

# Sistemas políticos comparados

Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos

prometeo  
libros

  
BONONIAE LIBRIS

### Capítulo 3

## Formación y disolución de los ejecutivos

En el capítulo precedente hemos visto el modo en que los distintos sistemas electorales permiten a los electores orientarse entre las opciones ofrecidas, condicionar el poder de los partidos, pero al mismo tiempo de seguir, dentro de ciertos límites, la coordinación de sus comportamientos, indicado/sugerido por los dirigentes de los partidos, determinando, al final, entre otras cosas, el resultado del voto según sus preferencias y conocimientos. Entre voto sincero y voto estratégico, recurriendo ampliamente al voto dividido, que, en el próximo capítulo, retomaré para explicar más a fondo el caso del gobierno de los Estados Unidos, los electores eligen una variedad de asambleas definidas de distinto modo: House of Commons en Gran Bretaña, Assemblée National en Francia; Bundestag en Alemania; Camera dei deputati y Senato (en Italia); House of Representatives y Senate (en EE. UU.). Todas ellas son asambleas al mismo tiempo electivas y representativas.

En los sistemas presidenciales, como en EE. UU., o en los sistemas semi-presidenciales, como en Francia, los electores eligen también al jefe del ejecutivo, que en el sistema semi presidencial francés puede encontrarse constreñido, en la cohabitación, a compartir y a menudo incluso a ceder una parte significativa de sus poderes de gobierno a un Primer ministro (que está apoyado por una mayoría parlamentaria). En la conclusión del primer capítulo vimos de qué modo, según Tsebelis (1995), el problema a explorar está constituido por la existencia y el número de los actores dotados de poder de veto. En este capítulo, sin pasar por alto y sin subestimar el punto de vista de Tsebelis, el tema central está constituido por las modalidades de formación y de disolución de los ejecutivos, especialmente analizados en referencia a las relaciones que se establecen con las respectivas asambleas electivas y representativas que, dependiendo de los casos, definiré Parlamentos en los sistemas parlamen-

tarios y semi presidenciales y Congreso en el sistema presidencial de Estados Unidos. Utilizaré preferiblemente el término ejecutivo en lugar de “gobierno”, ya que referido tanto a los Estados Unidos como a Francia dicho término resultaría impropio.

Dado que la pregunta de fondo de este capítulo concierne a las condiciones y las modalidades de formación y disolución de los ejecutivos, y por lo tanto de la institución más importante, me interesan tanto las normas y los procedimientos —vale decir, como dice Easton, aquellos componentes del régimen que, entre otras cosas, reglamentan todo lo referente al ejecutivo—, como los actores, es decir, siempre según Easton, las autoridades que obtienen y ejercen los cargos ejecutivos y que forman parte de los procedimientos de formación y producción de las normas influenciándolos, condicionándolos y determinándolos. No elegidos por casualidad, los cinco sistemas políticos ofrecen todo un abanico de posibilidades. Más específicamente, se va del caso de los Estados Unidos, donde el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los electores, al caso de la Italia de la Primera República, donde el jefe del ejecutivo y la totalidad de los componentes del ejecutivo son, sustancialmente, designados por los partidos. La Francia de la Quinta República, Gran Bretaña y Alemania ocupan posiciones intermedias, con modalidades de formación de los ejecutivos que, como veremos, dependen significativamente de la variedad de las combinaciones de los órdenes institucionales con los sistemas de partidos. Sin embargo, en estos sistemas políticos, la norma siempre ha sido y sigue siendo que los cargos de gobierno son ocupados por exponentes de partido: *party government*.

### Formación de los gobiernos parlamentarios y confianza del parlamento

De algún modo todos los gobiernos parlamentarios deben tener una relación positiva, definida por la existencia explícita, es decir expresada con un voto de confianza (verificación de la mayoría), o bien implícita, vale decir hasta que no interviene un voto de desconfianza (pérdida de la mayoría), con sus parlamentos. Cuál es exactamente esta relación merece más de una profundización y de una especificación. Comenzaré con la graduación de importancia de las tareas del Parlamento que el periodista inglés Walter Bagehot, experto en problemas constitucionales, estableció hace casi ciento cincuenta años (primera edición inglesa 1867; trad. it. 1995). Según Bagehot (1995, pp. 141 y 142) “La Cámara de los Comunes es una cámara electoral: es la asamblea que elige a nuestro Presidente”;

“elige a las personas que le agradan. Y también las obliga a renunciar”. Y también: “la de elegir al premier es hoy [1867] la función más importante de la Cámara de los Comunes”. “...dado que la Cámara de los Comunes tiene el poder de hacer dimitir, además del de elegir, sus relaciones con el premier nunca cesan. La Cámara de los Comunes lo señala y él la conduce”. Es importante notar que los verbos utilizados —“dirigir” y “conducir”— señalan, por un lado, una suerte de sugerencia de la dirección a tomar que la Cámara da al Primer ministro; por otro lado, señalan con claridad que una vez dirigido por el camino que la Cámara desea, la conducción, la guía, corresponde al Primer ministro. También es interesante notar que “elegir” no significa, ni ahora ni entonces, una verdadera votación del Primer ministro inglés y sus Ministros por parte de los parlamentarios. Sólo significa que se toma nota de la existencia de una mayoría de parlamentarios que se reconocen en un partido y en el líder de ese partido y que, por lo tanto, esa mayoría puede dar vida a un gobierno y apoyarlo. Una vez contados los votos, y sobre todo las bancas, el líder del partido que es mayoría es considerado (diría “reconocido”) de manera sustancialmente automática, Primer ministro. El encuentro con la Reina es una simple, pero importante, consagración formal del cargo que ya le ha sido reconocido por el Parlamento. Sólo para completar la información agregó que en otros gobiernos parlamentarios, por ejemplo en Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y, hasta 1975, Suecia (véase la tabla en Müller y Strom 2000, p. 566) no hay necesidad de un voto de confianza parlamentaria explícito para que el gobierno asuma el cargo.

Anticipo aquí que justamente la ausencia de un explícito voto de confianza, o bien, como se dice, de “investidura”, constituye una pequeña cláusula técnico-constitucional de importantes consecuencias. De hecho es gracias a esta no necesidad que en los países mencionados fue y sigue siendo posible la formación de gobiernos de minoría, es decir, de gobiernos que no tienen el apoyo de la mayoría absoluta de los parlamentarios (para la primera aguda y cuidada individualización del fenómeno, véase Strom 1990). En cuanto a la Francia semi presidencial se considera que el Primer ministro goza de la confianza de la mayoría del Parlamento hasta que una mayoría absoluta opuesta no manifieste una explícita moción de desconfianza. En Alemania y en Italia, en cambio, aunque con modalidades distintas, y, como veremos, con consecuencias muy distintas también, la confianza efectivamente debe ser expresada a fin de que el Canciller y el gobierno asuman el cargo.

En Alemania, nominado por el Presidente de la República, obviamente en base a los datos electorales y parlamentarios y el conocimiento

de las predisposiciones de los partidos, el Canciller es elegido por el Bundestag con un voto de mayoría absoluta. Naturalmente, quien concretamente se convierte en Canciller depende hasta ahora de una clara definición de las relaciones de fuerza entre los partidos y de la composición de las coaliciones de gobierno. Prácticamente desde el comienzo de la experiencia de la República de Bonn (1949), cada uno de los partidos alemanes ha anunciado regularmente a sus electores antes del voto con qué partido se aliaría, incluso durante la campaña electoral, como ya hemos visto, para coordinar el comportamiento de voto dependiendo de las necesidades y de los compromisos de la alianza. En estrecha observancia del principio de que quien obtiene más votos debe tener mayor poder político (y responsabilidad), porque esto es lo que decidieron los electores, a los partidos y a los electores resultaba claro que se convertiría en Canciller el jefe o bien el candidato del partido de mayoría en la coalición vencedora. Las excepciones fueron muy pocas, todas ellas en la fase de transformación y declino, por otra parte muy contenido por la CDU alemana, que siguieron a la salida de la escena política de Konrad Adenauer y que llevaron a un nuevo orden. De modo que se convirtieron en Canciller primero Ludwig Erhard (1963-1966), el Ministro de Economía al que se le atribuye con justicia buena parte del mérito del milagro económico alemán, y luego el controvertido Kurt-Georg Kiesinger, que condujo la Grosse Koalition con los socialdemócratas (1966-1969). Ni los liberales, el segundo partido de la coalición, tanto con los demócratas como con los socialistas, ni los Verdes pensaron jamás en reivindicar el cargo de Canciller aprovechando su posición de indispensabilidad en la formación de las coaliciones de gobierno (el llamado poder de chantaje, pero ambos siempre han obtenido el que es considerado el segundo cargo en importancia: el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El caso italiano es relativamente más complicado. Lo es, sobre todo, porque los gobiernos italianos siempre han sido gobiernos multipartidistas (para una síntesis, ver Pasquino 1995a; para un tratamiento más extenso, Verzichelli y Cotta 2000), y también porque la explícita confianza parlamentaria es necesaria para que asuma todo el gobierno, no sólo el Presidente del Consejo, y porque la confianza puede ponerse también sobre determinados actos de gobierno (más a menudo sobre los decretos). Ningún gobierno italiano ha sido derrotado en el voto de confianza requerido por leyes específicas. Y, para ser precisos, en una sola ocasión un gobierno italiano ha explícitamente solicitado un voto de confianza que le ha sido negado por el parlamento: el gobierno de Prodi (mayo de 1996-octubre de 1998) derrotado por un solo voto de diferencia. En

todos los otros casos las crisis de gobierno fueron, como se dice, extraparlamentarias, nacidas fuera del Parlamento, en los conflictos entre los secretarios de partido y algunas veces entre los jefes, y nunca sancionadas por un explícito debate parlamentario y por un consiguiente voto de desconfianza. Probablemente la más clamorosa de estas crisis extraparlamentarias fue la del gobierno del penta-partido (PLI-DC-PRI-PSDI-PSI) conducido por el democristiano Ciriaco De Mita (abril 1988-mayo 1989), obligado a renunciar por aquella afirmación del vice-secretario socialista Claudio Martelli en el Congreso nacional del PSI que decía que “cuando el tranvía llega a la terminal se bajan todos, pero todos, incluido el conductor”. En Italia los debates y los votos en el Parlamento sobre las razones que produjeron la pérdida de confianza del gobierno fueron cuidadosamente evitados por tres razones:

- La primera razón es no aumentar las divisiones y para no exacerbar los conflictos en la mayoría saliente que, por lo general, estaba destinada a ser también la mayoría (re)entrante.
- La segunda razón es que el Presidente del Consejo que renunciaba, pero no formalmente privado de la mayoría, contaba con el otorgamiento de una nueva prerrogativa para formar gobierno, y a menudo la obtuvo.
- La tercera razón es que el debate parlamentario en condiciones de crisis habría favorecido a la oposición poniendo en evidencia al electorado motivos de enfrentamiento político en la mayoría de los casos innobles e indignos.

