

Benigno Requejo

Sistemas políticos comparados

Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos

prometeo
libros

BONONIAE LIBRIS

Sistemas políticos comparados



prometeo
libros

BONONIAE LIBRIS

Sistemas políticos comparados

cionales para dar vida a los parlamentos y a los gobiernos. Identifica los distintos problemas operativos de cada sistema político: desde el Cabinet government inglés hasta el gobierno del Canciller alemán, desde la cohabitación en la Quinta República francesa hasta el "gobierno dividido" de los Estados Unidos, como así también la persistente inestabilidad política y baja eficacia decisional de Italia, antes y después de la reforma electoral de 1993. Las instituciones son relevantes tanto para quien gobierna como para quien es gobernado. Reformarlas para mejorarlas es posible, si se manejan adecuados conocimientos comparativos. Justamente los que en este libro, con gran lucidez, el autor pone a disposición de sus lectores.

prometeo
libros



BONONIAE LIBRIS



- Pasquino, G (1995c) *Legislative-Executive Relationships in Southern Europe*, en R Gunther, N Diamandouros y H-J. Puhle (editores), *The Politics of Democratic Consolidation Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore & Londres, The Johns Hopkins University Press, pp 261-283
- Pasquino, G (1997) *Semi-presidentialism: A political model at work*, en "European Journal of Political Research", Febrero, pp 128-137.
- Pasquino, G (2000) *La transizione a parole*, Bolonia, Il Mulino
- Portelli, H (1997) *Les Premiers ministres essai de typologie*, en "Pouvoirs", n 83, pp 21-29
- PS Political Science & Politics (2002) *The Presidential Transition of 2001*, pp 7-53
- Reif, K (1987) *Party Government in the French Fifth Republic*, en R S Katz (editor), *Party Governments European and American Experiences*, Berlin-Nueva York, de Gruyter, pp 27-77.
- Riker, WT (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Rinella, A (1997) *La forma di governo semi-presidenziale Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Turin, Giappichelli
- Rose, R. (2001) *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity
- Rush, M (2001) *The Role of the Member of Parliament Since 1868 From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press.
- Saalfeld, T. (2000) *Germany Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement*, en Müller, WC. y Strom, K (editores), pp 32-85
- Sartori, G (2000) *Ingegneria costituzionale comparata Strutture, incentivi ed esiti*, Bolonia, Il Mulino
- Schmidt, M (2002) *Germany. The Grand Coalition State*, en J. Colomber (editor), *Political Institutions in Europe*, Londres, Routledge, pp 57-93
- Shugart, M.S y Carey, J M (1995) *Presidenti e assemblee Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bolonia, Il Mulino
- Stepan, A. y Shach, C. (1995) *Presidentialismo e parlamentarismo in una prospettiva comparata*, en J J Linz y A. Valenzuela (editores), pp 201-228.
- Strom, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Nueva York, Cambridge University Press
- Tsebelis, G (1995) *Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism*, en "British Journal of Political Science", pp 289-326
- Verzichelli, L y Cotta, M (2000) *Italy: From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments?*, en Müller, WC. y Strom, K (editores), pp 433-497

Capítulo 4 Problemas de funcionamiento

Ninguno de los sistemas políticos de tipo presidencial, semi-presidencial y parlamentario funciona exactamente como está previsto por su Constitución formal. A propósito de esto es indiscutible la afirmación de Maurice Duverger (1961, p. 412): "Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora la función de los partidos tiene una idea equivocada de los regimenes políticos contemporáneos; quien conoce la función de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico tiene una idea incompleta pero exacta de los regimenes políticos contemporáneos".

Por lo tanto, para entender exactamente cómo funciona cualquier sistema político, además de las instituciones y sus interacciones, necesita analizar los distintos sistemas políticos, su forma y su "mecánica" (Sartori 1976). En parte, de manera puntual, pero sin entrar en todos los numerosos aspectos importantes de los sistemas de partido, esta tarea ha sido desarrollada en los capítulos precedentes haciendo referencia tanto a las modalidades de expresión del voto como a la formación y disolución de los ejecutivos. En este capítulo agregaré y precisaré algo. Sin embargo, para individualizar correctamente los problemas de funcionamiento de los distintos sistemas político-institucionales es necesario y útil reconstruir las expectativas de los fundadores y ver en qué medida esas expectativas han o no han sido satisfechas. No pretendo eludir esta ardua tarea. Para empezar me limitaré a subrayar cuáles son las expectativas que habitualmente tiene no solamente la opinión pública culta sino los mismos políticos, respecto del funcionamiento de sus sistemas. Por lo tanto procederé a poner en evidencia los desplazamientos de estas expectativas, buscaré las razones y analizaré los efectos. Si se propusieron soluciones, las discutiré y evaluaré haciendo precisa referencia a las probabilidades que mejorarán el funcionamiento del sistema político. Cuando sea oportuno indicaré de qué modo el sistema de los partidos interviene en el funcionamiento de un sistema político-institucional específico y, eventualmente, si puede ser considerado responsable de sus disfunciones. En

definitiva, el objetivo de este capítulo es explicar cómo y por qué funcionan, persisten y, eventualmente, frente a los desafíos, se autorregulan y reequilibran los sistemas políticos

El gobierno dividido en los sistemas presidenciales

Existen pocas dudas acerca del hecho de que la opinión pública y los políticos esperan que el Presidente electo directamente por los electores, tanto en un sistema presidencial como en un sistema semi-presidencial, deba no sólo ser el jefe del ejecutivo, sino que efectivamente debe actuar como tal, o bien gobernar. Sin embargo, tanto en la opinión pública como entre los políticos y, naturalmente, entre los estudiosos, ha crecido el número de los que son perfectamente conscientes de que "bajo determinadas condiciones" se ha vuelto absolutamente irreal pensar que el Presidente presidencial y el Presidente semi-presidencial pueden ejercer efectivamente todo su poder ejecutivo formal. Parecería incluso más útil analizar las condiciones, aparentemente cada vez más raras, en las que los dos jefes del ejecutivo consiguen concretamente gobernar (llevar a cabo su programa, traducir sus promesas/propuestas en políticas públicas) más que dar por descontado lo que sucede cada vez más raramente. En esta perspectiva la teoría de los veto players de Tsebelis (1995) sugiere incluso que el problema de los gobiernos presidenciales y semi-presidenciales, en tanto que no completamente asimilables entre sí, es, sin embargo, similar. inexorablemente, proviene de la existencia de una pluralidad de actores dotados de poderes de veto. Aun cuando puedan reducir su número, dependiendo de la dinámica de los partidos y del sistema de partidos, la presencia de actores institucionales dotados de poder de veto en ambos tipos de sistemas es irreductible

Si la visión clásica correspondiera a la realidad de los hechos, entonces el Presidente de los Estados Unidos debería poder dar seguridad a una mayoría de parlamentarios de su partido en ambas ramas del Congreso, debería ser concretamente considerado por esos parlamentarios como el jefe de la mayoría, debería obtener de ellos lealtad y disciplina, debería, en suma, poder decidir y gobernar con pocos obstáculos actuando un mandato popular. Este sería, y, en efecto, en el pasado a menudo ha sido, el caso del gobierno que, a falta de un término mejor, llamaré "unificado", donde el poder ejecutivo del Presidente se unifica con el poder legislativo de su mayoría (de su partido) en el Congreso. Por otra parte, el hecho de que las relaciones entre el Presidente y su mismo partido en el Congreso nunca ha sido ni idílica ni lineal, lo pone eficaz-

mente de relieve Burns (1963-1965). Por cierto, si el Presidente adhiere al modelo que Burns define como "madisoniano", entonces acepta plenamente todas las cláusulas constitucionales y todos los frenos y contrapesos políticos ejerciendo un liderazgo que de ahora en más definiremos como "consensual". Si en cambio prefiere el modelo "jeffersoniano", entonces con su equipo tenderá a ejercer incisivamente su liderazgo contando con la regla de mayoría y con la asunción de responsabilidades de su partido. Pero si no existen las condiciones (por ejemplo, si el Presidente no tiene mayoría en el Congreso) del modelo "jeffersoniano", entonces estará obligado, como John F. Kennedy, sin gran éxito, a forzar la situación, haciendo uso, como sugería Maquiavelo, de la astucia del zorro y la fuerza del león. y como el mismo Burns (1956) afirma que hizo Roosevelt.

Más o menos conscientemente, los distintos presidentes de los Estados Unidos han adherido a uno u otro de estos modelos y algunas veces han tratado o debido buscar la forma de forzarlos. Pero en la segunda mitad del siglo XIX no sólo el modelo madisoniano pareció prevalecer ligeramente, sino a que los ojos de algunos estudiosos, todo lo contrario a estar desprevenidos, pareció hacer que la Presidencia, y más en general todo el sistema institucional, avanzara en una dirección deplorable. De modo que en 1885 el entonces profesor de Government en la Princeton University y luego Presidente de los Estados Unidos (1912-1920), Woodrow Wilson, escribió un importante libro, Congressional Government, en el que, justamente, subrayaba críticamente el excesivo papel adquirido por el Congreso en relación al del Presidente. Entre sus puntos altos, seguramente la larga presidencia de Franklin Delano Roosevelt, y sus bajos, según algunos la presidencia de Dwight Eisenhower, hasta culminar del liderazgo presidencial osciló entre los dos modelos, por un lado, en la presidencia del democrático Lyndon Johnson (1963-1968), y por el otro en la del republicano Richard Nixon (1968-1974), ambos, en ciertos aspectos, prevaricadores del Congreso y el rol del presidencial. Es contra su interpretación de las funciones y el rol del presidencial que el gran historiador, ya consejero de Kennedy, Arthur M. Schlesinger Jr. escribió un famoso libro, The Imperial Presidency (1973). Hoy sabemos que no sólo la Presidencia de los Estados Unidos no se ha vuelto "imperial", como temía Schlesinger, sino que, al contrario, a menudo corre el peligro opuesto de no conseguir gobernar, ya que cada una de las expectativas aludidas —jefe efectivo y reconocido de una mayoría congresal; leal y disciplinada— es discutible y siempre, de un modo u otro, se han visto más o menos frustradas. Existen razones políticas, pero tam-

blén factores institucionales que explican convincentemente por qué es otra la realidad de la Presidencia de los Estados Unidos.

