiga. De todas maneras, tendrá que aceptar y/o ratificar a los ministros

designados por otros partidos de la coalición. En los casos de cohabitación, el presidente no tendrá derecho a opinar en el proceso y el primer ministro, por supuesto, respetará completamente la elección de sus compañeros de coalición. El cuadro 3 ofrece una visión sintética de los poderes de los jefes de gobierno para nombrar y destituir a sus ministros. Finalmente, debería enfatizar que ningún jefe de gobierno puede estar tan mal asesorado como para destituir a aquellos ministros que son poderosos o cuyos partidos son indispensables, poniendo en peligro al gobierno mismo. Tal vez la cuestión que deba ser más explorada sea el comportamiento de los jefes de gobierno enfrentados a la difícil decisión de arriesgarse a una crisis política porque sus compañeros no aceptan la destitución de uno de sus ministros o enfrentar una crisis institucional porque el Parlamento aprueba una moción de censura contra un ministro particular. Su elección nos dirá mucho sobre cuánto poder político e institucional realmente tiene.

CUADRO 3. ¿Quién tiene el poder de nombrar y destituir ministros?

	NOMBRAMIENTO	DESTITUCIÓN
Austria	Canciller y Partido de la Coalición	Canciller y Parlamento
Alemania	Canciller y Partido de la Coalición	Canciller y Partido de la Coalición
España	Primer Ministro	Primer Ministro; excepcionalmente Cámara de Diputados
Francia*	Presidente, Primer Ministro y Partidos	Presidente, Primer y Ministro y Partidos
Gran Bretaña	Primer Ministro	Primer Ministro
Irlanda	Taoiseach y Dail	Taoiseach y Dail
Israel	Primer Ministro y Partidos	Primer Ministro y <i>Knesset</i>
Italia	Primer Ministro y Partidos	Partidos; raramente el Primer Ministro; excepcionalmente el Parlamento
Portugal	Primer Ministro	Primer Ministro; excepcionalmente Asamblea de la República
Suecia	Primer Ministro y Partidos	Primer Ministro y <i>Riksdag</i>
Francia IV República*	Primer Ministro y Partidos de la Coalición	Primer Ministro y Parlamento

Capítulo VI

HACER LAS LEYES

El reclamo más frecuente sobre el funcionamiento de los regímenes democráticos contemporáneos, especialmente en el caso de las democracias parlamentarias, es que ha habido un traspaso de los poderes del Parlamento al gobierno; de las asambleas legislativas a los jefes de gobierno. Desafortunadamente, este traspaso casi no ha sido documentado. Por ello, generalmente es difícil identificar cuáles de los poderes que estaban en manos de los Parlamentos democráticos, les fueron efectivamente quitados. Aquí dejaré a un lado todas las discusiones que conciernen al control parlamentario sobre las actividades del gobierno. Tampoco tendré en cuenta muchas otras actividades importantes, como la representación de las preferencias del electorado, la disponibilidad de una arena para la oposición, o el control y/o apoyo al gobierno. Éstas son funciones que los Parlamentos contemporáneos aún realizan de manera más o menos satisfactoria⁶⁸. En cambio, me concentraré casi exclusivamente en los poderes legislativos. La pregunta de mi investigación es “¿quién hace las leyes?”. O, más precisamente, ¿cuánto poder tiene concretamente el jefe de gobierno cuando se trata de legislar?

Aun cuando ha pasado más de un siglo desde su publicación, coincido normativa y descriptivamente con aquello que Walter Bagehot⁶⁹ escribió al referirse específicamente al Parlamento inglés. Simplifico y resumo en extremo su punto principal: quien debe hacer las leyes es el gabinete, y no el Parlamento; el primer ministro y no los parlamentarios, y por buenas razones. El gobierno y su mayoría parlamentaria recibieron un mandato político que deriva de la aprobación que los votantes dieron al programa electoral del partido ganador. Por ende, el gobierno se hizo responsable por la implementación

68 Para una discusión comparativa detallada sobre estas actividades parlamentarias en cinco casos: la V República Francesa, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos, ver G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006.

69 W. BAGEHOT, 1963, *op. cit.*

de dicho programa, mientras que algunos parlamentarios pueden estar más interesados en su reelección personal y en ocuparse de las preferencias de los votantes en sus respectivas circunscripciones, a expensas de la perspectiva general de las necesidades del país a las que sólo el gobierno es capaz de responder.

En este punto, es indispensable una señal de alerta. Mientras que, por supuesto, los jefes de gobierno reclaman un reconocimiento por las leyes más importantes, por lo general es difícil distinguir claramente entre el poder del jefe de gobierno y el poder del gabinete o de toda la coalición en la elaboración de la legislación o en su paso por el Parlamento. Aquí, la hipótesis de trabajo es que el jefe de gobierno tiene un interés personal en iniciar y lograr aprobación parlamentaria para sus proyectos de ley más significativos, que son, más específicamente, aquellos en los que ha invertido su prestigio y poder. Habiendo dicho esto, sin embargo, estoy seguro de que sólo estudios de caso en profundidad ofrecerán un análisis convincente del poder legislativo de los jefes de gobierno. Desafortunadamente, lo que sigue a continuación sólo evalúa el poder legislativo de los gobiernos y contiene unas pocas sugerencias sobre el poder específico de los jefes de gobierno. Este tema quedará pendiente para futuras investigaciones.