El caso italiano ha sido más complicado que el alemán y, en general, que la mayoría de los casos de gobiernos europeos, a causa de la naturaleza del sistema y del tipo de partidos. A partir de 1947 y hasta 1992 fue sustancialmente claro que la formación del gobierno habría tenido lugar dentro de un perímetro político y de partidos delineado con mucha precisión por la recíproca aceptabilidad de los partidos y por la Guerra Fría que hacía imposible la participación de los comunistas, que por otra parte no agradaban mucho a la mayoría del electorado. De modo que las modalidades de formación de las específicas coaliciones y, terminada la era de Alcide De Gasperi (1946-1953), la elección misma del Presidente del Consejo, fue siempre objeto de convenios, no sólo entre partidos, sino entre las distintas corrientes de partidos y, especialmente, dentro de la Democrazia Cristiana, con amplios márgenes de ambigüedad, y siempre fueron bastante imprevisibles. Esto no quita que alguna regularidad

en los comportamientos fue observada y permite generalizaciones fundadas, incluso negativas, sobre aquello que se sabía que no se hubiera podido hacer.

### Cargos, políticas, votos y formación de los gobiernos

Parece oportuno ubicar la discusión sobre la formación de los gobiernos en Italia en una perspectiva comparada que, en cierta medida, ilumine también otros casos y ponga de relieve la teoría subyacente. La expectativa inicial es que los partidos siempre quieren maximizar su poder, por lo tanto obtener el mayor número posible de cargos ministeriales, comportándose de manera rigurosamente *office-seeking*. Si este es el objetivo principal, los partidos siempre deberían tratar de crear coaliciones definidas *minime vincenti* (*minimum winning*), es decir, prescindiendo de cualquier otra consideración, compuestas por el menor número posible de partidos cuyo aporte sea suficiente para controlar la mayoría absoluta de las bancas en el parlamento (Riker 1962). Para saber precisamente cuáles deben ser los partidos que van a formar el gobierno son necesarias otras hipótesis y algún conocimiento de los tipos de partidos implicados. Pero un aspecto parece definitivamente aceptado. Resulta difícil, por no decir imposible, excluir de la formación de cualquier gobierno al partido que ocupa el centro de la formación política, al cual hace referencia el elector "medio". En el caso italiano el partido en el centro de la formación política fue la Democrazia Cristiana, y el elector medio coincidía ampliamente con el espacio político ocupado por la DC. También, pero no sólo por esto, es interesante subrayar que en Italia las coaliciones mínimas triunfantes no constituyeron las uniones gubernativas más frecuentes. Por el contrario, las coaliciones de gobierno italianas fueron más frecuentemente *oversized*, es decir coaliciones sobredimensionadas que también contenían al menos uno, o incluso dos partidos numéricamente superfluos respecto al objetivo mínimo del control de una mayoría absoluta de bancas parlamentarias. En las otras democracias parlamentarias el fenómeno de las coaliciones sobredimensionadas se ha presentado de distintas formas a las italianas. Por ejemplo, en Holanda se tradujo en la versión "democracia consociativa" un acuerdo generalizado entre las elites políticas y sus partidos; en Austria, de 1955 a 1966, al igual que en Alemania entre 1966 y 1969, en forma ligeramente distinta de Gran Coalición entre los dos partidos mayores. En Italia las coaliciones sobredimensionadas eran explicables como la consecuencia de la existencia de dos oposiciones, el PCI y el MSI, con los que los otros partidos no que-

rían y no podían coalicionarse. Al mismo tiempo, los partidos de gobierno querían protegerse también contra el absentismo y la indisciplina de sus parlamentarios y apuntaban a mantener las condiciones de una colaboración duradera.

Cuando no fueron sobredimensionados, los gobiernos italianos también se configuraron como gobiernos de minoría (*minority*), casi exclusivamente "monocromáticos" democristianos, es decir, privados de una mayoría parlamentaria absoluta preconstituida. En teoría, los gobiernos de minoría, en una situación de elevado conflicto ideológico, deberían ser todavía menos plausibles y practicables. Efectivamente, no sólo no disponen de números indispensables para la aprobación del balance del Estado, votación que requiere una mayoría absoluta, sino que deberían ser totalmente vulnerables a las convergencias esporádicas entre los otros partidos. En cambio, no sólo en algunos países escandinavos, especialmente en Noruega y Suecia, los gobiernos de minoría han gobernado por más tiempo que cualquier otra coalición, sino que incluso en Italia se han tenido frecuentes fases de gobiernos monocromáticos, todos democristianos (para una primera reflexión sobre estos gobiernos remito a Pasquino 1977; curiosamente falta un análisis profundo de la productividad de los dos gobiernos monocromáticos, llamados de la "solidaridad nacional", conducidos por Andreotti: 29 de julio de 1976-16 de enero de 1978 y 11 de marzo de 1978-19 de marzo de 1979). Importante, considerado sustancialmente eficaz, fue también el gobierno Moro-La Malfa (23 de noviembre de 1974-11 de febrero de 1976): un gobierno de minoría democristiana-republicana tanto en la Cámara como en el Senado.

El hecho —y los estudiosos apropiadamente han articulado sus explicaciones sobre la formación y la supervivencia de las coaliciones de gobierno— es que los partidos no son exclusivamente organizaciones *office seeking* (o bien no buscan siempre y únicamente cargos, Müller y Strom 1999), sino que persiguen también otros objetivos (Laver y Schofield 1990). Pueden:

- primero, querer influenciar en las políticas gubernamentales, comportarse como *policy-seeking*, apoyando al gobierno desde afuera a cambio, justamente, de políticas convenientes; o bien,
- segundo, pueden renunciar a cargos de gobierno persiguiendo un acrecentamiento futuro de sus votos, manteniéndose en la oposición y evitando así cualquier responsabilidad por decisiones "impopulares", pero criticando selectivamente al gobierno y sugiriendo alternativas; o bien,

— tercero, manteniéndose en la oposición, aun pudiendo ir al gobierno, para mantener la cohesión de la organización de partidos, para evitar y/o aminorar las tensiones dentro del partido.

Pero de uno u otro modo debe subrayarse que conquistar cargos de gobierno es un objetivo fundamental para los partidos porque —y nadie ha sido consciente de este elemento que los partidos italianos, sus dirigentes y sus activistas —, con los cargos se influyen más y mejor las políticas, se parte de mejores posiciones para la conquista de los votos y se gratifican un poco todos los componentes internos de la organización de partido.

La segunda particularidad —no exclusividad— de la formación de los gobiernos en Italia, estaba constituida por la elección del Presidente del Consejo. En otros lugares, en los gobiernos multipartidistas, las probabilidades de que el jefe del partido más grande de la coalición de gobierno se convierta también en el jefe de gobierno son grandísimas, y las excepciones muy limitadas. En el caso italiano, después de De Gasperi, las probabilidades de que el secretario en el cargo de la Democrazia Cristiana, ampliamente el partido más grande durante toda la Primera República, se convirtiera en el jefe del gobierno eran muy limitadas. En el caso de que esto sucediese, una vez convertido en jefe del gobierno, inmediatamente debía dejar el cargo de secretario del partido, como por ejemplo hizo Aldo Moro cuando se convirtió por primera vez en Presidente del Consejo el 14 de diciembre de 1963. Cuando el secretario del partido democristiano trató de acaparar también el cargo de Presidente del Consejo, el gobierno conducido por él duró poco y mal. Eso sucedió con Amintore Fanfani, cuyo gobierno duró 209 días: del 1 de julio de 1958 al 26 de enero de 1959; y con Ciriaco De Mita, cuyo gobierno duró 401 días: del 13 de abril de 1988 al 19 de mayo de 1989. Nótese por otra parte que después del intento de acaparamiento de los cargos de Fanfani no volvió a haber otro intento durante casi treinta años. En cambio no tuvieron mayores obstáculos para acumular los cargos de secretario del partido y de Presidente del Consejo, tanto por una cuestión de temperamento como por el temor de perder el control de sus partidos, ni el republicano Giovanni Spadolini (28 de junio de 1981-30 de noviembre de 1982), ni el socialista Bettino Craxi (4 de agosto de 1983-16 de abril de 1987: extraigo todos los datos del valioso volumen de Calandra 1996).