La definición que se da a esta otra realidad es la de "gobierno dividido". Sin embargo es conveniente acordar con exactitud qué debe ser definido como "gobierno dividido". Con el objetivo de llegar a una definición lo más precisa posible se podría comenzar por su contrario, el gobierno, por decirlo así, unificado. De este (gobierno) la definición probablemente mejor, porque se ajusta al caso emblemático del gobierno que en sustancia jamás puede estar "dividido", salvo por brevísimos períodos de tiempo, es la ya mencionada, de Bagehot (1905, p. 52): "El secreto que vuelve eficaz [eficiente] a la Constitución Inglesa puede individualizarse en la estrecha unión, en la completa fusión del poder ejecutivo con el legislativo". Y, naturalmente, es el poder ejecutivo el que, en los límites de los precedentes y del *fair play* inglés, comanda al legislativo. Por otra parte, como hemos visto en el Capítulo 3, en Inglaterra el jefe del ejecutivo siempre es además el jefe de una mayoría parlamentaria, tiene la tarea de aplicar el programa que, previamente sometido a los electores, ha sido aceptado, es fácilmente "identificable" por los electores y será considerado por ellos responsable de lo hecho, de lo no hecho y de lo mal hecho. Si esto es el gobierno unificado —pero harán falta otras precisiones— es posible y practicable, por lo tanto, también en los Estados Unidos, cada vez que el Presidente sea el jefe de una mayoría política-partidista suficientemente cohesionada en ambas ramas del Congreso. Entonces podremos sostener que el "gobierno dividido" es exactamente su contrario: no sólo no existe fusión entre, en este caso, no las instituciones, sino el detentador del poder ejecutivo con la mayoría de los detentadores del poder legislativo, sino, justamente, separación institucional y, lo que más cuenta, diferenciación política. Debe agregarse que, comparando también al gobierno unificado de los Estados Unidos, y a diferencia de lo que ocurre en Inglaterra, las instituciones, el ejecutivo y el legislativo están separados, y los dos mayores partidos, Demócrata y Republicano, son significativamente diferentes, en tanto que estructura y cohesión, respecto al Laborista y al Conservador.

Recientemente Robert Elgie (2001, p. 2 y p. 7 respectivamente) propone dos posibles definiciones de "gobierno dividido": una aritmética y una de comportamiento. La definición aritmética se limita a tomar nota de que "el gobierno dividido se refiere a la ausencia simultánea de mayorías del mismo partido en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno". Según la definición de comportamiento, "el gobierno dividido corresponde a la situación en la que hay conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa".

del gobierno, cualquiera sea el apoyo hacia el ejecutivo en el Parlamento/ en el Congreso" [el término usado por Elgie, "legislaturas", en este contexto no es adecuadamente traducible refiriéndose a las asambleas representativas y legislativas tanto en los sistemas parlamentarios como en los sistemas presidenciales]. Con la combinación de ambas definiciones Elgie apunta a tener en cuenta (y dar cuenta de) una pluralidad de casos: gobiernos de minorías en los sistemas parlamentarios, cohabitación en los sistemas semi-presidenciales, el gobierno dividido en los sistemas presidenciales, casos que probablemente es mejor mantener diferenciados desde el punto de vista analítico. Por lo tanto utilizaré la expresión "gobierno dividido" exclusivamente haciendo referencia a los sistemas presidenciales.

Para que exista gobierno dividido no basta que haya un grupo más o menos amplio de parlamentarios del mismo partido del Presidente que a menudo votan contra las disposiciones que él apoya. No basta que esos mismos parlamentarios, u otros de su partido, no lo reconozcan como jefe de su partido, porque probablemente no reconocen a ningún jefe y cada uno de ellos se considera, a menudo correctamente, jefe del partido de la circunscripción electoral en la que consiguen hacerse elegir y reelegir continuamente. Lo que verdaderamente importa es que el Presidente en funciones debe rendir cuentas con al menos una rama del Congreso en la que el otro partido cuenta con mayoría. Cuando el otro partido controla la mayoría de las bancas en ambas ramas del Congreso, entonces, con mayor razón, esta es una situación que netamente se puede caracterizar como gobierno dividido. En efecto, la variedad de divisiones del gobierno en los sistemas presidenciales son muy numerosas. Analizando también en los sistemas presidenciales latinoamericanos, Molinelli (1998) especifica y explica trece casos, haciendo referencia a:

- por un lado los factores institucionales, vale decir, la existencia de dos Cámaras;
- por otro los factores políticos, vale decir, los poderes de veto y decreto del Presidente y la posibilidad del Congreso de oponerse a los vetos;
- finalmente los factores de partido, vale decir el número de partidos y sus posibilidades de alianza.

Es imposible aquí continuar en la dirección inteligentemente señalada por Molinelli en el análisis de los casos concretos presentados en el volumen curado por Lanzardo (2001). Es suficiente no olvidar la complejidad de las formas con las que puede manifestarse el gobierno dividido en los sistemas presidenciales. En lo que respecta a las manifestacio-

nes del gobierno dividido en los Estados Unidos, la Tabla 4.1 ofrece la síntesis actualizada hasta las elecciones de mitad de mandato de noviembre de 2002.

Naturalmente, el "gobierno" puede estar "dividido" en mayor o menor medida, y estas "medidas" pueden dar por resultado diferencias significativas. La máxima división se encuentra cuando al Presidente de un partido se le contraponen ambas ramas del Congreso, en las que el otro partido goza de una mayoría. La división es aún más rígida si estas mayorías son amplias y disciplinadas. Por ejemplo, sabemos que el Presidente republicano Ronald Reagan (1980-1988) consiguió presionar a más de una veintena de Representantes demócratas del Sur algo conservadores (los así llamados Reagan Democrats) para poder implementar parte de su programa. También sabemos que el giro a la derecha en temas no solamente económicos, sino sociales y culturales, introdujo mucha mayor disciplina de voto entre los Representantes republicanos en la Cámara, en particular en la era de Clinton (1992-2000) y contra su programa. En efecto sentido, entonces, el gobierno dividido estuvo mucho más dividido durante la presidencia de Clinton, desde el punto de vista del comportamiento, para retomar la terminología de Elgie, que desde el punto de vista aritmético, mientras que la capacidad de persuasión de Reagan operó en la dirección opuesta: la aritmética del gobierno dividido estaba, pero el comportamiento de los "divididos" fue más maleable y elástico.

Tabla 4.1 Gobierno unificado (Presidente y Congreso del mismo partido) y gobierno dividido (al menos una Cámara del Congreso con mayoría del partido distinto al del Presidente).

	Unificado	Dividido
1032-2002	51	34
1032-1900	20	14
1900-1952	22	4
1952-1992	7	13
1992-2002	2	3

Fuente: adaptación de Fiorina (1992, p. 7). He colocado los datos del período 1992-2002 y cambiado, por consiguiente, los de todo el período. Los números indican las veces que las elecciones produjeron gobiernos divididos y unificados.

En el extremo opuesto de la "división" completa, pero en su ámbito, está el caso en el que el partido opuesto al Presidente controla sólo una rama del Congreso, más aún si goza de una mayoría antilegada e indisciplinada. Muy antilegada y con suerte fue por ejemplo la mayoría demócrata del Senado de 2001, debida exclusivamente a la decisión de un Senador, elegido como republicano en el pequeño Estado de Vermont, al calificarse como "Independiente" cuando los Demócratas adquirieron una ventaja de 50 senadores contra 49 sobre los Republicanos e inmediatamente obtuvieron el control de todas las poderosas comisiones senatoriales. De todos modos, en cada uno de estos casos el Presidente encuentra dificultades, mayores o menores, en ejercer el poder ejecutivo hasta el límite de la parálisis decisional. El Presidente no consigue gobernar por-que la Cámara de los Representantes y/o el Senado bloquean, desvían, corrigen profundamente sus disposiciones. A su vez, el Congreso no puede gobernar, ya que el Presidente ejerce su poder de veto. Y es muy improbable que el partido del Presidente no tenga bastantes bancas y bastante cohesión como para impedir que sus opositores consigan alcanzar los dos tercios de los votos necesarios para superar el veto presidencial. Más adelante veremos de qué modo el sistema sigue funcionando, con qué tiempos y a qué costo: en tiempos prolongados y con costos elevados, sugiere Jacobson (2001) en base a un profundo análisis de las elecciones congresuales del 2000 (para observaciones relativas al período precedente véase l'abbrini 1993). Ahora, continuando con la línea del análisis apenas esbozada, es oportuno individualizar cuáles son los efectos del gobierno dividido.

Desde el punto de vista puramente teórico parece plausible suponer que, cada vez que al menos una de las Cámaras tiene una mayoría de un color político contrario al Presidente, se obtienen cinco posibles inconvenientes.

1. pausa en la toma de decisiones; ni el Presidente ni el Congreso consiguen producir las políticas públicas que desean y bloquean recíprocamente las respectivas iniciativas;
2. un alto nivel de conflicto político;
3. una legislación inadecuada, fruto de contratos y compromisos;
4. una legislación excesivamente costosa, porque los contratos y los compromisos deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto;

5. intentos de violación de esquemas que, para el Presidente, pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y, para el Congreso, llegar a bloquear también las nóminas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación, y en la amenaza de *impeachment*, de un estado de acusación, que es lo que Clinton tuvo que sufrir durante un largo año y medio en la segunda parte de su mandato.

Los que apoyan un eventual "gobierno unificado", en el que el Presidente debe ser el jefe de una mayoría congresual, leal y disciplinada, deben afirmar que el efecto más grave del gobierno dividido es que el Presidente no es capaz de ejercer el mandato que ha recibido de los electores. Por lo tanto no puede llevar a cabo el programa con el que, presumiblemente, ha ganado las elecciones. Aquellos que, en cambio, consideran que el gobierno dividido no es un inconveniente, sino un simple acontecimiento constitucional previsto, notan que el efecto del gobierno dividido es que el Presidente debe negociar con el Congreso (en sus varias versiones) y que por lo tanto el resultado, vale decir una específica política pública, o bien un entero paquete de políticas públicas, podría al final resultar más cercano a las preferencias complejas del electorado que el que tendría lugar con decisiones exclusivamente presidenciales o exclusivamente congresuales. Finalmente, no faltan aquellos que se remontan a las investigaciones empíricas sobre la producción legislativa en casos de gobierno dividido y de gobierno unido, dejando entender que las diferencias podrían ser mínimas (o bien casi inexistentes, como escribe Mayhew 1991; para las distintas posiciones articuladas por los politólogos norteamericanos véase el simposio en *PS Political Science & Politics* 1991). Pero se puede suponer que según las reglas de las reacciones previstas, en una situación de gobierno dividido, por un lado, el Presidente tiende a introducir en el Congreso, casi exclusivamente, medidas sobre las que tiene la razonable expectativa de que el Congreso no se opondrá. Por su parte el Congreso no exagerará en la contraposición frontal para reducir las probabilidades de que el Presidente, por retorsión, introduzca el veto de manera indiscriminada, o sobre toda la legislación aprobada por el Congreso, o al menos sobre gran parte. Teniendo en cuenta esto, sin subestimar de ningún modo el problema de la cantidad y la calidad de la producción legislativa, que legítimamente forma parte de cualquier evaluación general de los efectos del gobierno dividido, surgen que existen dos tipos de problemas

— el primero relativo al comportamiento del Presidente,

— el segundo relativo a las evaluaciones de los electores

Sabemos por numerosos estudios (Barber 1972, 1977; Cavalli 1987; George y George 1998; Greenstein 2000) que los Presidentes de los Estados Unidos revelan notables diferencias entre sí en cuanto a su personalidad y su estilo de liderazgo. En general, esperamos que los Presidentes inclinados al conservadurismo acepten de buen grado el gobierno dividido y entren sin demasías dificultades, en la medida de lo posible, en una secuencia de procedimientos de negociación con el Congreso y sus dirigentes. Podrían incluso aceptar/instaurar prácticas clientelistas con la concesión de beneficios/ventajas selectivos a los senadores y a los representantes que tienen mayor poder o influencia, de modo tal que obtengan el éxito esperado. La cuenta (bromeando con las palabras inglesas, el *bill*, término que significa también "diseño de ley") lo pagará el contribuyente, ya que las operaciones clientelistas, evidentemente, tienen su costo. Por el contrario, esperamos que los Presidentes activistas traten de "forzar" la situación, por ejemplo, haciendo una apelación retórica o plebiscitaria al electorado, con el fin de que haga presión sobre sus representantes: con cartas, hoy *e-mails*, llamadas telefónicas, manifestaciones de protesta cada vez que el Representante o el Senador vuelvan de la oficina de su colegio electoral. Mediador (*broker*) o propagandista, a fin de cuentas, el Presidente no conseguiría ejercer sus eventuales cualidades de líder. En suma, para anticipar una conclusión muy importante, aquel que es considerado el gobernante más poderoso del mundo no es, en la mayoría de los casos, un gobernante más que en pequeña medida, y en la mayor parte de las políticas que importan tampoco es todopoderoso.