Hay tres maneras posibles de seguir las líneas indicadas por Bagehot⁷⁰. La primera conduce a la comprensión y ofrece una explicación sobre qué significa exactamente "legislar". La segunda obliga a los investigadores a buscar evidencias que prueben o refuten el hecho de que realmente sea el gobierno quien hace las leyes o, al menos, la mayoría de las leyes o, en cualquier caso, las más importantes. La tercera busca clarificar por qué es bueno o malo que sea esencialmente el gobierno el responsable de elaborar las leyes, o en todo caso, que tenga una posición dominante respecto del Parlamento.

Como primera aproximación persuasiva, creo que es útil subrayar que "legislar" significa antes que nada *dar inicio* a la legislación. Con ello me refiero a la elección entre distintos temas y a la estructuración de respuestas políticas específicas a aquellos que sean considerados más importantes. Dicho esto, la característica decisiva de la capacidad de legislar es la habilidad para obtener aprobación parlamentaria de un texto esencialmente similar al presentado por el primer ministro, por el gabinete, o por otros actores parlamentarios perte-

⁷⁰ *Ibidem*.

necientes a la mayoría en el gobierno. En consecuencia, por un lado, el poder del gabinete y, más precisamente, del jefe de gobierno, pueden ser medidos en términos de su capacidad para obtener la aprobación de los proyectos de ley tal como han sido presentados; por otro lado, se podría medir el poder del Parlamento (no necesariamente de los parlamentarios individualmente) por su habilidad para rechazar los proyectos gubernamentales, modificarlos o, incluso, para lograr que sus propios proyectos sean aprobados en su lugar⁷¹.

Lamentablemente, es muy difícil recopilar datos capaces de revelar algo convincente sobre la relación entre el jefe de gobierno y su gabinete y Parlamento en cuanto a la producción legislativa. Los datos agregados ofrecerán una visión general que no permite identificar las piezas realmente importantes de legislación, ni evaluar claramente el rol que juegan el Parlamento, los parlamentarios y el poder que tienen, si es que lo tienen, sobre la legislación. Generalmente, un caso destacado atrae la atención de los medios y la opinión pública: la ley anti-terrorista de marzo de 2005 del gobierno laborista en Gran Bretaña, que fue significativamente reformulada por el Parlamento, más precisamente, por la Cámara de los Lores, mientras que la mayor parte de la legislación aprobada por Westminster no sólo había sido iniciada por el gabinete, sino que había sido, como mucho, apenas superficialmente enmendada por los parlamentarios. Podría decirse, no sólo desde esta perspectiva, sino aun teniendo en cuenta que gran parte de la negociación puede realizarse detrás de escena entre los ministros y los parlamentarios de su partido, que el caso británico sería excepcional. No es así. Los datos presentados en el cuadro 4, sugieren que, tanto en democracias parlamentarias como en las semi-presidenciales, es poco frecuente que los parlamentarios tengan éxito en lograr que sus propios proyectos sean aprobados. De todas maneras, algunas excepciones deben ser analizadas y consideradas "en contexto". Normalmente, las excepciones son sólo concesiones a algunos grupos poderosos de parlamentarios, con toda seguridad pertenecientes al partido o a los partidos que sostienen el gabinete. Ni siquiera las excepciones pueden modificar la esencia de esta cuestión: casi toda la legislación es producto de elecciones realizadas por el gobierno y, una vez más, casi siempre, es iniciada, apoyada, promovida o simplemente aceptada por el propio jefe de gobierno.

⁷¹ No es necesario aclarar que este tipo de análisis no se aplica al caso del presidente de Estados Unidos, ya que es el Congreso el que tiene la prerrogativa de legislar y es muy celoso de ese poder. A pesar de ello, para un análisis comparativo global ver M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, Durham, N.C., Duke University Press, 1979.

CUADRO 4. Porcentaje de aprobación de las propuestas de ley iniciadas por el gobierno y por el Parlamento*

	GOBIERNO	PARLAMENTO	OTROS**
Alemania	76	18	4
Austria	66	21	13
España	92	8	--
Francia	81	19	--
Gran Bretaña	94	6	--
Irlanda	98	2	--
Israel	51	40	9
Italia	75	25	--
Portugal	45	53	2
Suecia***	96	4	--

*Todos los porcentajes son un promedio simple de los últimos cinco años, calculado en base a diferentes fuentes, demasiadas para ser indicadas aquí.

** En esta categoría se pueden encontrar asambleas regionales en Austria y Portugal; en el caso de Alemania, el *Bundestag*.

*** Comunicación personal (en septiembre de 2005) de Torbjorn Bergman, a quien doy mi agradecido reconocimiento.

Por supuesto, hay diferencias cuantitativas significativas y reveladoras al comparar estos países. La más llamativa es la de Portugal, donde, aparentemente, hay un balance entre las leyes que son producto de una iniciativa gubernamental y aquellas que derivan de iniciativas parlamentarias. Teniendo en cuenta que casi todos los gobiernos portugueses han sido formados por un solo partido, estos datos son más llamativos aún. Sin contar con información más específica, lo interpretaría como la consecuencia de la voluntad de los gobiernos de permitir a sus mayorías parlamentarias jugar un rol activo bajo su supervisión. En todos los demás casos, los gobiernos han sido capaces de dominar el proceso legislativo. Los porcentajes más bajos se encuentran en Israel. Con toda seguridad, la explicación puede basarse en una combinación de factores: un Parlamento muy fragmentado, un gobierno multipartidario, la necesidad de tener en cuenta preferencias e intereses de una sociedad diversificada.