En síntesis, podemos concluir que las características fundamentales de la formación de los gobiernos en Italia a partir de 1953 fueron todas en sentido negativo: no existió ninguna influencia directa y ningún au-

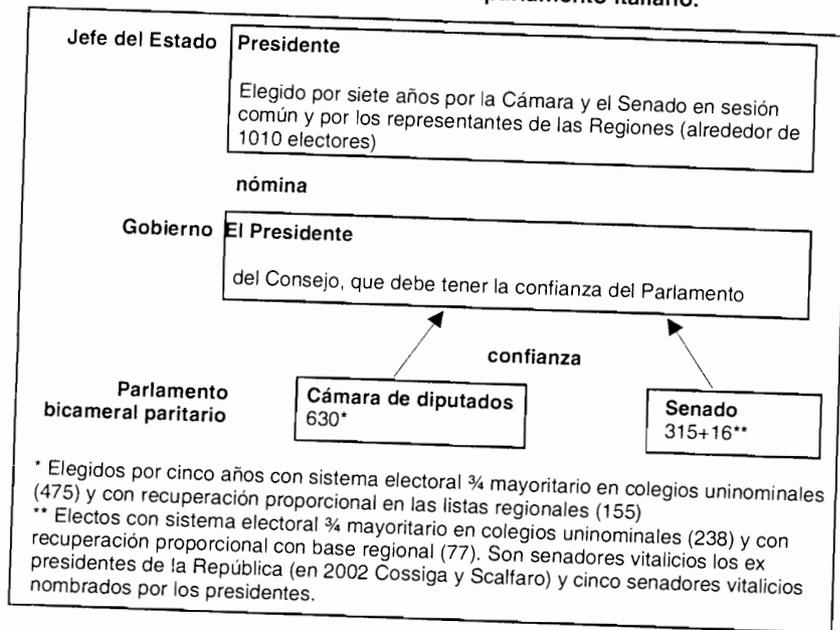
tomatismo entre la expresión del voto de los electores y la formación de los gobiernos, cuya composición estuvo sujeta a frecuentes ajustes/cambios, en promedio tres/cuatro, durante la misma legislatura. Los electores no tenían ningún conocimiento previo de los candidatos al cargo de Presidente del Consejo y los partidos no efectuaban ninguna campaña de información en ese sentido y ninguna coordinación del comportamiento de los electores. Los partidos obtenían de sus electores una delegación política sustancialmente en blanco y la gastaban sin control y, en la práctica, sin tener que rendir cuentas. De todos estos puntos de vista es lícito concluir que la Primera República fue efectivamente un sistema político en el que los partidos tuvieron un extraordinario poder político, controlando las instituciones y manipulando, en sentido no sólo técnico, al electorado. La crítica a los partidos, incluido el Partido Comunista Italiano, de haber dado vida a una partidocracia resulta, en consecuencia, ampliamente justificada (para profundizar ver Pasquino 1995b).

En cierta medida la situación ha cambiado, tanto por la reforma de los mecanismos electorales como por las modalidades de competición política a partir de 1993. Reformulando lo que se ha considerado más arriba como características en negativo del proceso de formación de los gobiernos italianos es posible sostener que desde 1994 los electores, en el caso de la victoria del centro-derecha, saben con casi absoluta certeza quién se convertirá en Presidente del Consejo y qué partidos formarán parte de la coalición de gobierno; pero en el caso de la centro-izquierda/Olivo la situación ha sido bastante diferente (herencia de la Primera República que los partidos sólidamente fundados en esa República llevan consigo): ausencia de un candidato compartido en 1994; cambio, sin aviso previo y rompiendo un pacto electoral, de tres Presidentes del Consejo (Prodi, D'Alema y Amato) en el periodo 1996-2001; elecciones del 2001 afrontadas con un solo candidato, Francesco Rutelli, elegido "a dedo" o por teléfono, y no ciertamente, un jefe reconocido y legitimado por una coalición sustentada.

Desde el punto de vista constitucional lo que sigue siendo objeto de controversia es si, en el caso de una crisis de gobierno, el Parlamento debe disolverse o bien si el Presidente de la República debe analizar todas las alternativas practicables antes de declarar su disolución. Es importante señalar, que la disolución casi automática e inmediata en caso de crisis de gobierno es la solución hacia la cual se orientaron de manera inexorable todas las democracias parlamentarias europeas, aunque experiencias distintas son técnica y políticamente practicables tanto en Alemania, caso que será analizado más adelante, como en España. Hasta

ahora la respuesta italiana, contra las críticas berlusconianas de pérdida de la mayoría parlamentaria, ha privilegiado (Pasquino 2000) la Constitución formal, sus no impecables praxis y los, aunque discutibles, precedentes, más que permitir al Presidente del Consejo destituido en el Parlamento (primero Berlusconi, luego Prodi: ¿par condicio?) pedir y obtener la disolución anticipada.

Figura 3.1 Características distintivas del parlamento italiano.



El poder de disolución del Parlamento, conferido y confiado al jefe del gobierno/Primer Ministro y, en gran medida, al Canciller, no se configura, como sostienen los críticos italianos, como una especie de dictadura del jefe del ejecutivo sobre el legislativo. Pueden sostener esta tesis exclusivamente aquellos que conservan la ilusión (y la desilusión) de un Parlamento no sólo "central", sino incluso gobernante. En cambio, por un lado ningún Parlamento, salvo en los casos de asambleísmo, y entonces con todas las consecuencias negativas de "inestabilidad de las políticas", de clientelismo, de transformismo y de imposibilidad para el elector de premiar/castigar al gobierno, a la oposición y a los individuos, que derivan de él, puede ser "gobernante"; por otro lado, el poder de disolu-

ción es ventilado/amenazado por el jefe del gobierno no tanto contra la oposición —que de todos modos, en este caso, gana algo, pudiendo denunciar en la campaña electoral la incapacidad del gobierno y su mayoría parlamentaria, sus contrastes, su improductividad— sino contra la mayoría parlamentaria o esa parte de ella que (no) apoya al gobierno. El poder de disolución impone concordancia y disciplina en la mayoría. Democráticamente, es justo que así sea. En efecto, el gobierno será considerado responsable de lo hecho, de lo deshecho y de lo mal hecho. Por lo tanto debe hacer uso de los instrumentos institucionales a su disposición para llevar a cabo su programa al máximo; y si por disensos internos no lo consigue, debe poder pedir nuevamente un mandato a los electores, excluyendo, eventualmente, a los actores de partido más nocivos de la futura coalición.

Justamente porque están empeñados no sólo en garantizar una estabilidad política que impida el desgaste institucional como consecuencia de una serie de elecciones anticipadas y en un lazo de tiempo relativamente corto, se ha demostrado, en varias ocasiones (Strom 1990; Laver y Schofield 1990) que los mismos gobiernos de minoría no son ni menos duraderos, ya que es igualmente difícil sustituirlos, ni menos productivos que los gobiernos mínimos vencedores ni que las coaliciones gubernativas sobredimensionadas, ya que sus posibilidades de duración se justifican en base a su capacidad de formular e implementar políticas públicas. Aun cuando resta mucho por hacer en este campo, relacionando naturaleza del gobierno con estabilidad, productividad con calidad de la legislación, las generalizaciones elaboradas hasta ahora son importantes y significativas. Particularmente —resumo para aclarar— no es el tipo de coalición de gobierno lo que determina y explica las capacidades de implementación de políticas públicas. Más bien son los partidos que componen esos gobiernos (referente a esto es muy estimulante el volumen curado por Castles 1982), y, naturalmente, los mismos hombres políticos convertidos en gobernantes, su competencia y su imaginación para dar una impronta más o menos positiva a la acción de gobierno.

### La formación del ejecutivo en los sistemas presidenciales

Después de este rápido pero exhaustivo análisis sobre la formación de los gobiernos en algunas democracias parlamentarias es oportuno otro igualmente rápido pero exhaustivo análisis del sistema presidencial estadounidense. Prescindiendo de cualquier variación en los poderes constitucionales y en el sistema de partidos que son importantes y merecen

una profundización, los rasgos que han fundado los sistemas presidenciales son pocos y absolutamente inequívocos, aunque decisivos para la comprensión del modelo estadounidense.

- Primero, el Presidente electo directamente (con un paso intermedio por el Colegio Electoral, que nunca ha subvertido los resultados del voto popular) por los ciudadanos y, al menos en parte, separadamente de la elección del Congreso.
- Segundo, el Presidente no puede elegir al Congreso.
- Tercero, el Congreso no puede sustituir, sospechar o hacer dimitir al Presidente, salvo en caso de condena después de la puesta en acto de la acusación (*impeachment*). En este caso tampoco deriva en una crisis institucional, pero al Presidente eventualmente sustituido lo reemplaza automáticamente el Vicepresidente que, en los Estados Unidos, ha sido igualmente elegido con el Presidente en la misma boleta electoral.

Recordaré aquí que a Richard Nixon, luego de su dimisión en agosto de 1974 a raíz del caso Watergate, lo reemplazó Gerald Ford, nominado Vicepresidente por el mismo Nixon después de la puesta en acto de la acusación y la consiguiente dimisión del Vicepresidente electo, Spiro Agnew. Por lo tanto Ford, se encontraba en aquel momento fundamentalmente privado de legitimidad popular.