A este punto suponemos que el resultado del gobierno dividido es, como sugieren, o mejor dicho sostienen los teóricos de la elección racional, un equilibrio óptimo, que no puede ser cambiado, ya que responde de manera satisfactoria a las preferencias, tanto de los parlamentarios, que representan un tipo de electorado, como del Presidente, elegido por otro tipo de electorado. ¿Es así o bien existirían a pesar de eso motivos de legítima crítica hacia el gobierno dividido? Mi opinión es que el gobierno dividido debe ser criticado desde dos puntos de vista, institucional y democrático. Desde el punto de vista institucional, donde los teóricos de la *rational choice* ven un equilibrio, personalmente veo un entrecruzamiento de tensiones e inmovilismo. Desde el punto de vista de la democracia veo muchos problemas para el electorado, sobre todo para ese electorado definido como racional que trata de votar con referencia a las

prestaciones de los representantes y de los gobernantes. Que haya negociado eficazmente, incluso con alguna correría clientelista, o bien haya presionado a alguno de sus opositores ofreciendo algo a cambio, incluso sobre algunos artículos de un diseño de ley, es difícil que el Presidente pueda/quiera reivindicar del todo un éxito legislativo que, en el mejor de los casos, se revelará parcial y a mitad. Ni siquiera reivindicarán el éxito —salvo en lo que se refiere las específicas y tangibles ventajas para su colegio—, los Representantes y los Senadores. Un poco todos, Presidentes y parlamentarios, sostendrán que se podía hacer más y que sólo la oposición, respectivamente, de uno y otros, han hecho posible la obtención de algo aún más positivo para el *american people*.

En esta atribución de responsabilidades se ubica justamente uno de los principios fundamentales de la democracia, el *accountability* (que traduciré como "posibilidad de ser llamado para rendir cuentas"), que corre el riesgo de salir gravemente herido. De hecho, cuando el elector, incluso el más interesado y el mejor informado, volverá a las urnas, no sabrá quién es el responsable de lo que se ha hecho y de lo que no se ha hecho. No estará, entonces, en condiciones de premiar a quien ha hecho las cosas bien y de castigar a quien las ha hecho mal, o bien ha impedido que se hiciesen bien. El defecto más grave del gobierno dividido es que cuando no termina en la siempre posible parálisis institucional, impide una limpia atribución de responsabilidades y por lo tanto complica la tarea de evaluación de lo realizado por el Presidente y los Representantes por parte del electorado (insisto: incluso para los electores más competentes, que, a menudo, son los que pueden hacer la diferencia). De ser un problema institucional el gobierno dividido siempre corre el peligro de transformarse en un problema democrático. Ya que la frecuencia con que tenga lugar coincide, o bien acompaña, a una creciente desafección y desconfianza en relación con las instituciones (Lipset y Schneider 1983; King 2000), es inevitable suponer una relación entre el malfuncionamiento del sistema presidencial caracterizado por el gobierno dividido y la desilusión de los ciudadanos norteamericanos.

Gobiernos divididos siempre hubo. ¿Era éste un resultado previsto, aceptado y deseado por los Padres Fundadores Alexander Hamilton, John Jay, James Madison? Casi con seguridad ninguno de ellos se planteó este interrogante específico. Además existían diferencias de opiniones entre Hamilton y Madison acerca de cuán "fuerte" debía ser el Presidente, con el primero más proclive a ver favorablemente lo que podemos llamar la "voluntad de decisión presidencial" y el segundo mucho más cauto y proclive a (re)equilibrar los poderes, pero no en el sentido del "empan-

tanamiento" electoral —es decir la pérdida de eficiencia en la toma de decisiones— sino de la búsqueda de un consenso para la decisión (su-brayo para) Es de suponer que en esa fase los Padres Fundadores temieran dos posibles riesgos, más que del gobierno dividido el gobierno de facciones organizadas y la tiranía de la mayoría —y, en cierta medida, esta tiranía podría derivar de un gobierno unificado, en el que el Presidente es el jefe reconocido y obedecido de una sólida y autosuficiente mayoría en ambas ramas del Congreso. La solución constitucional ideada por ellos, que consiste en separar las instituciones (no sólo la ejecutiva y la legislativa, sino también la judicial, léase Corte Suprema), de modo que ninguna puede adueñarse de todo el poder (*separate institutions sharing powers*), hace pensar que, incluso si el gobierno dividido no fue un resultado augurado, se configuraba como un resultado institucional posible, tal vez no del todo indeseado. Por el contrario, era considerado más que aceptable, sobre todo si la otra alternativa hubiese sido una tiranía de la mayoría. En suma, aunque fueran muy sensibles a la crítica de la confusión de las responsabilidades presidenciales/congresuales, difícilmente los Padres Fundadores se colocarían entre los críticos más severos del gobierno dividido. Y hoy más que ayer apreciarían el hecho de que son justamente los mecanismos institucionales que ellos han deseado los que no producirían automáticamente sino que más bien consentirían el gobierno dividido (luego analizaremos este punto más extensamente, un punto muy importante para las propuestas de reforma).

¿Qué se puede decir, en cambio, de las preferencias de los electores? ¿Es posible sostener *tout court* que son los electores los que quieren el gobierno dividido? ¿O bien el gobierno dividido es un acontecimiento que sólo en mínima medida depende del comportamiento y del pensamiento político-institucional de los electores? Bastaría, sostienen aquellos que aceptan la existencia del gobierno dividido, que los electores decidieran no "partir" el voto dependiendo de los candidatos, sino votar por los candidatos, la Cámara y el Senado del partido presidencial elegido por ellos para reducir el fenómeno del gobierno dividido. En realidad, la situación no es tan simple:

- Subrayamos, sobre todo, que el electorado de Estados Unidos nunca tuvo modo de votar explícitamente pro o contra el gobierno dividido
- En segundo lugar, cuando vota por el Presidente, es decir cada cuatro años, solamente tiene la posibilidad de votar por un Representante, pero sólo un tercio de los electores puede también, en la misma vuelta electoral, votar por un Senador.

Por lo tanto, aunque el elector votara sólo por los candidatos del mismo partido (*straight ticket*) para Presidente y Representante, en el Senado podría materializarse/persistir una mayoría opuesta a la del Presidente victorioso. De todos modos hay que tener en cuenta que el elector a menudo recurre al *split ticket*, y debemos explicar este fenómeno antes de pensar en eventuales remedios y modificaciones.

El elector norteamericano "parte" su voto por múltiples razones, pero también porque, y este es un elemento positivo, evalúa de modo distinto las diferentes opciones (Shugart 1995). Puede votar por el candidato demócrata para la Presidencia, porque, por ejemplo, se considera demócrata, pero puede preferir al candidato republicano para la banca como Representante, porque lo considera mejor que el candidato demócrata, lo conoce personalmente, es el detentor de la banca y ha hecho mucho por su colegio. Viceversa, puede evaluar positivamente al Presidente republicano *incumbent*, en funciones, pero seguir prefiriendo a los candidatos demócratas para todos los otros cargos. Por otra parte, como agudamente dice la hipótesis (que luego ha demostrado) de Gary Jacobson (1990), la realidad es disjunta. Más precisamente, una parte de los electores sigue eligiendo candidatos y representantes demócratas ya en funciones, cuyo porcentaje de reelección es superior al 90 por ciento, porque desea servicios sociales adecuados y un gasto público que permita su funcionamiento. En cuanto al Presidente, un componente crucial del electorado, en el que aquellos que se "identifican" con el Partido Demócrata siguen constituyendo la mayoría, se orienta a favor de un candidato republicano que promete reducir los impuestos (y, a lo mejor, mantiene la promesa y lo consigue). El resultado no inevitable, pero muy frecuente, es justamente el gobierno dividido.

Por otra parte, la renovación completa de la Cámara de los Representantes cada nueve años sirve para múltiples fines.

- mantener en estado de alerta a los Representantes para que no pierdan el contacto con sus electores;
- mandar un mensaje al Presidente en funciones después de los primeros dos años de mandato,
- permitirle al electorado expresar su insatisfacción o señalar sus eventuales cambios de preferencias políticas, de modo que su efectiva incidencia en la "división" del gobierno sigue siendo elevada.

Mientras sea posible para los electores expresar su voto es absolutamente seguro que lo harán

Los mecanismos institucionales, es decir, la posibilidad de votar eligiendo en las listas de los partidos y de los candidatos, y especialmente la existencia de elecciones falsas —cada dos años todos los Representantes y un tercio de los Senadores y cada cuatro años el Presidente— son inherentemente portadores de la posibilidad de instaurar un gobierno dividido. Los críticos de este resultado, dado que hace difícil el *accountability* del Presidente como de los parlamentarios, formularon dos propuestas. La primera, ya esbozada, consistiría en obligar al elector a elegir toda la lista de candidatos de un partido, prescindiendo de cuál sea el cargo o la temática más importante, presumiblemente el Presidente, y a nivel de los Estados, el Gobernador. El *straight ticket* podría poner fin, a lo mejor gradualmente, al fenómeno/inconveniente del gobierno dividido. Según otros, en cambio, se debería establecer, como alternativa, o mejor, como agregado, que todos los cargos duren el mismo período de tiempo: cuatro años. Elecciones simultáneas/concomitantes constituirían en sí mismas un poderoso incentivo para no recurrir al *split ticket*. No sólo eso, sino que los distintos candidatos del mismo partido podrían adquirir mayor solidaridad, hacer campañas electorales, aunque no comunes, coordinadas, sentirse ligados por la lealtad política con su Presidente electo y, por lo tanto, (re)establecer el circuito democrático de la *accountability*. Naturalmente, una combinación de *straight ticket* y elecciones concomitantes daría garantías aún mayores, casi certezas, de formación de un gobierno ya no dividido, sino unificado. El resto, naturalmente, deberían hacerlo los partidos "disciplinando" a sus parlamentarios, una operación de todos modos para nada simple, pero practicable.

Los críticos de estas propuestas replican no sólo que estas dos soluciones quitarían poder a los electores impidiéndoles expresar el disenso con mayor frecuencia. Parafraseando lo que hace más de doscientos años atrás escribió sobre los ingleses Jean-Jacques Rousseau, sería mucho más justificado sostener que los norteamericanos son libres sólo una vez cada cuatro años y ya no cada dos, dado que las soluciones propuestas llevarían a una situación político-institucional solidificada por cuatro años: una potencial tiranía de la mayoría. Este resultado, en buena medida, contrastaría con el pensamiento constitucional de los Padres Fundadores y terminaría siendo incluso más peligroso para la democracia que lo que son o pueden ser las dificultades de hacer funcionar el circuito del *accountability*, de la responsabilización de gobernantes y representantes.