Hay una conexión evidente entre los gobiernos de un solo partido (monopartidarios) y el alto porcentaje de leyes que inician. En cualquier caso, sería un tanto exagerado decir que en un sistema político en el que el porcentaje de aprobación de proyectos de ley de iniciativa parlamentaria es alto, el Parlamento cumple exitosamente su función legislativa o (re)adquiere un nivel significativo de poder. Volviendo a Bagehot, un Parlamento puede ser definido como "poderoso" esencialmente cuanto es capaz de "elegir bien" un gobierno. En la terminología de Bagehot⁷², "elegir" ciertamente significa elegir y apoyar. Por "bien" entiendo que un gobierno así elegido se mantendrá en funciones por todo el período parlamentario y estará en condiciones de tener un desempeño eficaz. En consecuencia, un Parlamento que se ha mostrado capaz de "elegir bien" un gobierno, seguramente lo apoyará en su función fundamental: traducir la plataforma del partido o de los partidos en leyes coherentes.

También el término "desempeño" necesita una aclaración. El desempeño del gobierno y del primer ministro puede ser medido, por supuesto, en cuanto a otras actividades además de la elaboración de leyes. Sin embargo, la aprobación de una legislación ofrece la posibilidad de una evaluación comparativa, incluso cuantitativa, más precisa. Muchas veces las leyes son un prerrequisito de las políticas. Se sabe que las leyes pueden clasificarse de acuerdo a su contenido; extractivas, distributivas, regulativas e, inclu-

72 W. BAGEHOT, *op. cit.*

so, simbólicas. El problema analítico puede consistir, tal vez, en identificar el *input* específico del primer ministro en los distintos tipos de políticas. De nuevo, mucho -aunque no todo- dependerá no sólo de la composición del gobierno (si es formado por un solo partido o de coalición) y de su naturaleza (minoría, coalición mínima ganadora, coalición sobredimensionada), sino también de la personalidad de los primeros ministros y de su relación con su propio partido y sus socios de coalición.

Una cosa es medir el poder que el primer ministro (gabinete) posee para legislar, otra es hacer un juicio sobre la manera en la que ese poder es efectivamente ejercido. Como ya he señalado, Bagehot no tendría dudas. Es preferible que el primer ministro y su mayoría parlamentaria legislen a que intenten hacerlo otros miembros del Parlamento. La legislación es más coherente cuando es aprobada por una mayoría parlamentaria conducida por un primer ministro poderoso y hay menos probabilidades de derroche y favores políticos de todo tipo. Aquellos que estén familiarizados con la experiencia de la III República francesa, "*la République des députés*", no tendrían ninguna dificultad en coincidir con Bagehot. Ciertamente, su visión está completamente confirmada por dicha experiencia y otros casos similares y comparables: la IV República francesa, la "Primera" República italiana. Ahora sabemos que también existe una razón adicional importante para evaluar positivamente aquellas situaciones en las que los primeros ministros efectivamente legislan.

En muchas circunstancias, una situación de este tipo ofrece dos importantes oportunidades relativas a la democracia. La primera consiste en la evaluación de la congruencia entre la plataforma partidaria - o, como Müller y Strøm habían pedido a sus contribuyentes que escribieran, "el acuerdo de coalición" - y su implementación por parte del primer ministro o el gobierno. La segunda oportunidad consiste en la evaluación por parte de los votantes de aquello que ha hecho el primer ministro o el gobierno, aquello que no ha hecho o que ha hecho mal. Esto facilita el primer paso en el proceso de *accountability*⁷³. El intento de evaluar si, cuándo y cómo los votan-

tes premian o castigan al partido (o los partidos) por su desempeño en el gobierno, en base a la evidencia recolectada por los autores del volumen editado por Müller y Strøm, parece llegar a consideraciones poco convincentes. Se necesita más trabajo sobre el tema⁷⁴.

Cuando no hay conexión entre el programa electoral y las políticas gubernamentales y cuando, por distintas razones, "pasar la pelota" tiene prioridad sobre la *accountability*, se producen inevitablemente dos consecuencias negativas. Los votantes se desorientan y confunden y, posiblemente, en un plazo no muy largo, se frustran y se vuelven apáticos. La siguiente contienda electoral no se focalizará en temas, capacidades y desempeños, sino en elementos pre-políticos: afiliaciones étnicas y religiosas y en el clientelismo. Todos estos factores sugieren que los jefes de gobierno en funciones tienen un interés creado en subrayar su rendimiento y en indicar la cantidad y calidad de proyectos de ley que hayan introducido en el Parlamento y las leyes que hayan sido aprobadas por su propia mayoría.

En algún momento, en distintos sistemas políticos, el primer ministro puede, sin embargo, descubrir que su mayoría parlamentaria no desea o no puede apoyar su actividad gubernamental. Entonces, algunos jefes de gobierno pueden sentirse obligados a amenazar con el recurso de la disolución del Parlamento, de manera de obligar a sus mayorías parlamentarias a comportarse de manera disciplinada y actuar en consecuencia. Sin embargo, algunas de estas amenazas pueden no funcionar, especialmente en los casos en que es posible constitucional y políticamente proceder a la formación de una mayoría parlamentaria diferente. Por lo tanto, la cuestión decisiva pasa a ser la conclusión del gobierno⁷⁵. En cierta medida, ya me he referido al tema de la disolución parlamentaria al comentar la existencia y disponibilidad de mecanismos que permiten reemplazos sin complicaciones del jefe de gobierno y de una parte o la totalidad de sus socios en la coalición. En otros casos, puede no existir la posibilidad de una mayoría parlamentaria alternativa que sea viable. Allí, el tema de la disolución del Parlamento queda planteado.

73 K. STRØM, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", en *European Journal of Political Research*, vol. 37, 2000, pp. 261-289. Ver también, J.D. FEARON, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Performance", en A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 55-97.