Según algunos autores las condiciones institucionales que fundan el modelo presidencial imprimen una excesiva rigidez operativa a los sistemas presidenciales, especialmente en lo referente a las relaciones entre el Presidente y el Congreso. La rigidez de las reglas y de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en el mejor de los casos, se traduciría en parálisis decisional, y en el peor de los casos produciría una crisis del régimen (esta es la posición formulada y argumentada por Linz 1995 y Stepan 1995, pero existen muchas otras posiciones con otros matices, o incluso opuestas, no siempre lúcidamente presentadas en Shugart y Carey 1995; mejor Mainwaring 1990 y 1993; y Sartori 2000, caps. V y XI). Más adelante veremos los problemas de funcionalidad del presidencialismo. Por el momento haremos notar que una vez electo, el Presidente de los Estados Unidos no necesita establecer ninguna relación institucional con el Congreso que, a su vez, debe reorganizarse después de su renovación, total para la Cámara de los Representantes, de un tercio para el Senado. Es muy probable que en el período que media entre el día de su elección (en situaciones normales, año 2000, dejando de lado las maniobras electorales en el estado de Florida), el primer martes de no-

viembre, y el de su asunción, el 20 de enero, el Presidente, con su *transition team*, haya rápidamente procedido a los nombramientos más importantes de sus colaboradores con rango ministerial, los secretarios (el fascículo de PS. Political Science & Politics, 2002, contiene una serie de luminosas reflexiones de estudiosos y técnicos empeñados en la difícil, porque fue temporalmente abreviada, transición de Clinton a Bush). Existe un único obstáculo que, en circunstancias normales, es esencialmente formal, representado por las sesiones informativas (*hearings*) del Senado y su voto de confirmación de los secretarios nombrados por el Presidente. Incluso cuando en el Senado existe una mayoría no favorable al Presidente, constituida por parlamentarios pertenecientes al otro partido, es reconocida al Presidente, salvo para nóminas muy controvertidas, la prerrogativa de elegir a sus secretarios sin interferencias. Por otra parte el Presidente sabe desde el comienzo cuáles podrían ser las nóminas particularmente controvertidas. Por lo tanto, la famosa regla de las "reacciones previstas" entra en acción, por un lado, sugiriendo al Presidente qué nóminas deben evitarse, y por el otro impulsándolo a sondear previamente la disponibilidad de los senadores para evitar tanto un enfrentamiento durante la llamada "luna de miel" como una derrota que podría dejar marcas.

En el arco de pocas semanas el Presidente ha dado vida a su ejecutivo que *nunca* puede estar compuesto por parlamentarios en funciones, que representa las distintas almas del partido, que apunta a un equilibrio entre políticos y profesionales competentes que, algunas veces, premia a los que han apoyado/financiado su campaña electoral. Cada cambio del inquilino de la Casa Blanca viene acompañado de un cambio verdaderamente sustancial de su equipo de colaboradores, como han significativamente atestiguado, en tiempos recientes, las Administraciones de Jimmy Carter, Ronald Reagan y Bill Clinton. Ligeramente distintos, pero de un modo verdaderamente interesante, fueron los equipos de George Bush y de George W. Bush. Efectivamente, el primero, ya Vicepresidente de Reagan, en parte heredó y en parte decidió mantener consigo personal político experimentado. El segundo, gobernador de Texas, dado que era mucho menos central en la red de relaciones políticas de Washington, ocho años después recurrió a algunos de los viejos colaboradores de su padre, garantía de seguridad y competencia, además de significar una red de lazos ya consolidados. En teoría se puede afirmar que la alternancia en el sistema presidencial estadounidense es verdaderamente portador de recambio político, con una significativa circulación de personas e ideas. En cuanto al *spoils system* que debería/podría implicar a alrededor

de cuatro mil cargos burocráticos y políticos, los más importantes son asignados con bastante rapidez, mientras que los subalternos pueden incluso no ser redistribuidos.

Sin embargo, si es verdad que el Presidente no puede perder la mayoría, también es verdad que no son frecuentes los casos de componentes del ejecutivo presidencial obligados a ofrecer la renuncia por una multiplicidad de razones que van de la manifiesta incompetencia a algún grave error operativo, de problemas éticos al deseo, incluso, de hacer otra vida, de volver a lo privado. En efecto son bastante raras las uniones presidenciales que dueren intactas durante todo el mandato del Presidente. Por el contrario, las sustituciones tienen lugar con relativa frecuencia, que es mayor en los cargos subalternos, es decir, para decirlo de un modo positivo, los cargos más estables conciernen habitualmente al Secretario de Estado, al Secretario del Tesoro y al Secretario de Defensa. Aunque no es absoluta, la discrecionalidad del Presidente al formar su ejecutivo y al proceder haciendo ajustes y recambios resulta muy elevada. En cierto sentido esta discrecionalidad tiene un importante significado para la teoría democrática. Ejerciéndola el Presidente asume plenamente la responsabilidad de sus nóminas y, por lo tanto, del éxito/fracaso de sus colaboradores y de su obra de gobierno. Finalmente, la estabilidad en el cargo por todo un mandato implica también la posibilidad de correcciones en curso e impide una ulterior coartada a Presidentes incapaces.

Vale la pena una breve digresión para subrayar que el sistema presidencial estadounidense es significativamente distinto al de las repúblicas latinoamericanas a causa del sistema de partidos. Como las distintas asambleas representativas latinoamericanas son elegidas con sistemas electorales de tipo proporcional, la selección de los ministros debe tener muy en cuenta el tipo de coalición de partidos que en el Congreso apoyará al Presidente. Naturalmente, ya que es perfectamente consciente de esta situación, que opera como un vínculo a su discrecionalidad, la unión "gubernativa" que el Presidente construirá tendrá en cuenta algunas características que están presentes y en construcción en la formación de los gobiernos parlamentarios multipartidistas. Entonces, si por ejemplo, como en Chile, son los socialistas los que designan, de entre sus propias filas, al Presidente (Ricardo Lagos, 2000-2006), los democristianos, entre otras cosas relativamente más consistentes en términos de votos, obtendrán, por un lado, algunos cargos institucionales importantes, una o ambas Presidencias de las dos ramas del Congreso, y, por el otro, podrán pedir algunos de los Ministerios que tradicionalmente prefieren: el Ministerio de Exterior, el de Instrucción y el de Industria, dejando a los socialistas,

por ejemplo, el Ministerio de Trabajo. La atribución de los llamados "portfolios" (las carteras ministeriales) responde, también en los sistemas presidenciales, a reglas que fueron cuidadosamente individualizadas por teóricos de la formación de las coaliciones parlamentarias (Laver y Shepsle, 1994) y que si no resultan suficientemente respetadas pueden conducir a tensiones y conflictos no sólo entre los partidos de la coalición presidencial, sino también entre el ejecutivo y la mayoría que debería apoyarlo en el Congreso.

**Figura 3.2 Características distintivas del presidencialismo en Estados Unidos.**

<b>Jefe del Estado y del Gobierno</b>	<b>Presidente</b> elección popular* por un mandato cuatrienal renovable una vez, no puede perder el apoyo de la mayoría, no puede disolver el	
<b>Parlamento/ Congreso bicameral diferenciado</b>	<b>Cámara de los Representantes</b> 435 elegidos cada dos años	<b>Senado</b> 100 dos Senadores por Estado mandato de seis años
	<b>Sistema electoral</b> mayoritario simple en colegios uninominales	

\* Más precisamente, en cada uno de los Estados el candidato presidencial que obtiene la mayoría incluso relativa de los votos populares gana todos los votos de los llamados Grandes Electores que tienen un número igual a las bancas que esperan a cada específico Estado en la Cámara de los Representantes y en el Senado. El candidato presidencial que obtiene el mayor número de Grandes Electores se convierte en Presidente.

### A propósito de los sistemas presidenciales

Varios componentes del presidencialismo, comenzando por la duración prefijada del cargo de Presidente, se encuentran también en los regímenes semi-presidenciales, pero exagerar las similitudes entre los sistemas presidenciales y los sistemas semi-presidenciales, particularmente entre Estados Unidos y la Quinta República, sería un error muy grave. Los dos sistemas, como todos los sistemas de gobierno, son comparables, pero, contrariamente a lo que a menudo se escribe, no son similares en cuanto a su dinámica y funcionamiento.

Para comenzar, el semi-presidencialismo no se ubica a medio camino entre el parlamentarismo y el presidencialismo (acuerdo plenamente con Sartori 2000, pp. 135-153) y tampoco oscila como un pé-

dulo entre uno y otro. Por el contrario, todas las variantes, que son muchas (Ceccanti, Massari y Pasquino 1996 y Rinella 1997) tienen una configuración propia, específica, con propiedades y consecuencias institucionales significativamente distintas tanto del parlamentarismo como del presidencialismo. En sustancia, el semi-presidencialismo francés no es, como alguien sostiene, un presidencialismo menos fuerte, o bien un parlamentarismo más fuerte. Es, en cambio, un régimen en sí mismo, con normas propias y procedimientos de formación, de funcionamiento y de transformación que difieren de manera significativa tanto de los presidencialismos como de los parlamentarismos en plural (me permito remitir para las aclaraciones necesarias a Pasquino 1997).