Creo que de este examen del gobierno dividido se pueden extraer dos conclusiones:

- La primera es que de todos modos el jefe del ejecutivo de los Estados Unidos, puesto que debe rendir cuentas con “contrapesos” partidarios, políticos e institucionales, rara y ocasionalmente es el más fuerte gobernante del mundo en el sentido de su capacidad de implementar su programa político, social y económico. Cuando se produce una situación de gobierno dividido, esta situación no se produce
- La segunda conclusión es que es muy improbable que los norteamericanos procedan a cualquier reforma constitucional o electoral con el fin de imponer el *straight ticket* (el escepticismo reformador es la nota dominante del congreso ya citado de PS Political Science & Politics, 1991).

En el fondo, teniendo que elegir entre una posible tiranía de la mayoría y una secuencia de negociados incesantes, los electores, la opinión pública, los políticos de Estados Unidos seguramente prefieren la segunda alternativa. Y se atienen, como un mal menor, al gobierno dividido. Por consiguiente, la aparición de una situación de gobierno dividido, que nunca —que quede evidenciado— resulta asimilable a un normal gobierno de coalición en los sistemas parlamentarios sino, más bien, a alguna convergencia de tipo “gran coalición”, con todos los inconvenientes que derivan de ella, seguirá siendo un fenómeno político frecuente en los Estados Unidos.

La cohabitación en los sistemas semi-presidenciales

En su versión más simple y más límpida, que es la única que hasta ahora ha caracterizado al caso francés de la Quinta República, se tiene cohabitación cuando el Presidente electo de una coalición se encuentra frente a una Asamblea Nacional en la que la otra coalición detenta la mayoría absoluta de las bancas. En este caso el Presidente, naturalmente, tiene la posibilidad que se le concedió constitucionalmente de elegir la Asamblea Nacional, siempre y cuando la legislatura haya durado al menos un año, pero con el riesgo de volver a encontrarse en la misma composición política mayoritaria en la Asamblea apenas reelegida, y por lo tanto con su prestigio personal dañado. O bien puede aceptar convivir con esa situación nombrando Primer ministro al jefe de la mayoría parlamentaria. Cohabitación es aquella en la que el Presidente y el Primer ministro estarán obligados a tolerarse en el ámbito, en la “casa” del poder ejecutivo. Efectivamente, no se limitarán a “vivir juntos” por un cierto período, que incluso puede ser muy largo (como máximo cinco años, lo

que dura el mandato parlamentario), sino que también deberán redistribuirse el poder ejecutivo (Duverger 1986). Volveré sobre ese punto más adelante. Aquí agregó que las variaciones posibles —que hasta ahora nunca sucedieron y que por lo tanto son puramente teóricas— de la cohabitación pueden contemplar algunos casos no particularmente escandalosos (véase el volumen de Ceccanti, Massari y Pasquino 1996). El Presidente no puede ser el jefe del partido más fuerte de la coalición que ha ganado las elecciones presidenciales, como el no-gaullista Valéry Giscard d'Estaing de 1974 a 1981. O bien, más frecuentemente, se puede suponer que la personalidad que no es el jefe del partido más fuerte en las bancas de esa coalición parlamentaria designe para el cargo de Primer ministro a una caso apenas citado, es absolutamente hipotético (pero en la Polonia de Walesa, por ejemplo, mucho de esto fue terriblemente real a causa de la fragmentación de Solidarnosc y la coalición de centro-derecha: Krok-Paszowska 2001). En lo que respecta a la realidad de la manifestación histórica de la cohabitación en Francia, hasta ahora se han presentado sólo dos —de todos modos, muy interesantes— casos (ver Tabla 4.2). Veámoslos a grandes rasgos.

Tabla 4.2 Presidentes y Primeros ministros en cohabitación en la Quinta República francesa.

Presidente	Primer ministro	Cohabitación
Mitterrand (PS) 1981-1988	Chirac (G) 1986-1988	sí
Mitterrand (PS) 1988-1995	Balladur (G) 1993-1995	sí
Chirac (G) 1995-2002	Juppé (G) 1995-1997 Jospin (PS) 1997-2002	no sí

Nota PS = Parti Socialist, G = Gaullista

El primer caso está caracterizado por dos cohabitaciones del mismo signo. Presidente socialista, es decir jefe del partido más grande de la coalición de izquierda, y Primer ministro gaullista, en el primer caso, Jacques Chirac, jefe del partido más grande del centro-derecha, y en el

segundo caso, Edouard Balladur, el exponente más relevante de ese partido, mientras el gaullista Chirac ya pensaba en su candidatura a las elecciones presidenciales de 1995. La primera de las dos cohabitaciones se presentó inmediatamente después de las elecciones legislativas de 1986 que el centro-derechista Chirac (y Valéry Giscard d'Estaing) ganó a pesar de la reforma electoral en sentido proporcional que el Presidente socialista François Mitterrand había hecho aprobar por la Asamblea nacional y en la que había una mayoría gracias a la disolución anticipada de 1981 para aprovechar la luna de miel con el electorado que siguió a su elección presidencial. Consolidada la victoria del centro-derecha, Mitterrand, ratificando la existencia de una mayoría parlamentaria a favor y en apoyo de Chirac, lo nombró Primer ministro y durante los dos años que quedaban de su mandato presidencial (1986-1988) cohabitó con el jefe de los gaullistas. Aun cuando fuera perturbador, lo que no significa paralizador, para ambos, la cohabitación estaba moderada por las ambiciones presidenciales recíprocas. Mitterrand apuntaba a la reelección presidencial y Chirac aspiraba a ser, como en 1981, el candidato presidencial del centro-derecha. Ninguno de los dos tenía interés en aparecer como el responsable del mal funcionamiento del sistema político y/o como el que entierra a la Quinta República. En 1988 Mitterrand fue reelecto y como primer acto disolvió el Parlamento para poner fin, aprovechando su segunda luna de miel, a la cohabitación. Esta vez los electores le restituyeron una Asamblea nacional en la que sólo con mucho esfuerzo los socialistas podían contar con una mayoría operativa, pero fue suficiente.

La segunda cohabitación tuvo lugar inmediatamente después de las elecciones legislativas de 1993, que la izquierda plural afrontó en orden abierto por cálculos y ambiciones errados, especialmente de los verdes-ecologistas, y perdió, como hemos visto en el segundo capítulo, de manera muy conspicua. Mitterrand había llegado a dos años del término de su mandato (y de su vida). Teóricamente hubiera podido decidir la disolución de la Asamblea Nacional en la primavera de 1994, pero la izquierda, los socialistas y otros, parecían capaces de todo, menos de rehabilitarse.

Por su lado, Chirac decidió no asumir las responsabilidades de la conducción del gobierno para llegar a las elecciones presidenciales implicado lo menos posible en las decisiones cotidianas y en las correspondientes responsabilidades. De todos modos, la necesaria visibilidad política le estaba asegurada por ser el intendente de París y por seguir siendo el jefe reconocido de los gaullistas. Se convirtió en Primer ministro el gaullista Edouard Balladur y la cohabitación llegó a su fin sin tensiones particulares

Aunque en Francia, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos, no existe límite temporal para los mandatos presidenciales, el casi octogenario Mitterrand no se presentó a las elecciones de 1995. Los gaullistas presentaron dos candidatos, Chirac y el Primer ministro saliente, Balladur, que esperaba capitalizar su visibilidad y su buen gobierno. Los socialistas eligieron a Lionel Jospin que, contra todas las expectativas que pronosticaban su salida de escena ya en la primera vuelta, resultó primero en la primera vuelta y fue derrotado en la segunda y de manera muy honrosa por Chirac (47,4 a 52,6 por ciento) (Schlesinger y Schlesinger 1998; Bréchet 2002, pp. 53-65).

Inesperadamente, en 1997 el Presidente Chirac disolvió la Asamblea nacional, en la que tenía una mayoría muy confortable, según los comentaristas, por dos razones. Por un lado, para bloquear una erosión de consensos a favor de la izquierda; por otro lado, para dotarse de una mayoría parlamentaria, que habría sido tal hasta el fin de su mandato presidencial, capaz de llevar a buen puerto todas las difíciles obligaciones a nivel europeo. A causa del comportamiento electoral del Front National, del que se ha hablado más arriba, el centro-derecha perdió las elecciones y la mayoría parlamentaria, y Chirac fue obligado a reconocer como Primer ministro justamente al socialista Jospin, que en el campo de batalla presidencial había conquistado el título de jefe de la formación de izquierda. Recomenzó así una larga, mejor dicho, la más larga cohabitación posible, que duró cinco años, de un signo opuesto a las precedentes. Sin embargo, el comportamiento de los dos protagonistas estuvo inspirado por la misma lógica que condicionó a Mitterrand y a Chirac en 1986-1988. Tanto el Presidente saliente Chirac como el Primer ministro Jospin apuntaban al Palacio del Eliseo, sede de los Presidentes de la República francesa. Por lo tanto ambos tuvieron bajo control sus diferencias de opinión y, en la medida de lo posible, ambos trataron de proyectar una imagen, más que de político implicado en el fervor de la lucha, de estadista interesado en el buen gobierno y en el destino del país por encima de las partes. Finalmente, como es sabido, las tormentosas elecciones presidenciales y parlamentarias de la primavera de 2002 eliminaron la cohabitación y le dieron a Chirac, reelegido presidente, una mayoría parlamentaria de centro-derecha bastante amplia.

Desde muchos puntos de vista podemos afirmar que la cohabitación en la Quinta República francesa se presenta decidida y cualitativamente distinta respecto de las experiencias de gobierno dividido del régimen presidencial de los Estados Unidos. (Para una comparación explícita y precisa véase la Figura 4.1). En primer lugar, contrariamente a las expe-

ranancias de gobierno dividido, en las que corren el riesgo de desembocar en muchos momentos de inmovilismo legislativo y parálisis en la toma de decisiones, en la cohabitación siempre hay alguien que verdaderamente gobierna: el Primer ministro porque, prescindiendo de quién sea el Presidente, es tal porque dispone de una mayoría parlamentaria. El Primer ministro es el representante de esta mayoría y, al mismo tiempo, el jefe, obtiene de ella confianza y apoyo, pero también tiene la autoridad para conducirla. Además esta mayoría parlamentaria es perfectamente consciente de que debe apoyar a "su" Primer ministro, debe mostrarse leal, compacta y operativa porque se encuentra siempre bajo la espada de Damocles de una disolución anticipada decidida por un Presidente capaz de aprovechar las tensiones y las divisiones dentro de la mayoría.

En segundo lugar la cohabitación contrapone de manera fecunda las ambiciones de los detentores de los cargos más elevados, como, a juzgar por su filosofía política, probablemente hubieran apreciado y aprobado los Padres Fundadores de la Constitución de Estados Unidos, pero como no estaba en las expectativas ni en los deseos de De Gaulle y Debré. Y esta contraposición de ambiciones los modera y orienta en la persecución de la estabilidad y del funcionamiento del sistema político, de lo contrario el responsable de la inestabilidad y del mal funcionamiento será castigado por los electores. Quien obstaculiza al sistema de gobierno en la cohabitación no sólo corre el riesgo de no entrar en la historia, o bien de entrar con motivaciones difamantes, sino que también corre el riesgo de no conseguir sus objetivos políticos terrenales. ganar las elecciones, llevar a cabo un programa, ser reelegido.