74 Siguiendo las líneas de trabajo sugeridas por los capítulos del libro editado por A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN (eds.), *op. cit.*

75 M. LAVER, "Government Termination", en *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 23-40.

Capítulo VII

DISOLVER EL PARLAMENTO

Como acabo de mencionar, no todas las conclusiones de gobierno deben llevar automáticamente a la disolución del Parlamento. Además, es sabido que para evitar la erosión del tejido democrático del sistema político, la mayoría de los constituyentes han intentado construir democracias parlamentarias que no estuvieran expuestas a diversas y frecuentes disoluciones parlamentarias, con sus consecuentes elecciones. De hecho, aunque no hay datos comparativos disponibles, la resistencia de los sistemas parlamentarios se basa puntualmente en la posibilidad de construir diferentes y sucesivos gobiernos durante un mismo período parlamentario. Por lo tanto, sólo aquellos sistemas políticos endémicamente incapaces de construir coaliciones gubernamentales alternativas relativamente estables, como la IV República francesa y la "Primera" República italiana -aunque sólo en su segunda etapa⁷⁶- completaron su período; de los nueve siguientes Parlamentos sólo cinco lograron hacerlo, mientras dos recurrieron a frecuentes, y generalmente indefinidas, disoluciones del Parlamento⁷⁷.

Al menos al comienzo de la larga historia de las democracias parlamentarias constitucionales, la disolución del Parlamento debía estar fundamentada en una, y probablemente sólo una, motivación. Al jefe de estado (rey o reina) no le agradaba el accionar del Parlamento y podía acusarlo de no trabajar para el bienestar del país. Cuando la amenaza de la disolución no se mostraba exitosa para obligar al Parlamento a cambiar su funcionamiento, para modificar las políticas que estaba proyectando o para mejorar su desempeño, el jefe de estado aprovechaba la oportunidad para disolver efectivamente el Parlamento, con la esperanza de que los votantes

76 Los primeros cuatro Parlamentos hasta 1968 completaron su período; de los siguientes nueve sólo cinco lo hicieron, mientras que dos duraron sólo dos años, uno tres y otro cuatro años.

77 Por "indefinidas" entiendo dos cosas: por un lado, que la elección de los votantes hizo que más o menos la misma mayoría volviera al Parlamento; por el otro, que no se logró resolver el problema en cuestión.

eligieran un nuevo grupo de representantes, más dócil. Sin embargo, casi siempre, los reyes y las reinas lograban su cometido recurriendo a la persuasión moral, y aun más, convenciendo a los líderes políticos de cambiar su comportamiento, de manera tal que fuera innecesario disolver el Parlamento. También a algunos presidentes de democracias republicanas⁷⁸, comenzando con el Presidente de la República de Weimar, se les había conferido el poder de disolución, pero en ese caso, las causas eran significativamente diferentes. Ante las nuevas circunstancias de democracia de masas e intenso conflicto partidario, el Parlamento está sujeto al riesgo de disolución siempre que no pueda procurar o sostener una mayoría viable. Como hemos aprendido, las consecuencias políticas de un Parlamento con un pobre desempeño pueden tener un impacto devastador en el régimen democrático. Por otro lado, también es bien sabido que muchas, repetidas e indefinidas disoluciones del Parlamento pueden afectar negativamente el prestigio de los parlamentarios y los políticos, y debilitar la legitimidad de cualquier democracia parlamentaria y de cualquier país. Por eso surgió la necesidad de subordinar la disolución del Parlamento a ciertos criterios y reglas aceptables y aplicables.

La pregunta filosófica que surge es: ¿la disolución del Parlamento debería ser decisión de un partido o una decisión tomada por un actor no partidario? Es fácil comprender que si queda en manos de una mayoría, aunque ésta sea litigante, muchas disoluciones anticipadas del Parlamento podrían usarse como un arma contra la oposición (o las oposiciones) con meros propósitos partidarios. Si se atribuye sólo al primer ministro, este podría utilizarlo incluso contra su propia mayoría o, aun mejor, contra algunos integrantes de esa mayoría, persiguiendo también ventajas políticas. Por otro lado, no se debería subestimar la capacidad de la opinión pública y el electorado para castigar eventualmente a los responsables de disolucio-

⁷⁸ Pido disculpas por utilizar este término inconveniente. Lo hago para enfatizar que aquello que una vez era una prerrogativa monárquica fue conferido al presidente de la república. Luego, en 1958, también los presidentes de la V República francesa semi presidencial adquirieron un poder significativo para disolver el Parlamento que utilizaron en cuatro ocasiones. No es extraño que la V República francesa fuese acusada de ser una *monarchie républicaine*. Ver M. DUVERGER, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Editions Robert Laffont, 1974. Ver también M. DUVERGER, *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

nes del Parlamento anticipadas, injustificadas y repetidas que, como consecuencia, afectan negativamente la estabilidad del sistema político. De hecho, en el caso italiano muchas veces se subrayó que los votantes se inclinaban a retirar su apoyo a los partidos que provocaban disoluciones anticipadas del Parlamento, castigándolos en las elecciones. Al menos dos casos ofrecen alguna evidencia: las elecciones de 1976, cuando los socialistas sufrieron un serio retroceso, y las de 1996, cuando la Alianza Nacional perdió parte del electorado de 1994⁷⁹. Falta aún un estudio comparativo amplio y ambicioso de las consecuencias que traen para los partidos las disoluciones anticipadas de los Parlamentos.