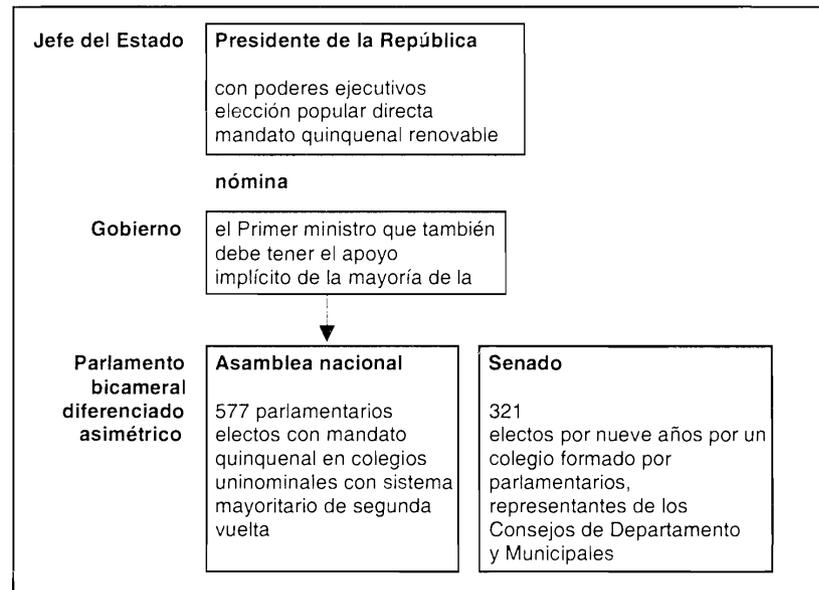
También el Presidente de la Quinta República francesa es elegido directamente por los electores y puede ser destituido solamente con el juicio político. Es el jefe de Estado, pero debe nombrar un jefe de gobierno, un Primer ministro. Por lo tanto, el ejecutivo de la Quinta República es dual, teniendo potencialmente dos cabezas, mientras que el ejecutivo norteamericano tiene una sola, que puede ser "cortada" por el Congreso, pero solamente en casos excepcionales, y, para volver a Bagehot, un buen parlamentarismo como el inglés tiene, como secreto eficiente, una cabeza, el Primer ministro, que conduce un cuerpo compacto: su mayoría parlamentaria. Además, a diferencia del Presidente de los Estados Unidos, el Presidente de la Quinta República puede disolver al Parlamento, a lo sumo, una vez al año, o bien, constitucionalmente, cada año.

Naturalmente ningún Presidente francés ni de ningún otro sistema semi-presidencial ha procedido jamás a disoluciones repetidas e insensatas, todos ellos conscientes de que una crisis constitucional podría arrastrar consigo al Presidente mismo como persona, o incluso la Presidencia como institución y, probablemente, a todo el sistema político. El Primer ministro francés —y este es el punto más relevante para el análisis de la formación y la disolución del ejecutivo en la Quinta República—, deseado por el Presidente y nombrado por él, o bien indeseado, pero igualmente nombrado por el Presidente, en tanto que *obtorto collo*, ya que es apoyado por una mayoría parlamentaria opuesta y adversa a él, ocupa y permanece en el cargo a menos que la Asamblea nacional vote la desconfianza con mayoría absoluta, o bien, hasta que el Presidente, habiendo evaluado perfectamente la situación, lo destituya, consiguiendo identificar y construir una mayoría parlamentaria diferente.

Nótese que en la Quinta República francesa —en Polonia, por ejemplo, la confianza explícita es necesaria, pero, específicamente, bajo la protección del Parlamento multipartidista y fragmentado, para que el Presidente no imponga un Primer ministro indeseado—, al Primer ministro designado no le es necesaria una confianza explícita. Es suficiente una confianza presunta. Esto, obviamente, vuelve más simple tanto la formación como el funcionamiento del gobierno y ha vuelto mucho más raro, incluso sustancialmente inexistente y prácticamente imposible de proponer, un voto de desconfianza de la Asamblea nacional hacia el Primer ministro.

Esta imposibilidad de proponer, por otra parte, no es una garantía absoluta de estabilidad en el cargo para cualquier Primer ministro. De hecho el Presidente de la República puede decidir su sustitución, y lo ha hecho, prescindiendo del hecho que el Primer ministro sustituido goce todavía de la confianza de la Asamblea nacional. Sin embargo esta sustitución es posible únicamente en una situación: cuando la mayoría política que ha elegido el Presidente es la misma que la mayoría en la Asamblea nacional. En este caso el Presidente es también el jefe reconocido de la mayoría parlamentaria. Entonces, si lo desea, podrá sustituir a los Primeros ministros por diversas razones —para cambiar políticas, otorgar un renovado dinamismo al gobierno, para prepararse para nuevas elecciones, para descargar la responsabilidad de decisiones equivocadas, por incompatibilidad de caracteres— y lo ha hecho, con la conciencia de que "su" mayoría parlamentaria no recurrirá a ningún voto de desconfianza contra el Primer ministro nombrado por "su" Presidente, voto que sería perjudicial para ambos (para un análisis agudo del rol y la popularidad de los distintos —sólo 16 en 53 años— Primeros ministros de la Quinta República, véase Parodi 1997). Para el Presidente el daño sería imaginable: sin el apoyo de su misma mayoría, perdería el prestigio; para la mayoría parlamentaria el daño podría ser importante. En efecto, el Presidente seguramente encontraría la ocasión para una disolución anticipada de la Asamblea nacional con la esperanza de obtener una mayoría constituida por parlamentarios más maleables.

Figura 3.3 Características distintivas del semi-presidencialismo francés



La sustitución de los Primeros ministros por obra de “sus” Presidentes, con una mezcla de las motivaciones señaladas más arriba, ha sido efectuada tanto por Charles De Gaulle como por François Mitterrand. Más parsimonioso, en sus once años de mandato presidencial (1958-1969), De Gaulle cambió sólo tres ministros: Michel Debré, Maurice Couve de Murville y Georges Pompidou. En sus catorce años como Presidente Mitterrand nombró y destituyó a cinco Primeros ministros, dos en el curso de su primer mandato (1981-1988): Pierre Mauroy y Laurent Fabius; y tres durante su segundo mandato (1988-1995): Michel Rocard, Edith Cresson y Pierre Bérégovoy. En los últimos dos años de ambos mandatos, a causa de la cohabitación con una mayoría parlamentaria de centro-derecha, Mitterrand debió nombrar Primer ministro, primero al jefe de la mayoría parlamentaria gollista-giscardiana Jacques Chirac, y después al elegido por Chirac, que se preparaba para la sucesión presidencial: Edouard Balladur. Incidentalmente, aun cuando todos los Primeros ministros nutrían legítimas ambiciones presidenciales, sólo ocho de ellos probaron suerte y apenas dos de ellos, Georges Pompidou y Jacques Chi-

rac, consiguieron (y Chirac recién en el segundo intento) ser elegidos en el Palacio del Eliseo (ver las muy inteligentes consideraciones de Portelli 1997; nota: aquí y en otras partes siempre actualizo los datos y análisis con lo que sabemos de las fases sucesivas a la publicación de los textos a los cuales hago referencia).

Paradójicamente, a la luz de este evidente y frecuente intercambio de los Primeros ministros, parece correcto extraer una doble generalización.

— Primero: cuando mayoría presidencial y mayoría parlamentaria coinciden, el Presidente usa su poder de nominar para una multiplicidad de objetivos, los más importantes de los cuales son:

1. cambiar políticas;
2. ponerse en sintonía con la opinión pública.

— Segundo: cuando hay cohabitación (fenómeno que será explicado más adelante), el Primer ministro es más estable en el cargo, ya que su mayoría parlamentaria está obligada a apoyarlo y tiene todo el interés político de hacerlo, e incluso de ser lo más operativa posible, para evitar darle al Presidente de la República cualquier pretexto de disolución anticipada de la Asamblea nacional.

— Probablemente el ejemplo más significativo de este tipo lo ofrece el Primer ministro socialista Lionel Jospin, jefe de una mayoría de izquierda plural que, con Chirac presidente, permaneció en el cargo durante toda la legislatura (1997-2002), decidiendo espontáneamente su renuncia después de la dolorosa derrota electoral sufrida, sin siquiera el paso al ballotage, en ocasión de las elecciones presidenciales del 21 de abril de 2002. Esas dimisiones no eran deseadas, y sin embargo le permitieron a Chirac dar vida a un gobierno por un lapso de tiempo establecido, durante el periodo de la campaña electoral para las elecciones parlamentarias, mayo-junio, nombrando como Primer ministro a Jean-Pierre Raffarin, que asumió, como se sabe, sin necesidad de un voto de confianza de la Asamblea nacional, que no hubiera podido tener, porque las izquierdas todavía eran mayoritarias, y reconfirmado luego, después de la victoria del centro-derecha en las elecciones legislativas de junio de 2002.

Tabla 3.1 Presidentes y Primeros ministros en Francia (1958-2002)

Presidentes de la República	Primeros ministros
Charles De Gaulle (1958-1969)	Michel Debré (febrero 1959-abril 1962) Georges Pompidou (junio 1962-junio 1968) Maurice Couve de Murville (agosto 1968-junio 1969)
Georges Pompidou (1969-1974)	Jacques Chaban-Delmas (julio 1969-junio 1972) Pierre Messmer (julio 1972-junio 1974)
Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981)	Jacques Chirac (junio 1974-junio 1976) Raymond Barre (septiembre 1976-abril 1981)
François Mitterrand (1981-1988)	Pierre Mauroy (junio 1981-julio 1984) Laurent Fabius (agosto 1984-marzo 1986) <b>Jacques Chirac</b> (abril 1986-abril 1988)
François Mitterrand (1988-1995)	Michel Rocard (mayo 1988-mayo 1991) Edith Cresson (junio 1991-marzo 1992) Pierre Bérégovoy (abril 1992-marzo 1993) <b>Edouard Balladur</b> (abril 1993-mayo 1995)
Jacques Chirac (1995-2002)	Alain Juppé (mayo 1995-mayo 1997) <b>Lionel Jospin</b> (junio 1997-abril 2002) Jean-Pierre Raffarin (abril 2002-junio 2002)
Jacques Chirac (2002-2007)	Jean-Pierre Raffarin (junio 2002- )

Fuente: Adaptación, actualizada y completada a partir de los datos de Parodi (1997, p. 91). Puse en negritas los Primeros ministros en fase de cohabitación.