Finalmente, desde el punto de vista sistémico, la cohabitación ofrece, por un lado, mayor flexibilidad de las instituciones, y, por el otro, mayor correspondencia a las preferencias de los electores que la que pueda dar un gobierno dividido. Con el recurso a la disolución anticipada el Presidente de la República francesa puede verificar si la mayoría parlamentaria responde todavía a las preferencias del electorado. Y debe actuar. Si su hipótesis gana, el Presidente vuelve a adquirir el control del poder ejecutivo; si pierde, el nuevo Primer ministro tendrá una mayoría que represente las preferencias del electorado. De un modo u otro el sistema político-institucional semi-presidencial en su versión francesa tiene la posibilidad, si no lo está, de ponerse en sintonía con la ciudadanía, o bien de permitir la obtención de un nuevo mandato más *aggiornato*.

Figura 4.1 Características del gobierno dividido y de la cohabitación.

	Gobierno dividido	Cohabitación
Definición	El Presidente no tiene la mayoría en una de las dos Cámaras	El Presidente ha sido electo por una mayoría político-partidista distinta y a menudo opuesta a la existente en el Parlamento
¿Quién gobierna?	Las leyes sólo pueden ser aprobadas con acuerdos entre el Presidente y el Congreso	Las leyes son hechas y aprobadas por la mayoría parlamentaria/gubernativa
Soluciones no ciertas pero posibles	Elecciones concomitantes de la misma duración para todos los cargos, Presidente, Senadores, Representantes, con la obligación de votar para todos los candidatos del mismo partido	Elecciones concomitantes para Presidente y parlamentarios con conexión específica en la boleta electoral

Hemos visto que en cierta medida es posible sostener que el hecho de que el gobierno dividido responda a las preferencias del electorado norteamericano no quiere decir que ni el Presidente ni el Congreso sean súper-poderosos, aunque al electorado esta pregunta específica no le es nunca planteada, mucho menos por parte de los Presidentes en funciones, los cuales, de manera comprensible, pero en distinta medida, hacen su campaña electoral para los candidatos de sus partidos en las elecciones a mitad de su mandato. Naturalmente, en los Estados Unidos el precio a pagar por el equilibrio entre las instituciones está constituido por políticas de compromiso, lentas en la producción, confusas en los contenidos, pero que podrían corresponder a una concepción distinta de la política, en la que el gobierno debe hacer poco, interferir menos, no ocupar espacio en la sociedad. Esta no es la concepción de la política prevaleciente en el continente europeo y mucho menos en Francia, donde se espera mucho del Estado y donde a menudo la delegación y el mandato a un gobernante asumieron características plebiscitarias, o bien "bonapartistas". Sin embargo las tendencias revelan que si la cohabitación se produce, el electorado lo acepta e incluso, siempre y cuando los dos protagonistas mantengan su *self-restraint*, su autocontrol, la agradece (Duverger 1987, pero, sobre todo, Grunberg 1999, que, después de una atenta evaluación de los cambios de opiniones de los franceses, concluye

que la opinión pública ha pasado progresivamente de una "banalización" a una "valorización" de la cohabitación. Hasta ahora el autocontrol de personalidades muy distintas no ha mostrado defectos y la cohabitación, nueve años contra cuarenta (si partimos del año de la primera elección popular directa del Presidente de la República) no ha provocado problemas y tensiones. Pero dado que los nueve años de cohabitación se dieron en los últimos quince o veinte años de vida de la Quinta República francesa, es obvio que se haya pensado en soluciones.

Naturalmente, sólo quien considera que la cohabitación es un mal busca soluciones, y muchos estudiosos franceses, al no considerarla así, se han dedicado a proyectar reformas que la eliminen. A fin de cuentas, confirmando las diferencias existentes entre gobierno dividido y cohabitación, las soluciones propuestas, al menos parcialmente, por evidentes motivos conectados a la diversidad de los dos sistemas político-constitucionales, resultan distintas de las expuestas en los Estados Unidos.

De modo que pudiendo obrar exclusivamente sobre pocas variables, y dado que es prácticamente imposible imponer un voto único, presidencial y parlamentario, el Presidente Chirac eligió apoyarse en la duración de la función presidencial, reduciendo el mandato a cinco años. Sin embargo, el quinquenio, en ausencia de una elección simultánea/concomitante tanto del Presidente como del Parlamento, nunca podrá prevenir e impedir la cohabitación. Además, ni siquiera la concomitancia de las elecciones garantiza el fin de la eventualidad de cohabitaciones. Efectivamente, si el primer artificio de las cohabitaciones es el elector que recurre a un comportamiento de voto diferenciado, esta posibilidad no le es arrebatada, a menos que se introduzcan dos vínculos muy precisos:

— elecciones concomitantes y

— obligación de votar por el candidato de la circunscripción uninominal vinculado al Presidente.

Dejo como un caso improbable, pero no imposible, que en alguna circunscripción, en la segunda vuelta, desaparezcán los candidatos ligados a los dos "presidenciables" que pasaron al balotaje, pero ni siquiera quien critica el exceso de fragmentación de la vida político-partidista francesa (8456 candidatos para 577 bancas en las elecciones legislativas de junio de 2002) está automáticamente a favor de una competencia bipolar, imperialmente construida y que, entre otras cosas, terminaría desalentando la participación y acrecentando la alienación del elector. En suma, quien considera que la cohabitación constituye un inconveniente del semi-presidencialismo debería pensar en soluciones muy in-

cisivas, cuyo riesgo podría ser, a mi parecer, el de volver excesivamente rígido el sistema constitucional y dificultar su funcionamiento. Sea como fuere, por un lado, una valorización sobria y para nada negativa del sistema socio-económico y político francés de la larga cohabitación (1997-2002) Chirac-Jospin, y por el otro lado, el efecto combinado de la misma mayoría política, han puesto fin a cualquier ulterior discusión y propuesta de reforma técnica de la cohabitación. Este resultado es posible, "a futura memoria", pero, ya menos criticable y menos alarmante de lo que consideran algunos desprevenidos comentaristas, parece haberse vuelto bastante improbable.

Los sistemas parlamentarios: ¿inestabilidad e "indecisión"?

A raíz de su intrínseca y notable variedad los sistemas parlamentarios presentan inconvenientes operativos no sólo cualitativamente diferentes de los de los sistemas presidenciales y semi-presidenciales, sino también diferentes dependiendo del tipo específico de sistema parlamentario. Antes de entrar en los importantes detalles de cada sistema es útil presentar un esquema interpretativo general de los mayores inconvenientes que normalmente se le atribuyen a los sistemas parlamentarios.

- El primero, no necesariamente el más importante, pero sí el más visible inconveniente operativo, está constituido por la *inestabilidad de los gobiernos* y,
- en segundo y subordinado lugar, el de la consiguiente dificultad de decidir las políticas públicas y por lo tanto el de la *variabilidad de las políticas* o bien de los compromisos en las políticas.
- El tercer inconveniente, en esta sintética lista, está representado por la *ausencia de mandato* explícito para los gobiernos parlamentarios.

Es posible estar de acuerdo con la afirmación que hace de la inestabilidad de los gobiernos el mayor y más grave inconveniente operativo de los sistemas parlamentarios, pero la inestabilidad constituye la premisa de la probable falta de decisión. De todos modos se debe considerar a la inestabilidad como un inconveniente operativo sólo bajo algunas condiciones. Especialmente es necesario que la inestabilidad de los gobiernos sea efectivamente tal, es decir que esté signada por una discontinuidad de gran relevancia en los participantes de los gobiernos y no debe estar simplemente caracterizada por recambios marginales, por ejemplo en la frecuente entrada/salida de las coaliciones de gobierno de partidos menores y en limitados reajustes ministeriales. En segundo lugar la inestabi-

lidad de los gobiernos es, esencialmente, un inconveniente cuando produce, o bien se ve acompañada, de una incapacidad concreta en la toma de decisiones de los mismos sistemas parlamentarios. Finalmente, la inestabilidad de los gobiernos se vuelve un grave inconveniente operativo cuando produce tensiones institucionales y políticas y se traduce en deslegitimación popular de las autoridades y de las instituciones.

En lo que respecta a las políticas públicas hay que distinguir efectiva y específicamente entre la *variabilidad* de estas políticas, cuando los gobiernos entrantes derrumban las políticas de los gobiernos que les precedieron (pero este es un fenómeno posible e incluso frecuente incluso en los sistemas presidenciales), y el *compromiso* en las políticas gubernativas, cuando todos los partidos que forman parte de las coaliciones de gobierno están obligados a diluir sus preferencias programáticas. Este fenómeno también se da en sistemas presidenciales, especialmente en casos de gobierno dividido. Es a propósito de los compromisos en las políticas que es posible plantear, en una medida que varía según los órdenes político-institucionales de los sistemas parlamentarios y de los correspondientes y específicos gobiernos, el problema del *mandato popular*. Por lo general, estructuralmente, los gobiernos de coalición que se forman en el parlamento después del resultado del voto no sólo no pueden haber recibido un mandato electoral, sino que los partidos que lo componen están obligados a abandonar y cambiar algunas de las propuestas y de las promesas que habían hecho al electorado durante la campaña electoral. Si concebimos la existencia de un mandato tanto en términos de *input*, el que entra en la caja negra de los procedimientos de la toma de decisión gubernativas, como en términos de *output*, el que sale de la caja negra, entonces resulta evidente que, por lo general, los electores no están capacitados para evaluar con precisión la diferencia entre promesas y prestaciones. Las promesas han sufrido adaptaciones para acomodar las exigencias de los partidos que entraron a formar parte de la coalición de gobierno; las prestaciones registran tomas de distancia por parte de distintos partidos que, de manera comprensible, habrían deseado algo más, algo distinto, algo nuevo, algo caracterizador.

Desde hace un par de décadas algunos politólogos han invertido los que parecen ser defectos de los gobiernos en los sistemas parlamentarios hasta convertirlos en virtudes. La inestabilidad de los gobiernos, aunque se mida con cuidado —vale decir teniendo en cuenta: primero, la presencia/rotación de los partidos; segundo, la duración en funciones de los Primeros ministros y de los ministros; tercero, la continuidad/discontinuidad efectiva de las políticas públicas— sigue siendo un inconvenien-

te, aunque algunos autores nos impulsan a subrayar el elemento positivo, cuando el nuevo gobierno significa el restablecimiento/obtención de sintonía con un electorado que cambia, y cuando el recambio de los ministros significa también reducción de las tensiones políticas y partidistas. Más bien, y con referencia a las políticas de los que elogian los gobiernos parlamentarios, encuentran su mayor validez. Las dos afirmaciones más oídas son que:

- los gobiernos de coalición, preferiblemente de coaliciones sobredimensionadas, por definición son representativos de sus electorados de cualquier gobierno monopartidista (pero, como argumentaré en el capítulo sexto, depende mucho de la coalición del partido en el gobierno),
- las políticas públicas fruto de compromisos entre los partidos casi seguramente serán más apreciadas por el elector medio y menos apreciadas por los electores extremistas (para una muy inteligente presentación de estas afirmaciones que, de todos modos, siguen siendo controvertidas, véase Powell 2000, capítulos 7 y 9).