Habiendo dicho esto, no se puede negar que las disoluciones anticipadas del Parlamento deberían seguir siendo, bajo ciertas condiciones, constitucionalmente posibles y políticamente aceptables por dos razones principales. Primero, porque un Parlamento paralizado puede tener peores consecuencias que elecciones reiteradas; segundo, porque puede ser "democráticamente" encomiable darle a los votantes el poder de resolver conflictos políticos interpartidarios y quebrar el estancamiento institucional. En realidad, la inestabilidad del gobierno no lleva necesariamente a disoluciones parlamentarias frecuentes, ni siquiera en las dos situaciones más difíciles de Europa Occidental en la posguerra: la IV República francesa e Italia (pese a que el caso, generalmente olvidado, de Grecia entre 1951 y 1967, puede ofrecer una experiencia distinta que incluyó una interferencia externa odiosa). En Suecia, existe una cláusula de disuasión para evitar disoluciones parlamentarias anticipadas. Si bien pueden ser decididas por el primer ministro y su gobierno, el nuevo Parlamento electo dura sólo el período necesario para completar el del Parlamento anterior. Esta cláusula parece haber sido lo suficientemente desalentadora como para que sólo en 1958 se disolviera el Parlamento sueco antes de completar su mandato. Desde la reforma constitucional de 1970 no volvió a haber disoluciones de este tipo.

En las democracias parlamentarias, la mayoría de las cláusulas constitucionales buscan prevenir disoluciones debidas a problemas puramente partidarios, o sea, aquellas disoluciones decididas por los jefes de go-

⁷⁹ La Alianza Nacional fue responsable de la disolución del Parlamento en 1996 porque se rehusaba a alcanzar un acuerdo sobre reformas institucionales y electorales.

Gianfranco Pasquino

bierno y sus mayorías (o amplias proporciones de esas mayorías parlamentarias) que persiguen ganancias de corto plazo. En la mayoría de los casos, se requiere el juicio independiente de otros actores institucionales, generalmente el presidente de la república y los presidentes de las cámaras del Parlamento antes de proceder a una disolución anticipada. Por supuesto, la necesidad de obtener el consejo y el consentimiento de al menos otro actor puede tener un efecto disuasivo contra las disoluciones con objetivos puramente partidarios. Sin embargo, en la práctica, también se pueden identificar al menos dos situaciones generales en las que las disoluciones partidarias se pueden considerar hechos políticos "normales". La primera es la que se da en sistemas cuya característica dominante es la existencia de gobiernos formados por un solo partido. Obviamente, el caso británico es un ejemplo perfecto, pero también en gran medida el caso de España podría ser incluido. La otra situación está representada por las democracias semi-presidenciales.

En el caso británico, el gobierno "es un comité que puede disolver la asamblea que lo nombró"⁸⁰. "Teóricamente, de hecho, el poder de disolver el Parlamento se otorga sólo al soberano; y hay ciertas dudas sobre el hecho de que el soberano deba disolver el Parlamento siempre que el gabinete se lo pida"⁸¹. En general, sin embargo, se da por sentado el hecho de que el primer ministro británico disuelva el Parlamento y llame a nuevas elecciones luego de cuatro años de vida parlamentaria sin tener que dar ninguna razón específica, pero él sabe perfectamente que existen claros límites, aunque no oficiales, al ejercicio del poder de disolución. Cinco años es simplemente lo que se considera como la máxima duración de un Parlamento, no es necesario que se completen siempre. Inclusive, han sido pocos los casos en que el Parlamento británico ha durado ese período completo. Recientemente, sucedió solo en 1992 y en 1997. En 1992 porque Major, quien reemplazó a Thatcher, precisaba un tiempo para fortalecer su liderazgo e incrementar su visibilidad. En 1997, porque los Conservadores temían perder las elecciones generales y, en consecuencia, alargaron la duración del Parlamento hasta su límite "constitucional". Por supuesto, usual-

mente el primer ministro británico que pretende disolver el Parlamento brinda ciertas razones generales para justificar su decisión, como el cumplimiento de su plataforma o la necesidad de obtener un nuevo mandato para lograr aquello que aún no se ha conseguido o para nuevos temas que hay que encarar. El momento de la disolución también puede estar afectado por la lectura de encuestas de opinión (favorables y desfavorables). Lo que no puede hacer el primer ministro británico es una disolución "punitiva" del Parlamento, quiero decir, una disolución declarada contra su propia mayoría parlamentaria indisciplina. De hecho, un enfrentamiento serio entre el primer ministro y su mayoría parlamentaria probablemente concluya con el reemplazo del propio primer ministro.

En cuanto al caso de España, luego de que González ganara en 1982, hubo dos disoluciones anticipadas: en 1989 y en 1996. Ambas pueden explicarse por la incapacidad de la mayoría socialista del Parlamento para gobernar con eficiencia, sin que hubiera una alternativa parlamentaria posible. En el primer caso, González tuvo éxito al fortalecer, aunque temporalmente, su autoridad; en el segundo, sufrió una derrota que dio lugar a la victoria del Partido Popular de Aznar.