Los gobiernos franceses de la Quinta República francesa, a pesar de la propensión de su fundador, el general Charles De Gaulle, a reclutar a algunos importantes tecnócratas, fueron esencialmente *gobiernos de partido* (Reif 1987). Es decir, que todos tuvieron una clara connotación partidaria, con Primeros ministros (salvo Georges Pompidou y Couve de Murville, no por casualidad nombrados por De Gaulle) y ministros de extracción partidaria, con los partidos formulando y decidiendo las políticas públicas y nombrando personas afines a ellos para los cargos parapolíticos más elevados. Por lo tanto no puede sorprender que en el caso de los gobiernos franceses de la Quinta República haya encontrado apli-

cación la teoría de la atribución de los cargos según la fuerza, la representatividad y las preferencias de los partidos y sus dirigentes tanto para el centro-derecha, los gaullistas y los giscardianos, como para la llamada izquierda plural. En cuanto a la composición de las coaliciones que se presentan como candidatas para gobernar, hemos visto que su oferta de cohesión, estabilidad y decisión se vuelve imperativa por las características del sistema electoral a segunda vuelta y constituye un requisito importante para la victoria electoral.

### El secreto eficiente del modelo de Westminster

No hay ninguna duda de que el caso más simple de formación del gobierno es el que se verifica en Gran Bretaña. Automáticamente el jefe del partido que obtiene la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento es reconocido Primer ministro de la Reina (Rose, 2001). La atención, por lo tanto, debe desplazarse a las modalidades con las que se deviene jefe de un partido (y Rose 2001 también hace eso). Efectivamente, en el sistema político inglés podría suceder no sólo que quienes conquistan el liderazgo del partido se vuelven automáticamente candidatos al cargo de Primer ministro —y, por lo tanto, los parlamentarios y los inscriptos, cuando votan por el líder de su partido, tienen muy en cuenta esta consideración—, sino también que perdiendo el liderazgo del partido se pierde por consiguiente el liderazgo del gobierno. La paradoja, o si se prefiere, la regla del juego de la *premiership*, es la siguiente: el Premier nunca es derrocado y mucho menos sustituido por una victoria de la oposición en el Parlamento. No existe ninguna posibilidad de derribar a las mayorías decididas por los electores, mucho menos a través de operaciones transformistas de parlamentarios en busca de bancas seguras para la reelección. Pero el Primer ministro corre el riesgo de ser sustituido a través de un voto de sus colegas de partido. Esto es exactamente lo que le sucedió a Margaret Thatcher en octubre de 1990, después de once años de una conducción ininterrumpida del gobierno y del partido. Cuando el voto en el grupo parlamentario conservador para la renovación habitual del cargo de jefe del partido —voto que la veía a la cabeza, pero sin conseguir en la primera vuelta la necesaria ventaja numérica sobre el segundo contendiente— señaló un conspicuo disenso hacia ella, por las políticas que venía actuando y por su estilo crecientemente autoritario, Margaret Thatcher asumió el hecho y decidió renunciar. El único Primer ministro que en el siglo XX ganó tres elecciones generales consecutivas (1979, 1983 y 1987), salía de escena con un voto de desconfianza, aun-

que sólo parcial, de la asamblea de los parlamentarios de su propio partido, el conservador.

**Tabla 3.2 Primeros ministros ingleses: elección y duración en funciones (1945-2002)**

Convertido en PM después de una elección general	Convertido en PM durante el mandato parlamentario	Cesado como PM después de una elección general	Cesado como PM durante el mandato parlamentario
Attlee (L), 1945		Attlee (L), 1951	
Churchill (C), 1951			Churchill (C), 1955
	Eden (C), 1955		Eden (C), 1957
	Macmillan (C), 1957		Macmillan (C), 1963
	Home (C), 1963		Home (C), 1964
Wilson (L), 1964		Wilson (L), 1970	
Heath (L), 1970		Heath (L), 1974	
Wilson (L), 1974			Wilson (L), 1976
	Callaghan (L), 1976	Callaghan (L), 1979	
Thatcher (C), 1979			Thatcher (C), 1979
	Major (C), 1990	Major (C), 1997	
Blair (L), 1997			

Fuente: Adaptación de King (1999, p. 26) y actualizado.

Por otra parte, ni las dimisiones de Margaret Thatcher ni su sustitución en el curso de la legislatura, sin un pasaje electoral, representan un suceso excepcional en la historia política inglesa. Teniendo en consideración sólo el período de posguerra, la Tabla 3.2 pone en evidencia que cinco de los doce Primeros ministros que Gran Bretaña tuvo en el último medio siglo asumieron sus cargos sin haber ganado las elecciones generales, sino, por decirlo así, por sucesión interna. Y aunque dos de ellos, los conservadores Macmillan y Major, ganaron después una elección general, dos de ellos, el laborista Callaghan y el mismo Major, perdieron las elecciones sucesivas cuando eran Primeros ministros en funciones, o, para usar una terminología más frecuente en Estados Unidos, cuando eran *incumbent*.

Recientemente el Partido conservador cambió las modalidades para la elección de su líder y por consiguiente de su candidato a vivir en el

Nº 10 de Downing Street. El voto del grupo parlamentario redujo a dos las alternativas de los candidatos, que después son sometidas al voto de los inscriptos. Para una correcta comprensión del caso inglés hay tres puntos que deben ser bien tenidos en cuenta.

- El primero es que no existe ninguna elección popular directa del Primer ministro que, de lo contrario, según una coherente lógica democrática, no debería y no podría ser sustituido por los parlamentarios de su partido.
- El segundo punto, parcialmente relacionado con el primero, es que todos los electores son perfectamente conscientes de que la victoria de los Conservadores por sobre el New Labour llevará a Downing Street a ese específico líder del partido victorioso.
- El tercer punto es que estos resultados se deben a la específica estructuración del sistema de partidos inglés en sentido bipartidista y no a mecanismos institucionales susceptibles de ser imitados e importados.

Justamente porque el líder que ha ganado las elecciones es el jefe de su partido, una vez que se ha convertido en Primer ministro adquiere un extraordinario poder, tanto para nombrar como para destituir a sus ministros. Dado que con toda evidencia la personalidad del Primer ministro puede constituir una ventaja, o bien un elemento preocupante para su partido, especialmente durante una campaña electoral, y para la imagen del partido en la opinión pública, sus ministros y sus parlamentarios evitan, en la medida de lo posible, debilitarlo, para no debilitar de ese modo al partido entero. Los parlamentarios son la base de sostén insustituible del Primer ministro en funciones (y del Primer ministro “sombra”) y constituyen el *pool* de competencia y representación del que el Primer ministro recluta a todos los ministros y a los *junior ministers*.

Figura 3.4 Características distintivas del parlamentarismo inglés

<b>Jefe del Estado</b>	<b>La Reina</b> "reconoce" al jefe del partido que ha obtenido la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento como	
<b>Gobierno</b>	<b>Primer ministro</b> ningún voto de confianza necesario, pero posibilidad de desconfianza por obra de la Cámara de los Comunes que el PM tiene el poder de disolver anticipadamente, eligiendo la fecha más favorable para nuevas elecciones	
<b>Parlamento bicameral fuertemente asimétrico</b>	<b>Cámara de los Comunes</b> 659 parlamentarios elegidos por cinco años en colegios uninominales con sistema mayoritario simple	<b>Cámara de los Lords</b> 698 (octubre de 2002)*
	* 91 Lords hereditarios; 553 Lords vitalicios; 28 Law Lords; 26 Obispos Lords. Antes de la reforma los lords eran 1330, de los cuales 759 hereditarios.	

Aquí probablemente es oportuno hacer una consideración comparada relativa al rol de los parlamentarios, que está extremadamente conectada a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, o bien entre el gobierno y el parlamento. Efectivamente, muchos estudiosos han notado que en distintos sistemas políticos de Europa continental la inestabilidad de los gobiernos, los cambios de alianzas en el Parlamento, los frecuentes reajustes sirvieron, y probablemente sigan sirviendo, de válvula de escape para las tensiones entre los partidos y dentro de cada uno de ellos, y, a veces, fueron también un modo para reubicar a un gobierno en sintonía con algunos poderosos grupos de interés. De modo que muchos parlamentarios tenían o bien creían tener en su poder el bastón de ministro o, por lo menos, de subsecretario, y, de todos modos, aspiraban a procurárselo con sus comportamientos desestabilizadores. Concluida la inestabilidad de los gobiernos, una vez que las sacudidas se han vuelto imposibles, drásticamente reducidas a meros reajustes, parecería inevitable que crezca la insatisfacción de los parlamentarios por su papel subordinado de simples soldados, adeptos al voto electrónico en las aulas parlamentarias, pero, en Westminster, el voto se expresa físicamente con todos

los que están a favor, que van a un lado de la gran aula, y los contrarios, que van al otro lado, lo cual es definido como "division". En realidad, sigue habiendo reajustes tanto en la Quinta República francesa como en la actual fase de la República italiana y, obviamente, de un modo muy contenido, tanto en Alemania (pero entre 1998 y 2002, a causa de contrastes internos y escándalos, Schroeder fue obligado a sustituir a ocho ministros. Véase la Tabla 3.3 más adelante en el párrafo sobre Alemania) como en Gran Bretaña. Además, la práctica de la alternancia ha hecho posible el acceso a cargos ministeriales a partidos y parlamentarios durante mucho tiempo excluidos. A la luz de la fluidez de los recambios de mayorías, la insatisfacción de los llamados *peones*, o bien, en la clásica terminología británica, los *backbenchers*, no debería tener razón de existir. De todos modos es justamente el caso inglés, de parlamentarismo clásico, el que ofrece una solución a las dificultades, al *malaise* de los parlamentarios. Dejando de lado al Primer ministro, inconcebible si no fuera un parlamentario, todos los ministros, todos los *junior ministers* (subsecretarios en el continente) y todos los numerosos colaboradores particulares de los Ministros (*private secretaries*) siempre son parlamentarios. El número de parlamentarios ingleses que tienen cargos superan los cien. Por lo tanto, en el caso actual del New Labour, uno de cada cuatro parlamentarios no es un simple votante: es un gobernador, mientras que sus colegas, todos, incluidos los conservadores, son aprendices de gobernantes que esperan su turno. Y su turno también llegará gracias a la alternancia.