En cuanto al mandato, si bien es cierto que carece de la perspectiva del *input*, ya que las coaliciones de gobierno serán decididas por los líderes de los partidos *después del voto*, aunque, bajo determinadas condiciones, como en Alemania y en Italia después de 1993, el elector puede considerar que tiene conciencia preventiva, como consecuencia resulta más apreciable en la variante del *output*, porque las políticas públicas de compromiso resultarán no muy distantes de las preferencias de un electorado amplio.

Si todo funcionase tan agradablemente como quisieran los teóricos de las democracias, definidas por ellos como consensuales (la referencia nuevamente es a Lijphart 2001), no sólo no se entendería por qué los sistemas parlamentarios buscaron —aunque no muy a menudo encontraron— soluciones satisfactorias a los inconvenientes de la inestabilidad de los gobiernos, a la variabilidad de las políticas, a la ausencia de mandato, pero también porque los electores, particularmente en los últimos veinte años, han demostrado un nivel de insatisfacción relativamente creciente en relación a las autoridades y a las prestaciones (del rendimiento) de las instituciones (Norris 1999; Pharr y Putnam 2000). Para complicar el análisis y la evaluación siempre están las considerables diversidades en los sistemas de partido que dan vida a los gobiernos parlamentarios. De hecho, también en este caso, es evidente que en los sistemas bipartidistas no valen muchas de las consideraciones hechas más

arriba. Más precisamente, los gobiernos no son de coalición, sino que están conformados por un solo partido; las políticas públicas no son el fruto de compromisos y están expuestas a una variabilidad bastante limitada cuando se produce la alternancia en el gobierno entre partidos muy distantes entre ellos (siento estos los hechos, serían desmentidos todos aquellos que critican al bipartidismo por razones opuestas, vale decir la presunta convergencia al centro de ambos partidos que ocultan sus diferencias y confunden a los electores), el mandato está, y como es requerido y una vez obtenido por el partido que gana, también es reivindicado de cara a los electores, y la eficacia de su cumplimiento puede ser conjeturalmente evaluada y premiada/castigada por ellos (para ampliar algunos de estos puntos véase Pasquino 1995).

Por el contrario, considero que se puede sostener que es en los sistemas multipartidistas donde se confrontan los inconvenientes individualizados más arriba, pero también en estos casos con pocas diferencias significativas. Estas diferencias dependen de dos variables conectadas entre sí

1. el número de los partidos relevantes,
2. la dinámica de la competencia político-electoral.

En una primera, pero ya fácilmente verificable aproximación, se debe considerar que cuando un sistema de partido presenta un número de partidos relevantes superior a cinco/seis (aquí sigo a Sartori 1976), la formación de las coaliciones de gobierno se verá multiplicada, su inestabilidad aparecerá como probable, las políticas públicas a menudo constituirán elecciones de compromiso debilitadas, la atribución y la reivindicación de cualquier mandato resultarán sustancialmente imposibles, y creo que es mi deber agregar que la alternancia en el gobierno de coaliciones distintas y contrapuestas nunca será ni practicable ni practicada. Por el contrario, si el número de los partidos relevantes está contenido en alrededor de cinco y no más, se podrá hablar de un mandato para la coalición ganadora, incluso en las políticas públicas a llevar a cabo, con políticas públicas predefinidas y evaluadas tanto en sentido retrospectivo como en perspectiva, por los electores. Ya que ninguno de estos ejemplos ha sido elegido casualmente, el primero se adapta a Gran Bretaña, el segundo a Italia, el tercero a Alemania, pero, naturalmente, tratándose de "cajas" construidas con ambiciones teóricas, pueden contener todos los otros casos de gobiernos parlamentarios (por ejemplo, España, Suecia y Noruega, ver los capítulos correspondientes en Colomer 2002).

Gran Bretaña, Italia y Alemania: una comparación

En lo que respecta a Gran Bretaña, en el curso del tiempo, particularmente entre 1945 y 1979, y después, durante la experiencia de Margaret Thatcher, y actualmente, con los dos gobiernos consecutivos conducidos por Tony Blair, se han señalado dos inconvenientes operativos. Respectivamente, el primer inconveniente estaba conectado a las alternancias demasiado frecuentes entre laboristas y conservadores y a su distancia político-ideológica que los llevaba, una vez en el gobierno, a deshacer las políticas públicas realizadas por el predecesor. El segundo inconveniente en orden cronológico parece haber sido exactamente lo contrario a lo que se ha lamentado precedentemente. Un predominio numérico y temporal demasiado fuerte y demasiado amplio para un mismo partido inevitablemente tiende a traducirse en la tiranía de la mayoría. En ocasión de la campaña electoral de la primavera del 2001 este temor fue expresado no sólo por los *mass media*, sino también por algunos políticos laboristas que consideraban una victoria estrepitosa, una *landslide* de su partido, una bendición sólo a medias (*a mixed blessing*), estando constituida la otra mitad por un inconveniente "democrático" (Norris 2001). Naturalmente, en el pasado, pero también recientemente, ha sido puesto en cuestión el sistema electoral mayoritario simple aplicado en circunscripciones uninominales, acusado de producir mayorías excesivas. Sabemos que este efecto es probable, pero al mismo tiempo sabemos que sólo en parte es real, como lo demuestran, por ejemplo, las elecciones de 1974, cuando en febrero no se obtuvo ninguna mayoría parlamentaria para ningún partido, y en octubre los laboristas obtuvieron una mayoría conseguida con márgenes muy reducidos (datos y análisis en Penniman 1975). Acerca de una reforma del sistema electoral en Gran Bretaña se discute de manera sustancialmente marginal, con el temor de que cualquier inyección proporcional produzca dos consecuencias igualmente indeseadas:

- la necesidad de formar gobiernos de coalición que harían imposible cualquier referencia a mandatos electorales y a relativas rendiciones de cuentas,
- y la disminución de la participación política por parte de un electorado que inevitablemente resultaría más confuso en la elección en juego, un poco menos motivado, un poco menos convencido de que su voto haría la diferencia, o bien, al contrario, deprimido por el pensamiento de que su voto terminará siendo solamente una delegación a los partidos en el Parlamento.

El hecho es que, incluso y tal vez gracias al sistema electoral mayoritario simple aplicado en circunscripciones uninominales, el parlamentarismo inglés todavía, esencialmente, se rige por lo que Walter Bagehot definió como secreto eficiente, vale decir, como ya ha sido repetidamente relevado, en el hecho de que el Primer ministro no es sólo el jefe de un partido, sino también, gracias al éxito electoral del partido conducido por él en la campaña electoral, el jefe de una mayoría parlamentaria suficientemente cohesionada. En tanto que tal tiene la posibilidad de llevar a cabo su programa disciplinando a su mayoría, por lo tanto el Parlamento, incluso con la amenaza explícita de su disolución, que para muchos parlamentarios de la mayoría, especialmente para los indisciplinados, puede traducirse en la frustrada re-candidatura (*non-reselection*), y por lo tanto en el fin de la carrera parlamentaria. Dado que sólo este conjunto de mecanismos —resumen: elecciones de una mayoría partidaria homogénea que se vuelve mayoría parlamentaria cohesionada cuyo jefe adquiere automáticamente el cargo de Primer ministro y tiene el poder de disolver el Parlamento—, suscitados por el sistema electoral, permite que el parlamentarismo inglés funcione en la relación preferida de electores que otorgan el mandato y tienen el poder de sancionar el modo con que éste ha sido ejecutado, es improbable que el simple inconveniente de mayorías demasiado amplias justifique cualquier intervención reformadora que incida en los mecanismos que dan vida a la práctica del mandato. En suma, con algún riesgo para el nivel de participación electoral (que de todos modos podría ser el preocupante signo de la llegada de una política post-moderna hecha por políticos "manipuladores" y ciudadanos "espectadores") y con alguna crítica por las victorias electorales demasiado conspicuas, caracterizadas por verdaderas avalanchas de votos, aparece como muy probable que los ingleses apoyarán al sistema parlamentario de gobierno que tienen desde hace doscientos años y que ha demostrado ser lo suficientemente flexible y adaptable.

Como es sabido, ningún sistema parlamentario de las democracias consolidadas ha producido un número de gobiernos tan elevado como el italiano, y de una duración promedio inferior —salvo, si no hubiese sido por su breve vida, la Cuarta República francesa de 1946 a 1958—, veintitrés gobiernos en funciones, promedio, por 146 días (véanse las tablas presentadas por Fabbrini 2000, pp. 254, 256). En el caso italiano, simultáneamente, estuvieron presentes todos los ingredientes que hacen nacer, alimentan y apoyan la inestabilidad de los gobiernos, la variabilidad y la confusión de las políticas públicas, la imposibilidad para el electorado de expresar y para los partidos de obtener un mandato político electoral.

Especialmente a causa de la variante del sistema proporcional utilizado en Italia, no sólo el sistema de partidos era y seguía siendo multipartidista extremo, vale decir con más de cinco actores relevantes, sino que los partidos, particularmente los de gobierno, estaban fragmentados en su interior en corrientes organizadas, y debían rendir cuentas con dos actores extremos imposibles de coalicionar: los neo-fascistas y los comunistas. Esta fragmentación se reflejaba de manera negativa en el poder del Presidente del Consejo, que a su vez no recibe —para decirlo con terminología inglesa— ningún "secreto eficiente", ni de la Constitución ni del sistema de partidos, vale decir ninguna prerrogativa y ningún poder que le permita ser la conducción de la mayoría parlamentaria y no el ejecutor de las volubles preferencias de las cambiantes mayorías que lo apoyan, formadas, de todos modos, después del voto.

Ante la ausencia de acuerdos sobre la necesidad de modificar la Constitución en ese punto tan relevante relativo a los poderes del Presidente del Consejo, no quedaba otra posibilidad que atacar el eslabón más débil del circuito institucional, es decir el sistema electoral proporcional que, al menos parcialmente, podía ser reformado recurriendo a un referéndum de iniciativa popular. Sin embargo, como habría debido enseñar la experiencia del sistema político inglés, por más importante que sea el sistema electoral en la expresión de las preferencias y de los votos de los ciudadanos y en la formación de los gobiernos, no es capaz, por sí solo, de (re)estructurar un gobierno parlamentario, mucho menos teniendo en cuenta que es un sistema electoral imperfecto y no completamente mayoritario como el *Mattarellum*. De modo que un sistema electoral perfectamente mayoritario puede de todas formas producir/fabricar una mayoría parlamentaria, pero esto no es suficiente para cambiar la naturaleza y el funcionamiento de ese gobierno parlamentario, ni para reformar y superar el parlamentarismo tradicional con propensiones asambleístas. De eso se dieron cuenta tanto Silvio Berlusconi en 1994 como Romano Prodi en 1998, cuyas mayorías heterogéneas se revelaron también litigantes y no pudieron ser disciplinadas, como Berlusconi requirió a viva voz y Prodi hubiera agradecido, con el instrumento de la disolución anticipada del Parlamento.