El caso de las democracias semi-presidenciales es distinto⁸². El poder de disolución del Parlamento está firmemente depositado en manos del presidente de la república. De hecho, hay que subrayar que ésta fue una elección conciente y deliberada de los constituyentes. En el caso de Francia, el presidente puede disolver todos los Parlamentos siempre que hayan cumplido por lo menos un año de su mandato. Como es de suponer, en la práctica esta facultad presidencial ha sido ejercida con ciertas restricciones. Aun así, de once Parlamentos, cuatro han sido disueltos anticipadamente para lograr objetivos partidarios, pese a que, por supuesto, la coincidencia de la mayoría parlamentaria con la perspectiva del presidente y, en consecuencia, la posibilidad de implementar el mandato presidencial, puede ser considerada un objetivo sistémico (positivo) respecto a la efectividad y la *accountability*. En el caso de Portugal, donde, luego de la reforma constitucional de 1976, hubo cuatro disoluciones, la principal razón constitucional reside en que las disoluciones deben asegurar o reestablecer el funciona-

80 W. BAGEHOT, *op. cit.*

81 *Ibidem.*

82 R. ELGIE (ed.), *Semi-presidentialism in Europe, cit.*

miento normal de las instituciones democráticas. Sin embargo, una *Asamblea da Republica* en la que ya no exista una mayoría cohesionada efectiva puede y debe, de hecho, ser disuelta para que los votantes tengan la posibilidad de mejorar esa situación.

Mientras en todas las democracias parlamentarias el primer ministro tiene voz y, en algunos casos, la última palabra sobre la disolución del Parlamento, en las democracias semi-presidenciales el poder de disolución está, como señalé anteriormente, constitucional y prácticamente firme en manos del presidente de la república. Las disoluciones por motivos partidarios que no devengan en los resultados esperados por el partido significarán un golpe político al presidente y pueden implicar una pérdida de prestigio significativa. Sólo por fortuna escapó el presidente Chirac de un "castigo" más serio por su gran equivocación al disolver la Asamblea Nacional en 1997, donde tenía más que una mayoría efectiva. Éste fue un caso aleccionador de una disolución por motivos partidarios, ya que Chirac quería bloquear a tiempo la erosión del apoyo de su mayoría y obtener una nueva mayoría fresca y que le diera más apoyo.

En síntesis, los casos de disoluciones anticipadas que intentan formar un Parlamento capaz de desempeñar sus tareas, entre ellas, la "elección" de un primer ministro o gobierno, y de apoyar su legislación, son mucho más frecuentes que los casos de disoluciones hostiles por parte del primer ministro contra su propia mayoría o que los que tienen por objetivo tomar ventaja de las dificultades de la oposición. Aun cuando el poder de disolución es prerrogativa constitucional que casi siempre los jefes de gobierno pueden utilizar por motivos partidarios, políticos o institucionales, lo han usado con mucha cautela. La pregunta sobre si lo hicieron de manera exitosa sería de gran importancia para una investigación empírica. A la espera de una respuesta documentada satisfactoria a esta cuestión, el cuadro 5 ofrece una visión general de las diferentes situaciones en los países analizados en este trabajo.

CUADRO 5: ¿Quién tiene el poder de decidir la disolución del Parlamento?

Alemania	El presidente de la República (comúnmente luego del fracaso de un voto de confianza provocado por la mayoría gobernante).*
Austria	El presidente de la República, si acepta la propuesta del canciller; el Parlamento puede votar su auto-disolución. **
España	El rey, a pedido del primer ministro.
Francia	Sólo el presidente de la República. ***
Gran Bretaña	A todos los efectos prácticos, el primer ministro.
Irlanda	El <i>Taoiseach</i> y/o el presidente (quien también puede rehusarse).
Italia	El presidente de la República, luego de recibir las opiniones de las dos cámaras.
Portugal	El presidente de la República****
Suecia	El primer ministro (el gabinete).*****

* 1972, 1983, 2005.

** Sólo ocho de diecisiete Parlamentos austríacos concluyeron el período completo de cuatro años.

*** En la IV República Francesa, el presidente de la República, aconsejado por los líderes partidarios, tenía el poder de decidir la disolución del Parlamento. En la V, hubo distintas instancias de disolución por motivos partidarios, para obtener o retener una mayoría en el Parlamento: De Gaulle, en 1962 y 1968; Mitterrand, en 1982 y 1988; Chirac en 1997.

**** Cuando con el Parlamento no puede asegurarse el "normal funcionamiento de las instituciones". Luego de la reforma constitucional de 1982 hubo cuatro disoluciones: 1985, 1987, 2002 y 2004.

***** Solamente dos disoluciones anticipadas: 1958 y 1970.

gobierno en cuanto a la disolución del Parlamento? Obviamente, este poder es sumamente importante cuando puede ser utilizado por el presidente en una República semi-presidencial. En ese caso, puede servir a dos propósitos según las diferentes situaciones en las que al presidente le convendría recurrir a él. Cuando el presidente es también el líder de la mayoría parlamentaria, entonces puede querer disolver el Parlamento ya sea con la esperanza de que los votantes elijan una mayoría aun más grande o más cohesionada, o para librarse de algunos actores parlamentarios de su propia mayoría que lo incomodan. Si hay cohabitación, el presidente puede disolver el Parlamento para transformar una mayoría parlamentaria hostil en una favorable. Puede hacerlo aun inmediatamente luego del primer año de vida del Parlamento, de manera de prevenir, posiblemente, la consolidación de una mayoría opositora, o durante el período parlamentario si quiere tomar ventaja de ciertas fisuras que aparezcan dentro de la mayoría parlamentaria. Como consecuencia, el poder de disolución en manos del presidente en una república semi-presidencial debe ser considerado un arma realmente poderosa y es un componente fundamental de cualquier arreglo semi-presidencial, que puede ser utilizado tanto por motivos puramente partidarios como por razones institucionales.