Esta situación constituye un modo de dar solución al problema de la representación territorial y, ocasionalmente, de defender una banca conquistada con pocos votos, pero sobre todo es la consecuencia de la lógica parlamentaria interpretada de la mejor manera. Esos parlamentarios que no sólo han votado disciplinadamente por su gobierno, sino que se han ocupado en el Parlamento de las muchas temáticas que un gobierno debe afrontar, no han perdido el tiempo: han aprendido técnicas y adquirido conocimientos, han tejido relaciones, se han preparado para ser gobernantes y, cuando su partido gana las elecciones, es muy probable que lo sean. Probablemente también han tenido que "servir" bien a su colegio manteniendo el consenso de sus electores (para una comparación de las tareas de los parlamentarios en USA y en Gran Bretaña, conectada a los imperativos electorales, véase la investigación de Cain, Ferejohn y Fiorina 1987). Su aprendizaje parlamentario ha servido y es apreciado. En Gran Bretaña no son los jefes los que se vuelven ministros y sus lugartenientes los que se vuelven subsecretarios: son aquellos parlamentarios que han demostrado lealtad política y que han adquirido destreza técnica

ca (Rush 2001). Lo mismo puede decirse de las carreras de la gran mayoría de los ministros en las democracias parlamentarias occidentales (Blondel y Thiébaud 1991). La función de parlamentar, por lo tanto, no sólo resulta justificada, sino correctamente exaltada, mientras que en Italia, como también sucedió en la Tercera y en la Cuarta República francesa, muchos parlamentarios siguen contando con el pequeño poder de extorsión de sus pequeños aunque “indispensables” partidos, y con el poder negociador de sus jefes y, por consiguiente, desarrollan una obra desestabilizadora de sus coaliciones y de los gobiernos que derivan de ellas. Esta, por cierto, no es la mejor concepción de la representación y de la política.

### Cómo se expresa la censura constructiva a un Canciller competente

La experiencia político-constitucional de Alemania entre 1949 y nuestros días se ha caracterizado por una extraordinaria estabilidad de los Cancilleres, superior incluso a la de los Primeros ministros ingleses. De modo que, como indica la Tabla 3.3, justamente porque son competentes, gracias al voto de investidura del Bundestag, fuertes, porque son jefes de una mayoría parlamentaria a menudo conspicua, pero al mismo tiempo disciplinada, institucionalmente protegidos por la moción de censura constructiva, los Cancilleres también pudieron —y algunas veces debieron— recurrir a reajustes de ministros sin necesariamente pasar, salvo en la primera fase de organización de las coaliciones conducidas por Konrad Adenauer, a través de verdaderas crisis de gobierno. El Gran Viejo de la política alemana ganó las elecciones cuatro veces, pero tuvo que construir, incluso durante la misma legislatura, nueve coaliciones con algún cambio en los partidos que formaban parte de ellas. En todos los demás casos los cambios fueron mínimos, aunque a lo largo de su mandato Schröder, casi inmediatamente después de su victoria electoral, debió sustituir al ministro de Finanzas Oskar Lafontaine, y después, durante el verano de 2002, también al ministro de Defensa Rudolf Scharping: dos cargos en absoluto marginales.

Tabla 3.3 Cancilleres, gobiernos, duración en funciones (1949-2002)

Canciller	gobiernos*	duración en funciones
Konrad Adenauer CDU	nueve	15 de septiembre de 1949- 15 de octubre de 1963
Ludwig Erhard CDU	tres	16 de octubre de 1963 30 de noviembre de 1966
Kurt-Georg Kiesinger CDU	uno	1 de diciembre de 1966- 20 de octubre de 1969
Willy Brandt SPD	tres	21 de octubre de 1969- 16 de mayo de 1974
Helmut Schmidt SPD	cuatro	16 de mayo de 1974- 1 de octubre de 1982
Helmut Kohl CDU	cinco	1 de octubre de 1982- 27 de septiembre de 1998
Gerhard Schröder SPD	dos	27 de octubre de 1998-

Fuente: adaptación de Saalfeld (2000, p. 52) y Schmidt (2002, p. 75). Nota: considero reajustes los cambios de ministros importantes durante el mandato de un gobierno o luego de las elecciones.

En lo referente a la posibilidad de sustituir al Canciller, el mecanismo alemán, no por casualidad inmediatamente importado por los Constituyentes españoles en la fase de democratización después del franquismo, ofrece una solución que al mismo tiempo es muy original y totalmente parlamentaria. A la luz de la trágica experiencia de la República de Weimar, los Constituyentes (y los politólogos) alemanes quisieron evitar lo que habían sido los dos grandes, y, al final, devastadores, inconvenientes: la inestabilidad de los gobiernos y las frecuentes disoluciones del Parlamento, responsables ambas del deterioro democrático. Al mismo tiempo ni siquiera tuvieron en consideración la propuesta de la elección popular directa del jefe de Estado que, para peor, en la República de Weimar tuvo también algún poder de gobierno, configurando una especie de semi-presidencialismo *ante literam*. Resuelta la cuestión del sistema electoral, con pericia y eficacia, con la cláusula del cinco por ciento para impedir la perniciosa fragmentación de los partidos, quedaba el problema del gobierno. Para reforzar al Canciller y darle un alto perfil político

se determinó que fuera elegido directamente con la mayoría absoluta del Bundestag, pero separadamente de sus ministros. Para impedir/desalentar las crisis parlamentarias se recurrió al mecanismo de censura constructiva (*konstruktive Misstrauensvotum*). El Canciller en funciones puede ser sustituido sólo después de dos votaciones del Bundestag con mayoría absoluta. Con la primera votación el Bundestag expresa un voto de desconfianza al Canciller; con la segunda votación, con cuarenta y ocho horas de distancia, siempre con mayoría absoluta, el Bundestag elige al nuevo Canciller. La moción de censura constructiva tiene dos efectos. El primero es de un simple, pero importante, efecto disuasivo:

- ninguna mayoría reunida de un modo casual y desordenado decidirá la desconfianza a un Canciller si no tiene otro Canciller listo para sustituirlo de manera inmediata y estable.
- El segundo efecto es exactamente el deseado: evitar la inestabilidad y el vacío de poder. Derrotado un Canciller se lo reemplaza por otro (mucho más rápido de lo que se necesita para elegir el sucesor de un Papa).

Alguien piensa que puede redimensionar y desvalorizar la importancia de la moción de censura constructiva, ya que en la historia de la República federal alemana, que ya lleva más de cincuenta años, ha sido usado muy pocas veces, más precisamente en dos ocasiones. Sin embargo es en esta rareza donde reside su éxito. La primera vez fue usado por la CDU/CSU en 1972 contra el gobierno Socialdemócrata/Liberal conducido por Willy Brandt, pero no tuvo éxito porque los Demócratas no lograron convencer a la mayoría absoluta de diputados. La segunda vez, en septiembre de 1982, fue el producto de un cambio de alianzas con los Liberales que abandonaron la coalición con los Socialdemócratas conducidos por Helmut Schmidt, expresando un voto de desconfianza al Canciller. Después, con un voto explícito, la parte "constructiva" del mecanismo, los liberales, junto a los Demócratas, inauguraron la larga era del gobierno del democristiano Helmut Kohl (1982-1998). Desde el punto de vista técnico, político y constitucional todo se desarrolló a la perfección. Pero desde el punto de vista "democrático" tanto los Liberales como los Demócratas consideraron que era necesario dar mayor legitimidad electoral y popular a su gobierno de coalición, de modo que decidieron volver rápidamente a las urnas. En marzo de 1983, junto a la confirmación de que efectivamente la mayoría del electorado alemán estaba con ellos y aprobaba la operación, obtuvieron el deseado mandato popular para el futuro (para una investigación bien documentada y con-

vincente sobre los gobiernos alemanes, pero con una limitada atención a los dos casos en que se recurrió a la moción de censura constructiva, véase Saalfeld 2000). Con un poco de ironía, refiriéndonos a las vicisitudes político-institucionales italianas, se podría subrayar que la moción de censura constructiva es un instrumento que incorpora y vuelve democráticamente legítima cualquier pérdida imprevista de la mayoría. De aquí la parsimonia con la que se ha recurrido a él en Alemania. Siempre con referencia a las vicisitudes italianas, se podría sostener también que en presencia de una moción de censura constructiva, en octubre de 1998, Prodi de todos modos habría recibido un voto de desconfianza, pero no hubiera sido fácil conseguir una mayoría alternativa detrás del nombre de un nuevo Presidente del Consejo. La Constitución alemana contempla también hechos de este tipo. El Canciller que ha recibido el voto de desconfianza, pero que no ha sido sustituido, puede permanecer en funciones, con el consenso del Presidente de la República, por un período que puede llegar a un año. Después de ese período, si no se ha constituido una mayoría absoluta que lo apoye, el Presidente de la República puede disolver el Bundestag, pero el Canciller permanece en funciones, con alguna presumible ventaja en términos de votos, incluso durante la campaña electoral.