Sin entrar en detalles que de todos modos serían interesantes (remito al desarrollo de algunas "entradas" relevantes, en Pasquino 2000), Berlusconi estigmatizó el cambio de las mayorías de gobierno, por otras partes sólo parcial, temporal y "técnica", con el término "ribaltone" (pérdida de la mayoría parlamentaria). Habiendo combatido cualquier reforma institucional y constitucional, Prodi, como el rey de la fábula de Ander-

sen, volvió a encontrarse completamente desnudo cuando Rifondazione Comunista respondió a su desafío del voto de confianza quitándole la mayoría de la Cámara de diputados. Naturalmente, mientras es posible discutir sobre la cantidad de continuidad/confusión de las políticas públicas de los gobiernos de Dini (1995) y D'Alema (1998-2000), resulta absolutamente irreal plantear en estas situaciones el problema del cumplimiento de un mandato político-electoral y de la evaluación de los gobernantes en funciones, los *incumbent*. En suma, el sistema de gobierno parlamentario a la italiana ha funcionado no muy bien en la Primera República, alcanzando la suficiencia casi exclusivamente cuando la Democracia Cristiana, al menos momentáneamente, conseguía poner fin a la lucha de sus corrientes, y siguió funcionando bastante mal en la transición. Por cierto, la presencia de una mayoría parlamentaria conspicua, como la conseguida el 13 de mayo de 2001 por la Casa delle Libertà de Berlusconi, simplifica la actividad del gobierno. Pero queda por ver si la producción de políticas públicas será lo suficientemente proporcional a las promesas electorales y no una mezcla de reflexiones confusas y compromisos renegociados, incluso después de la ausencia de un rol institucional subordinado al Presidente del Consejo respecto a su mayoría parlamentaria que sólo el poder de disolver el Parlamento podría garantizarle.

El sistema político y, en particular, el sistema de gobierno alemán, son también el producto de una reacción razonada y calculada a los graves inconvenientes de la República de Weimar, que seguramente fue proporcionalista y parcial e imperfectamente semi-presidencialista. Los dos mecanismos más importantes tanto para entender cuáles eran las preocupaciones de los constituyentes y de los politólogos alemanes, en su propia patria o volviendo de un exilio forzado, como para evaluar cuáles fueron las razones del éxito del gobierno parlamentario correctamente definido como "cancillerado" son, como ya hemos visto, el sistema electoral y el voto de desconfianza constructivo. Del primero ya se ha hablado. Aquí será suficiente rebatir sintéticamente algunos puntos. El sistema electoral de "representación proporcional personalizada" ha dado una poderosa, probablemente decisiva, contribución a la reducción del número de los partidos relevantes y a la formación de coaliciones que presentan su candidatura al gobierno antes del voto y, por consiguiente, a la estabilidad de los gobiernos y de los Cancilleres. Esta estabilidad en parte está muy agilizada por el limitado número de partidos relevantes, que ha permitido la formación de coaliciones electorales y de gobierno compuestas por sólo dos partidos y por la dinámica de la competencia político-electoral, que siempre ha sido bipolar. Pero en parte es también la

consecuencia de un mecanismo institucional de notable importancia, que no debe ser ni subestimado ni sobrestimado: la *desconfianza constructiva*. Efectivamente, como ya hemos subrayado, la desconfianza constructiva en la práctica ha obrado, por un lado, como un poderoso disuasivo contra crisis de gobierno que, en el contexto italiano, serían definidas "a ciegas" y que, en cambio, en el contexto alemán, se resuelven, transparente y rápidamente, con dos votaciones en cuarenta y ocho horas y, por otro lado, como un instrumento resolutorio de la crisis con la elección del nuevo Canciller por parte del nuevo grupo mayoritario.

En todo caso el inconveniente operativo de mayor relevancia en el sistema parlamentario alemán deriva, en determinadas condiciones, del creciente poder ejercido por la segunda Cámara, el Bundesrat, cuyos exponentes son nombrados por las mayorías políticas del gobierno de cada Land. Dado que en muchos temas el Bundesrat tiene un voto decisivo, y dado que a partir de 1990 ningún gobierno, ni los conducidos por el democristiano Helmut Kohl ni los conducidos por el socialdemócrata Gerhard Schröder, ha gozado más de la mayoría absoluta en el Bundesrat, algunos autores han supuesto que se había configurado un nuevo caso de gobierno dividido (Sturm 2001). En efecto el caso no es nuevo, ya que los datos presentados por Sturm indican que en el lapso de cincuenta años la mayoría del Bundestag ha coincidido con la del Bundesrat sólo durante diecisiete años. Lo que ha cambiado negativamente es que en los últimos diez años el Bundesrat ha ejercido más frecuentemente su poder de veto y menos frecuentemente ha accedido a acuerdos con el gobierno. La Tabla 4.3 pone en evidencia que, de 1949 a hoy, los años en los que la mayoría del Bundestag podía contar con una mayoría política igual al Bundesrat representan una neta minoría. Durante quince años la oposición ha tenido una mayoría en el Bundesrat, pero los casos más frecuentes (veintidós) parecen ser aquellos en los que las mayorías del Bundesrat, a causa de las distintas composiciones de los gobiernos de los Länders, están compuestas y definidas por actores que no pueden conectarse automáticamente ni con el gobierno ni con la oposición.

Tabla 4.3 Las mayorías en el Bundesrat (1949-2000)

Misma mayoría a la existente en el Bundestag	1955, 1957, de 1962 a 1967, de 1983 a 1989	Total	15 años
Mayorías conflictivas/opuestas	de 1972 a 1982, 1990, 1998, 2000	Total	14 años
Mayorías variables	de 1949 a 1954, 1956, de 1958 a 1961, 1970, 1971, de 1991 a 1997, 1999	Total	22 años

Fuente: calculado en base a los datos presentados por Sturm (2001, pp. 170-171)

La composición del Bundesrat está determinada por el cambio fisiológico de las mayorías en cada uno de los Lands que puede tener lugar después de las consultas electorales que se han desviado significativamente respecto a las elecciones para el Bundestag y en el Bundesrat, complicando el proceso de toma de decisiones, en el mejor de los casos volviéndolo incierto en sus tiempos e imprevisible en sus contenidos, a veces impulsándolo a compromisos adquiridos en una Comisión de intermediación (*Vermittlungsausschuss*). En última instancia, los conflictos sobre las leyes y las atribuciones/reparticiones de los poderes no son recompuestos, sino decididos por la Corte constitucional, *Bundesverfassungsgericht* (que se configura, a su vez, como veto player). El problema más importante de la no coincidencia de las mayorías entre Bundestag y Bundesrat parece constituido, en manera ligeramente disimilar al del gobierno dividido en los Estados Unidos, no tanto por el hecho de que el gobierno alemán debe alcanzar compromisos decisionales, sino que no puede llevar a cabo el programa para el cual, ganando las elecciones políticas, ha sustancialmente obtenido un mandato. A juzgar por los acontecimientos más recientes, este problema, probablemente inscrito en el tipo de federalismo alemán, es senamente percibido tanto por los políticos como por los estudiosos alemanes.

Balance general

Justamente a raíz de su diversidad, los gobiernos parlamentarios presentan algunos inconvenientes generales comunes y otros diferentes y específicos a cada uno de ellos. Por lo tanto han adoptado soluciones

distintas e igualmente específicas, conectadas a sus particularidades. Es muy oportuno tener en cuenta estas particularidades con el fin de evitar caer en las trampas tendidas por ejercicios de comparación inadecuados. El *cabinet government* o gobierno del Primer ministro no puede ser importado por ningún país, a menos que al mismo tiempo existan algunas condiciones esenciales concernientes al sistema de partidos, tendiente al bipartidismo, la dinámica de la competencia político-electoral en clave bipolar y la atribución constitucional al Primer ministro del poder de disolución del Parlamento. Entonces, con toda probabilidad, únicamente entonces la introducción de un sistema electoral mayoritario a primera vuelta en circunscripciones uninominales conseguiría dar vida a gobiernos parlamentarios con una dinámica similar a la inglesa.

En lo que respecta a Italia debería quedar claro que el sistema de gobierno no puede permanecer equilibrado entre intentos de re-proporcionalidad, pulsiones plebiscitarias y pedido en préstamo de mecanismos, como el voto de desconfianza constructivo, que sería lógica y políticamente incompatible con cualquier sistema que permita al elector dar un mandato al gobierno y a su jefe. Sólo una (re)parlamentarización de la formación de los gobiernos italianos permite pensar tanto en la introducción del voto de desconfianza constructivo como en una re-proposición de un sistema electoral proporcional debidamente construido y, por consiguiente, muy distinto al vigente en la Primera República. Sin embargo, mientras el Primer ministro italiano no goce del poder de disolución del Parlamento, está destinado a ser débil. Si es el jefe de una amplia coalición conseguirá durar en funciones durante toda la legislatura —fenómeno que, por otra parte, todavía no se ha verificado en la prorrogada transición italiana—, pero su eficacia decisional seguirá siendo limitada, aunque inferior a las promesas y las expectativas, expuesta a la necesidad de compromisos. Naturalmente, si ni la re-proporcionalización ni la re-parlamentarización pueden re-proponerse, queda por recorrer otro camino institucional, el que conduce a un semi-presidencialismo con todos los méritos de la Quinta República francesa y por la que al menos la ya existente unión de la mayoría de los partidos en dos coaliciones parece ofrecer un punto de partida satisfactorio.

Finalmente, Alemania, que, al menos desde el punto de vista de sus mecanismos políticos-institucionales y electorales, parece haber absorbido completamente la reunificación (Capocchia 1995), a lo mejor debe redefinir las relaciones entre el Bundestag y el Bundesrat. Si la crítica dirigida por los alemanes a su sistema de gobierno se nutre exclusivamente de reservas por un poco de malestar político, *Politikverdrossenheit*, y

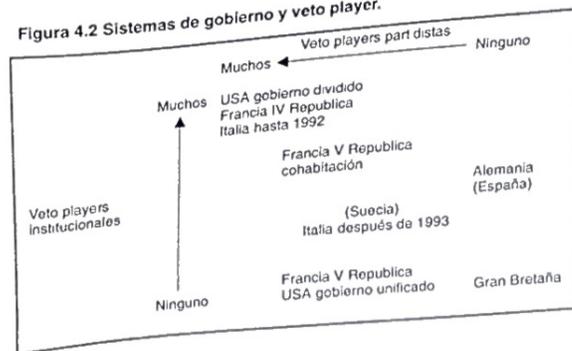
de evaluaciones negativas del *Parteienstaat*, entonces se puede concluir felizmente que el sistema electoral de proporcionalidad personalizada con cláusulas de acceso al Parlamento y el voto de desconfianza constructivo, unido al federalismo de los Lánders, que algunas veces puede dar vida a un gobierno "repartido" (entre una mayoría al Bundestag y una mayoría distinta al Bundesrat), han superado el test. En conjunto parece correcto concluir que en la versión alemana (y en la que resulta más similar, la española), el gobierno parlamentario funciona de manera satisfactoria (Schmidt 2002).

¿Es posible poner orden en los inconvenientes de los distintos sistemas de gobierno y hacerlo de manera elegante, esto es, con la individualización clara y precisa de los elementos que importan, de manera parsimoniosa, vale decir individualizando pocos y precisos elementos, y, sobre todo, comparada, vale decir confrontando los distintos sistemas políticos? La respuesta es que, aunque difícil, un intento de este tipo debería hacerse. Su resultado, aunque controvertido, permite, por un lado, entender mejor toda la temática de los sistemas de gobierno, y por el otro, eventualmente, reformular la teoría con sus respectivas modificaciones. Por lo tanto vuelvo brevemente a la teoría del veto player y la presento en la Figura 4.2 que sigue, colocando los distintos sistemas políticos en la categoría que les compete con referencia a la presencia de cuáles y cuántos veto players. Partiendo de una clara subdivisión de los veto players en institucionales y partidarios, la distinción fundamental se da entre los sistemas políticos en los que existen pocos veto players y aquellos en los que existen muchos. Nótese que, naturalmente, bajo determinadas condiciones, es posible que el rol de los veto players institucionales esté contenido y redimensionado y que el número de los veto players partidarios se vea más o menos significativamente reducido.