En sistemas parlamentarios, no importa quién “es dueño”, en teoría (de acuerdo a la Constitución) o en la práctica (siguiendo precedentes indiscutidos), la facultad de disolver el Parlamento; la manera en que es concretamente ejercida no puede comprenderse si uno no observa la configuración, tanto en términos del formato como de la dinámica, del sistema de partidos. El poder de disolución no puede ser considerado un “arma” exclusiva del primer ministro contra el Parlamento, su mayoría o la oposición, sino como un instrumento a través del cual se busca (aunque no necesariamente se logra⁸³) un nuevo equilibrio dentro del partido, político institucional, sistémico e, inclusive, entre diferentes partidos. Por eso, una vez que el analista ha tenido en cuenta todos los marcos constitucionales e institucionales en los que el poder de disolución puede ejercerse, el nivel de

discrecionalidad o la cantidad de poder del que dispone el primer ministro dependerá tanto de la configuración del sistema partidario como de la naturaleza y composición de la coalición gubernamental de la que se trate. Por el momento, luego de haber sugerido una línea de investigación, creo que tendré que concluir el análisis en este punto.

83 Considero que A. Barbera obvia este importante punto. Ver A. Barbera, “Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari”, en T.E. FROSINI (ed.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, pp. 41-63.

Capítulo VIII

UN BALANCE

¿Qué ofrece a los analistas el estudio comparativo del poder de los jefes de gobierno? Fundamentalmente, ofrece la posibilidad de encontrar el eslabón perdido entre el estudio de la formación de coaliciones y del funcionamiento de esas coaliciones. Cuando nace una coalición gubernamental, mucho de cuanto concierne a su funcionamiento, continuidad y productividad dependerá de los jefes de gobierno, del tipo de poderes que tengan formal y materialmente, del éxito que tengan en conseguir apoyos, de la manera en que se muestren dispuestos y capaces de ejercer esos poderes, de los obstáculos que encuentren y cómo los resuelvan. Si es cierto que hubo, como suele sugerirse, un traspaso de poder de las asambleas parlamentarias a favor de los jefes de los ejecutivos, entonces, el análisis del rol de los jefes de gobierno ofrece la mejor perspectiva desde donde comprobarlo y, llegado el caso, de evaluar qué magnitud real tiene esa transferencia y cuáles son las consecuencias para las instituciones y los sistemas políticos. El número considerable de experiencias que he analizado aquí sugiere que, de hecho, los poderes de los jefes de gobierno difieren significativamente tanto en sus componentes políticos como institucionales⁸⁴. Además, no hay una “combinación” perfecta, ya que casi todo el tiempo los sistemas políticos tienen que ajustarse a lo que tienen.

Los casos de implementación de reformas constitucionales exitosas son difíciles, aunque no imposibles, de encontrar. En todo caso, el ejemplo de Israel indica que las reformas constitucionales pueden resultar contra-

84 Argumenté más detalladamente la necesidad de estudiar los componentes políticos, específicamente partidarios, en el capítulo 1 de este mismo libro. Tal vez, esta negligencia, además de las deliberadas ambiciones de *policy making*, distorsiona en alguna medida el análisis formulado en T.E. FROSINI (ed.), 2004, *op. cit.*, cuyo objetivo es apoyar una opción política específica apoyada por algunos sectores de la centro izquierda italiana y que, luego, no de manera paradójica, fue tomada e introducida dentro de las reformas constitucionales hechas por la *Casa delle Libertà*.

productores, pero cuando es así y son juzgadas como equivocadas, pueden descartarse, tal como ha sido el caso de Israel, donde fueron rápidamente dejadas de lado. Espero que este ensayo preliminar, gracias a la información que he recolectado y organizado, contribuya a la exploración de algunos de los grandes temas que involucra el análisis del poder de los jefes de gobierno. Finalmente, mi ensayo habrá alcanzado otro objetivo importante si logró generar sugerencias convincentes sobre qué debería buscarse y dónde habría que obtener datos adicionales útiles, confiables y comparables. Mi afirmación es que el estudio de este tema no puede realizarse desatendiendo el rol de los partidos y minimizando la importancia de los mecanismos institucionales. Todo esto hace que un verdadero análisis comparativo se convierta en un proyecto complejo pero que, al mismo tiempo, promete ser muy gratificante.

Por el momento, lo importante es que los lectores hayan comprendido y apreciado la extraordinaria variedad de tipos de gobierno parlamentario y, en particular, su flexibilidad y adaptabilidad. No quiero decir que necesariamente estos tipos de gobierno sean superiores a los gobiernos presidenciales o a los semi-presidenciales. Considero que se puede y debe decir que cualquier reforma que se pretenda hacer en los gobiernos parlamentarios debe evaluarse en cuanto a la eficacia para mantener la flexibilidad garantizando una mayor capacidad en la toma de decisiones y una mejor *accountability*, un resultado que sería muy recomendable.

Bibliografía

- ALMOND, G.A., "Comparative Political Systems", en *The Journal of Politics*, vol. 18, Agosto 1956, pp. 391-409.
- BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1963 (first edition 1867, revised 1872). (Trad. cast. *La Constitución inglesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005).
- BARBERA, A., "Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari", en T.E. Frosini (ed.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, pp. 41-63.
- BARBIERI, C., *Il capo del governo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BARBIERI, C., L. VERZICHELLI (eds.), *Il governo e i suoi apparati*, Genova, Name, 2003.
- BERGMAN, T., "Sweden: When Minority Governments Are the Rule and Majority Coalitions the Exception", en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 192-230.
- BIEZEN, I., J. HOPKIN, "The Presidentialization of Spanish Democracy. Sources of Prime Ministerial Power in post-Franco Spain", en T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 107-127.
- CAMPUS, D., *La formazione del governo Berlusconi*, en G. Pasquino (ed.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 275-294.
- CAMPUS, D., 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.
- CASTLES, F.G., R. WILDENMANN (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1986.
- COSTA LOBO, M., "The Presidentialization of Portuguese Democracy?", en T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 269-288.
- DUVERGER, M., *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961. (trad. cast. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987).
- *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Editions Robert Laffont, 1974.
- *Echec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978.
- ELGIE, R. (ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- *The Role of Prime Minister in France, 1981-1991*, London, Macmillan, 1993.
- "The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in the Fifth Republic", en *Public Administration*, vol. 74, 1996, pp. 275-291.
- "The Politics of Semi-Presidentialism", en R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 1-21.
- "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?" en