*De jure condendo*, es decir con referencia a la factibilidad y la aplicabilidad de un mecanismo similar, es indispensable no olvidar dos elementos. Primero, permaneciendo su valor específico, que es notable, la moción de censura constructiva funciona en Alemania (y en España) porque está inserto en un contexto político-partidario que en ambos sistemas políticos es más bien compacto y en un contexto cultural que justamente, aunque con experiencias históricas distintas, está preocupado por las consecuencias de las frecuentes crisis de gobierno y los largos períodos de inestabilidad. Con toda probabilidad no es sólo la agilidad del paso de poderes a otro Canciller lo que constituye el elemento más positivo de la moción de censura constructiva. Se puede suponer que cuenta más el efecto que se puede definir como disuasivo. Vale decir que ningún potencial desafiante de un Canciller en funciones se involucraría en una batalla con resultados inciertos. Nadie podría actuar de desestabilizador de un gobierno en funciones sin una perspectiva efectiva de éxito y sustitución, como sí le es posible, en cambio, en algunas situaciones de parlamentarismo tradicional en las que puede esperar obtener ventajas de una crisis de gobierno a ciegas. El segundo elemento de la moción de censura constructiva que es importante subrayar, pero que se trata de una observación que vale por muchas otras propuestas de refor-

ma, es que su lógica corresponde a una visión de la democracia que es representativa y parlamentaria. Un Canciller elegido por el Bundestag puede ser legítimamente sustituido por el Bundestag. Un jefe del ejecutivo elegido directamente por los electores no debería ser sustituido más que por los mismos electores. En el primer caso el Parlamento ha ejercido el poder de tomar posesión del cargo que le ha sido reconocido por el jefe de gobierno y asume la responsabilidad de su sustitución. En el segundo caso fueron los ciudadanos electores los que eligieron al jefe del ejecutivo. Por lo tanto no deberían ser los parlamentarios los que lo sustituyan, pero si ese jefe del ejecutivo, por cualquier razón, no es capaz de gobernar, tanto su cargo como el cargo de los parlamentarios deberían ser puestos otra vez en manos de los electores, del pueblo verdaderamente soberano.

**Figura 3.5 Características distintivas del Cancillerado alemán.**

<b>Jefe de Estado</b>	<b>Presidente de la República</b> elegido con mandato quinquenal renovable por una sola vez por los componentes del Bundestag y por un número de representantes elegidos por los Länder en proporción a la población.	
	<b>nómina</b>	
<b>Gobierno</b>	El Canciller que es el jefe de una mayoría absoluta en el Bundestag que se expresa con un voto de confianza explícito y puede sustituirlo con un voto de desconfianza constructivo	
<b>Parlamento bicameral diferenciado asimétrico</b>	<b>Bundestag</b> 598 más mandatos agregados (5 en las elecciones de 2002) mandato cuatrienal	<b>Bundesrat</b> 69 miembros nombrados por las mayorías de gobierno de cada Land
<b>Sistema electoral</b>	Proporcional con cláusula de acceso del 5 por ciento a escala nacional o tres mandatos "directos"	

Como prueba de que a veces algunos mecanismos pueden ser importados con éxito, el caso de España, gracias a la estructura de su sistema de partidos y a los efectos bipolares del sistema electoral de representación proporcional aplicada en circunscripciones verdaderamente pequeñas (con un promedio 5/6 bancas), se revela muy instructivo. Concretamente se considera que justamente el efecto de disuasión se ha puesto en prác-

tica en España, sistema político-constitucional que durante todo el delicado periodo inicial de la transición a la democracia (1977-1982) oportunamente ha importado la moción de censura constructiva, cuando ni Adolfo Suárez ni su sucesor, Calvo Sotelo, gozaban de sólidas mayorías parlamentarias. Ambos, por lo tanto, hubieran podido ser desafiados y probablemente a ambos se les hubiera podido expresar un voto de desconfianza y ser derrotados por una mayoría parlamentaria "negativa", pero no sustituidos en ausencia de una mayoría parlamentaria alternativa y positiva, es decir capaz de unirse en apoyo de otro Presidente del gobierno. Además del efecto disuasivo, en España la moción de censura constructiva ha servido a otro objetivo que definiré como *prueba*. Ya Felipe González, en mayo de 1980, había desafiado a Adolfo Suárez para exhibir en el debate parlamentario sus dotes oratorias, pero había perdido porque muchos parlamentarios españoles estaban preocupados por la imposibilidad de sustituir al jefe de gobierno. Nótese los votos: 152 a favor, 166 en contra, pero 21 abstenciones. Sin embargo la credibilidad política de González, potencial alternativa de Suárez al cargo de Primer ministro, registró un crecimiento seguro. Luego, en marzo de 1987, el desafío de la censura constructiva fue hecha contra González, Primer ministro después de las elecciones políticas de 1982 y reconfirmado en 1987, pero, dadas las relaciones de fuerza parlamentarias, sin ninguna posibilidad concreta de sustituirlo. También en este caso el objetivo perseguido por Hernández Mancha, jefe de la Alianza Popular, entonces un partido ubicado y percibido como muy de derecha, consistía en el intento de demostrarle al electorado que poseía la capacidad para sustituir al líder socialista. En cambio terminó constituyendo su tumba política, abriendo la sucesión a José María Aznar, sucesión que, como ha quedado demostrado, desempeñaría mucho mejor.

### Conclusiones y algo más

En este capítulo me he ocupado de las modalidades de formación y de sustitución de los gobiernos y de los jefes del ejecutivo. Con referencia a cinco sistemas políticos: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos, que no sólo representan las tres formas de gobierno más difundidas —parlamentarismo, semi-presidencialismo, presidencialismo, pero también algunas importantes variedades de parlamentarismo, de los que he tratado de describir los órdenes institucionales— y de indicar las ventajas/desventajas operativas entre ellas. En particular:

- he puesto en evidencia cómo la inestabilidad de los gobiernos y de los gobernantes puede conseguirse en sistemas políticos estructuralmente distintos entre ellos, como Gran Bretaña, Alemania y Francia.
- He indicado, en el circuito sistema electoral-sistema de partidos-asamblea parlamentaria, el factor más significativo en la producción de estabilidad política.
- También, modestamente, pero no por ello con menos convicción, he sugerido que funcionamiento y disolución de los gobiernos están estrechamente conectados con el tipo de asambleas electivas, representativas, legislativas, con las que cada ejecutivo se confronta y de las que obtiene confianza y fuerza, pero que al mismo tiempo pueden debilitarlo y expresar una moción de censura contra él.

La hipótesis central generada en este capítulo es que no existe una única variable explicativa decisiva. Los sistemas electorales no crean por sí mismos gobiernos y gobernantes estables. Pero pueden, con pocas diferencias entre los sistemas mayoritarios a primera vuelta, a segunda vuelta y sistemas proporcionales, mientras sean “correctos”, guiar a la competencia política e, inmediatamente después, la contraposición parlamentaria en sentido bipolar. En efecto, tanto la competencia estrechamente bipartidista como la competencia bipolar entre dos coaliciones que se presentan como alternativas ofrecen la oportunidad de estructurar de manera “eficiente”, para retomar el adjetivo utilizado por Bagehot para el modelo de gobierno inglés, la relación no entre Ejecutivo y Legislativo, sino entre una mayoría parlamentaria que apoya a su gobierno y se hace conducir por él, y una oposición parlamentaria que la contrasta y se prepara para sustituirla.

Naturalmente no hay nada lineal, preconstituido o fijo en esta dialéctica. En el próximo capítulo me ocuparé de las modalidades de funcionamiento de los gobiernos y de los mayores problemas operativos que los sistemas parlamentarios, semi-presidenciales y presidenciales deben afrontar, cómo lo han hecho y con qué consecuencias para los gobiernos, los electorados, los sistemas políticos y su democracticidad. Particularmente trataré de entender y explicar la eventual existencia de mecanismos que permiten la persistencia y la autorregulación de los sistemas políticos.

## Referencias bibliográficas

- Bagehot, W. (1995) *La Costituzione inglese*, Bolonia, Il Mulino.
- Blondel, J. y Thiébaud J.L. (1991) *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Macmillan.
- Cain, B., Ferejhon, J. y Fiorina, M. (1987) *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge-Londres, Harvard University Press.
- Calandra, G. (1996) *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bolonia, Il Mulino.
- Ceccanti, S., Massari, O. y Pasquino, G. (1996) *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bolonia, Il Mulino.
- Castles, F.G. (editor) (1982) *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres & Beverly Hills, Sage Publications.
- King, A. (1991) *The British Prime Minister in the Age of the Career Politician*, en G.W. Jones (editor), *West European Prime Ministers*, Londres, Frank Cass, pp. 25-47.
- Laver, M. y Schofield, N. (1990) *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Laver, M. y Shepsle, K.A. (editores) (1994) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laver, M. y Shepsle, K.A. (1996) *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, J.J. (1995) *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, en J.J. Linz y A. Valenzuela (editores) (1995), pp. 19-155.
- Linz, J.J. y Valenzuela, A. (editores) (1995) *Il fallimento del presidenzialismo*, Bolonia, Il Mulino.
- Mainwaring, S. (1990) *Presidentialism in Latin America*, en “Latin America Research Review”, n. 25, pp. 157-179.
- Mainwaring, S. (1993) *Presidentialism, Multipartism, and Democracy*, en “Comparative Political Studies”, 26, pp. 198-228.
- Müller, W.C. y Strom, K. (editores) (1999) *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller, W.C. y Strom, K. (editores) *Coalition Governance in Western Europe*, en Mueller y Strom (editores), pp. 559-592.
- Parodi, J.-L. (1997) *Le Premier ministre sous la Ve République: une popularité dominée*, en “Pouvoirs”, n. 83, pp. 89-99.
- Pasquino, G. (1977) *Per un'analisi delle coalizioni di governo in Italia*, en A. Parisi y G. Pasquino (editores), *Continuità e mutamento elettorale in Italia. Le elezioni del 20 maggio 1976 e il sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino, pp. 251-279.
- Pasquino G. (editor) (1995) *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (1995a) *I governi*, en G. Pasquino (editor) (1995), pp. 61-77.
- Pasquino, G. (1995b) *Partitocrazia*, en G. Pasquino (editor) (1995), pp. 341-353.