Entonces me limitaré a cuatro ejemplos. En el caso del gobierno dividido en los Estados Unidos, los veto players institucionales, más allá de cualquier otra consideración, son tres: Presidente, Cámara de los Representantes y Senado. Pero si el gobierno es, por decirlo así, unificado, entonces lo que cuenta es conocer el número de los veto players partidarios. Teóricamente deberían ser sólo dos. Demócratas y Republicanos; en la realidad pueden ser más numerosos, ya que la disciplina de partido y la cohesión de voto son mínimas. Por lo que sabemos, indisciplina y cohesión habitualmente juegan en contra del Presidente en funciones. En la Francia de la Quinta República el sistema de gobierno es unificado y los veto players institucionales, en cierto sentido, llevados a uno cuando el Presidente representa a la formación de centro-derecha y la mayoría

parlamentaria es, justamente, de centro-derecha. Efectivamente la composición del Senado sigue siendo sustancialmente de centro-derecha y por lo tanto tiene la propensión de apoyar a ese Presidente. Los veto players partidarios son muchos, pero, una vez más, en una situación de gobierno unificado tienen poco espacio y una influencia muy limitada. En Alemania los veto players partidarios son pocos y están organizados en coaliciones. Recientemente el rol del veto player institucional influyente ha sido desarrollado por el Bundesrat. Es probable que siga siendo así, pero las vicisitudes electorales pueden reconducir a una situación en la que el Canciller llegará a contar con una mayoría operativa también en el Bundesrat. En Italia los veto players institucionales son potencialmente numerosos tanto por el bicameralismo partidario (o simétrico) como por la posible activación del rol y del poder del Presidente de la República. Sólo en Gran Bretaña ni el sistema partidario ni el sistema institucional producen veto players capaces de impedirles al Primer ministro y a su mayoría gobernar sin ningún estorbo durante todo su mandato quinquenal. Esta situación, además de desalentar a la oposición, como sucedió en el largo período en que gobernó Margaret Thatcher, corre el riesgo de producir apatía política, como lo han demostrado las elecciones de junio de 2001. Convencidos todos de que habría ganado (otra vez) Tony Blair, la mayor parte de los electores igualmente convencidos de que los Conservadores no ofrecían políticas alternativas eficaces, más del 40 por ciento de los ingleses, decidió simplemente abstenerse.

Figura 4.2 Sistemas de gobierno y veto player.



La conclusión general de este capítulo debe poner de manifiesto que existen inconvenientes operativos en cada forma de gobierno y en cada variante de los sistemas parlamentarios, salvo, tal vez, en la variante inglesa. Como ha sido repetidamente dicho, el caso inglés es el producto de una historia irrepetible e inimitable, de modo que lo único que verdaderamente se debe aprender es que los inconvenientes operativos pueden ser minimizados y "gobernados", pero que sólo las reformas sistemáticas, y no los ajustes astutos, son las que permiten mejoramientos efectivos y duraderos del funcionamiento de las formas de gobierno. La hipótesis de fondo a la que remitir para oportunas investigaciones es que la estabilidad de las autoridades y su eficacia decisional dependen sustancialmente de la capacidad del sistema de autorregularse y de auto-requirirse. La autorregulación y el auto-requilibrio, a su vez, no dependen del diseño de una institución específica, sino del circuito que conecta al ejecutivo con el legislativo. En este sentido, la tan alardeada separación de las instituciones que caracteriza al presidencialismo prolonga y dilata los desequilibrios y no muestra capacidades autorreguladoras, al contrario del semi-presidencialismo, que, con o sin cohabitación, garantiza la potencialidad de gobierno. En los sistemas parlamentarios son las modalidades de "fusión" entre ejecutivo y legislativo (esta distinción no debería efectuarse de un modo tan formal) que regulan y otorgan equilibrio de representación y de gobierno al sistema político, obviamente, como hemos visto, en mayor medida en Gran Bretaña que en Alemania y en menor medida, en mucha menor medida, en Italia. Como han demostrado, primero los Constituyentes alemanes y después los consejeros de De Gaulle en la transición de la Cuarta a la Quinta República francesa, las instituciones pueden ser reformadas, cambiadas para mejor. La política de las instituciones es un arte que requiere competencia y paciencia en dosis igualmente elevadas.

Referencias bibliográficas

- Bagehot, W (1995) *La Costituzione inglese*, Bolonia, Il Mulino (1a ed 1867)
- Barber, J D (1972, 1977) *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Bréchon, P (editor) (2002) *Les élections présidentielles en France Quarante ans d'histoire politique*, Paris, La Documentation Française
- Burns, J M. (1956) *Roosevelt: The Lion and the Fox*, Nueva York, Harcourt, Brace & World
- Burns, J M (1963) *The Deadlock of Democracy. Four-Party Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Burns, J M (1965) *Presidential Government the Crucible of Leadership*, Boston, Houghton Mifflin
- Capocchia, G (1995) *La Germania unita fra continuità e rinnovamento Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni
- Cavalli, L (1987) *El Presidente americano*, Bolonia, Il Mulino
- Ceccanti, S, Massari, O y Pasquino, G (1996) *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bolonia, Il Mulino
- Colomer, J (editor) (2002) *Political Institutions in Europe*, Londres, Routledge, 2a ed corregida
- Duverger, M (1961) *I partiti politici*, Milán, Comunità
- Duverger, M. (1986) *Breviaire de la cohabitation*, Paris, Presses Universitaires de France
- Duverger, M. (1987) *La cohabitation des français*, Paris, Presses Universitaires de France
- Elgie, R. (editor) (2001) *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press
- Fabbrini, S (1993) *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma Bari, Laterza
- Fabbrini, S (2000) *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza
- Fiorina, M (1992) *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon, 2a ed
- George, A.L y George, J L. (1998) *Presidential Personality and Performance*, Boulder, Co., Westview Press
- Greenstein, F I (2000) *The Presidential Difference Leadership Style from FDR to Clinton*, Nueva York, The Free Press
- Grunberg, G (1999) *Du cohabitationnisme de l'opinion*, en "Pouvoirs", n 91, pp 85-95
- Jacobson, G C. (1990) *The Electoral Origins of Divided Government*, Boulder, Co., Westview Press
- Jacobson, G C. (2001) *A House and Senate Divided. The Clinton Legacy and the Congressional Elections of 2000*, en "Political Science Quarterly", vol 116, pp 5-27.
- King, A (2000) *Distrust of Government Explaining American Exceptionalism*, en S J Pharr y R D Putnam (editores), pp 74-98
- Lanzardo, J (editor) (2001) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO
- Lijphart, A (2001) *Le democrazie contemporanee*, Bolonia, Il Mulino

- Lipset, M S. y Schneider, W (1983) *The Confidence Gap*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Luchaire, F (1999) *Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation? C'est inutile*, en "Pouvoirs", n 91, pp 119-121.
- Massot, J (2001) *Lacohabitation, quelles conséquences pour les institutions?*, en "Cahiers français", n 300, janvier-février, pp 28-32.
- Mayhew, D. (1991) *Divided We Govern Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press
- Molinelli, N G (1998) *Sobre "gobierno unificado/dividido" en América Latina*, en "Revista Argentina de Ciencia Política", diciembre, pp 129-157.
- Norris, P (editor) (1999) *Critical Citizens Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press
- Norris, P (2001) *Apathetic Landslide. The 2001 British General Election*, en P Norris (editor), *Britain Votes 2001*, Oxford, Oxford University Press, pp 1-25
- Pasquino, G (1995) *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino
- Pasquino, G (2000) *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino
- Penniman, H R. (editor) (1975) *Britain at the Polls. The Parliamentary Elections of 1974*, Washington, D C, American Enterprise Institute
- Pharr, S J y Putnam, R D (editores) (2000) *Disaffected Democracies What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press
- Powell, G B. Jr (2000) *Elections as Instruments of Democracy Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven-Londres, Yale University Press
- PS Political Science & Politics (1991) *Divided Government and the Politics of Constitutional Reform*, pp. 634-657.
- Sartori, G (1976) *Parties and Party Systems A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press
- Schlesinger, A.M Jr (1973) *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin
- Schlesinger, J A y Schlesinger, M S (1998) *Dual Ballot Elections and Political Parties. The French Presidential Election of 1995*, en "Comparative Political Studies", vol 31 (February), pp 72-97.
- Schmidt, M (2002) *Germany. The grand coalition state*, en Colomer (editor), pp 57-94
- Shugart, M S (1995) *The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government*, en "American Political Science Review", pp 327-343
- Sturm, R. (2001) *Divided Government in Germany The Case of the Bundesrat*, en Elge (editor), pp 167-181
- Wildenmann, R (1987) *The Party Government of the Federal Republic of Germany Form and Experience*, Berlin-Nueva York, Walter de Gruyter, pp. 78-117.
- Wilson, W (1885) *Congressional Government A study in American Politics* Baltimore, The Johns Hopkins University Press

Capítulo 5

Los sistemas de partido

El capítulo cuarto se abrió con una cita del famoso politólogo francés Maurice Duverger que pone el acento en la importancia del conocimiento de las tareas desarrolladas por los partidos con el fin de comprender cuidadosamente el funcionamiento efectivo de los sistemas políticos. Este capítulo, justamente, pretende profundizar en el análisis de los sistemas políticos apuntando no tanto a los partidos considerados individualmente y a la pluralidad de tareas que cada uno desempeña —las llamadas funciones de los partidos— sino, más bien, a los sistemas de partido, o bien a las interacciones entre los partidos en cada uno de los cinco sistemas políticos que son el objeto de este libro y a su comparación. Naturalmente estamos interesados en los sistemas de partido no en sí mismos, problemática sin duda de mucha relevancia, sino en sus conexiones y su incidencia en la estructuración del sistema político y en el funcionamiento del sistema institucional, y, especialmente, del sistema de gobierno. Lo que aquí se propondrá no es, por consiguiente, un análisis ni genético, ni funcional, ni organizativo de los partidos, sino un análisis específicamente "sistémico". Además, la perspectiva utilizada que prevalecerá será, aunque no exclusivamente, sincrónica, vale decir que se concentrará en cada sistema de partido tal como está configurado actualmente y tal como ha funcionado hasta aproximadamente la última década, período que en las democracias occidentales ha sufrido interesantes cambios.

Para una mejor comprensión, estos cambios serán confrontados selectivamente con los que tuvieron lugar durante la segunda posguerra, teniendo en cuenta, caso por caso, las peculiaridades de cada sistema, pero iluminándolos con la comparación. Con este fin tendré muy en cuenta tanto todas las recientes variaciones como las condiciones que han determinado las respectivas variaciones: por ejemplo, y siguiendo el orden, para Francia el pasaje en 1958 de la Cuarta a la Quinta República, para Alemania la reunificación de 1990, para Italia la reforma electoral