- Democratization*, vol. 12, n. 1, 2005, pp. 106-122.
- FEARON, J.D., "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Performance", en A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 55-97.
- FIORINA, M. P., *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon, 1996.
- FROSINI, T.E. (ed.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, G. Giappicchelli Editore, 2004.
- GALLAGHER, M., M. LAVER, P. MAIR, *Representative Government in Modern Europe*, New York, McGraw-Hill, 2001.
- HAZAN, R.Y., "The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy", en T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 289-312.
- HEFFERNAN, R., P. WEBB, "The British Prime Minister: Much More Than 'First Among Equals'", en T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 26-62.
- HINE, D., *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- HUBER, J., "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 90, n. 2, Junio 1996, pp. 269-282.
- JONES, G.W. (ed.), *West European Prime Ministers*, London, Frank Cass, 1991.
- KATZ, R.S. (ed.), *Party Governments. European and American Experiences*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1987.
- KEY, V.O. Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas y Crowell, 1964.
- KING, A., "Chief Executives in Western Europe", en I. Bidge, D. McKay (eds.), *Developing Democracy. Comparative Research in honour of J.F.P. Blondel*, London, Sage Publications, 1994, pp. 150-163.
- (ed.), *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- LANZA, O., "Spagna: un capo di governo autorevole", en G. Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 249-279.
- LAVER, M., "Government Termination", en *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 23-40.
- LAVER, M., N. SCHOFIELD, *Multiparty Government: the Politics of Coalitions in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- LAVER, M., K. SHEPSON (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- LIJPHART, A., "Typologies of democratic systems", en *Comparative Political Studies*, vol. 1, Abril 1968, pp. 3-44.
- "Consociational democracy" en *World Politics*, vol. XXI, n. 2, Enero 1969, pp. 207-225.
- LINZ, J.J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, vol. 1, 1994, pp. 3-87 (trad. cast. *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza Editorial, 1997).
- MAGONE, J., "Portugal: The Rationale of Democratic Regime Building", en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 529-558.
- MAYHEW, D.R., *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1846-1990*, New Haven and London, Yale University Press, 1991.
- MERSHON, C., *The Costs of Coalition*, Stanford, Stanford University Press, 2002.
- MEZEY, M.L., *Comparative Legislatures*, Durham, N.C., Duke University Press, 1979.
- MITCHELL, P., "Ireland: From Single-Party to Coalition Rule", en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 126-157.
- MÜLLER, W.C., "Austria: Tight Coalitions and Stable Government", en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 86-125.
- STRØM, K. (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- NARUD, H.M., 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.
- NOUSIAINEN, J., "Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance", en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 264-299.
- OTTOLENGHI, E., "Soppravivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXXII, Agosto 2002, pp. 239-267.
- "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.
- "Israele: un Premierato fallito", en G. Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 155-181.
- PALLAVER, G., "Austria: la centralità del cancelliere", en G. Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 13-40.
- PASQUINO, G., *Restituire lo scettro al principe: proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985
- "Teorie e prassi dell'ingovernabilità nella Commissione per le riforme istituzionali" en *Stato e Mercato*, Dicembre 1985, pp. 365-396.
- *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- "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.
- *Il sistema politico italiano: autorità, istituzioni, società*, Bologna, Bionomia University Press, 2002.

- Sistemas políticos comparados, Buenos Aires, Bononiae Libris, 2004.
- PASQUINO, G., R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- PASSARELLI, G., “Portogallo: la governabilità conseguita”, en G. Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 183-216.
- POGUNTKE, T., P. WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- POLI, D., *Svezia: più poteri ma più competitori?* en G. Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 279-307.
- POLI, E., *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- PRZEWORSKI, A., S.C. STOKES, B. MANIN, B. (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- ROSE, R., *The British Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity Press, 2001.
- SARTORI, G., *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. (Trad. cast. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 2005).
- Ingegneria costituzionale comparata, 5ª ed., Bologna, Il Mulino, 2000. (Trad. cast. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994).
- *Le riforme sbagliate*. Paper presentato en el congreso de la Asociación “Libertà e Giustizia”, Roma, 4 de febrero, 2003. <http://www.libertaegiustizia.it>
- Skach, C., “Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy”, en *Constitutional Political Economy*, vol. 16, n. 4, 2005, pp. 347-368.
- SHUGART, M.S., J. CAREY, *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. (Trad. cast. *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002).
- STRØM, K., “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, en *European Journal of Political Research*, vol. 37, 2000, pp. 261-289
- S.M. Swindle, “Strategic Parliamentary Dissolution”, en *American Political Science Review*, vol. 96, Septiembre 2002, pp. 575-591.
- STRØM, K., W.C. MÜLLER, T. BERGMAN (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- THIÉBAULT, J.L., “France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic”, en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 498-528.
- TRONQUOY, P. (ed.), *La Ve République, permanence et mutations*, Paris, La documentation française, Cahiers français n. 300, 2001.
- VERZICHELLI, M., M. COTTA, “Italy: From ‘Constrained’ Coalitions to Alternating Governments”, en W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 433-497.