

VIII. LOS GOBIERNOS

En la tradición política occidental se hallan numerosas y significativas ambivalencias y ambigüedades cuando el discurso político enfrenta el tema del gobierno. Que los ciudadanos deban ser representados, o bien incluso que se autorrepresenten en las formas de democracia directa, siempre es deseable. Que deban ser gobernados, ya que, debido a las dimensiones de los sistemas políticos, el autogobierno resulta impracticable e imposible, es una dolorosa necesidad, al menos para poner fin a la hobbesiana guerra de todos contra todos. Si hay gobierno, entonces que sea mínimo y esté restringido por reglas rigurosas, sostiene una noble tradición del pensamiento liberal-constitucional. Ya que el gobierno existe, entonces que se equipe e intervenga para reducir las desigualdades y evitar las crisis económicas, sostuvo más tarde la igualmente noble corriente del pensamiento socialdemócrata, mientras que en la práctica procedía a la construcción del Estado keynesiano de bienestar. Estructuras, tareas, modalidades de ejecución y formas de los gobiernos son precisamente el objeto de este capítulo.

EL PROBLEMA

Who governs? El título de un famoso libro de Robert A. Dahl (1961) captura espléndidamente la interrogante de fondo de la política (y también de este capítulo). En efecto, dirige la atención no sólo hacia la determinación concreta de quién gobierna —cómo, cuándo, por qué, con qué efectos—, sino también hacia el imperativo de una definición precisa de qué *es* gobierno en los sistemas políticos y, en consecuencia, hacia el análisis de qué *hace* el gobierno. Precisamente porque la demanda es articulada y compleja, la respuesta no puede ser sencilla, sino que requiere la exploración de múltiples caminos. Dejaré a un lado aquí la aún importante teoría de la elite y su respuesta, obvia sólo en apariencia: es siempre y exclusivamente una minoría organizada, más o menos consciente, competente y compacta, la que gobierna (acerca del tema me remito a Sola, 1996a: 191-309, a Pasquino, 1999a, y a Bobbio, 2004). El problema democrático consiste eventualmente en hacer “circular” las minorías organizadas, en impedirles erigirse en oligarquías, en producir alternancias de gobiernos. En este capítulo me interesaré más específicamente en los gobiernos como estructuras y en los gobernantes como personal que ocupa cargos de gobierno.

Cualquier respuesta adecuada a la pregunta “¿quién gobierna?” debe partir de una cuidadosa definición de qué se entiende con gobierno. Luego debe proceder al análisis tanto de la estructura, de las funciones, de las ta-

reas y de las actividades del gobierno, como de la conducta de los mismos gobernantes, para llegar a una clasificación de las formas de gobierno. La tarea de este capítulo, entonces, es amplia y ambiciosa, sobre todo porque, hasta tiempos bastante recientes, la bibliografía sobre la materia y las investigaciones correspondientes eran escasas y desiguales. Se llenaron algunas lagunas, pero sorprendentemente los gobiernos —a pesar de su importancia— todavía no han llamado una atención comparable ni a la reservada a los parlamentos ni aún menos a la obtenida por los partidos (véase, por otra parte, la ambiciosa y monumental reconstrucción histórico-comparada de Finer, 1997).

QUÉ ES GOBIERNO

Una definición preliminar de qué es gobierno no presenta, al menos aparente y superficialmente, dificultades insuperables. Es bien sabido que el término “gobierno” viene del griego y significa timón. En las numerosas metáforas que derivan de ello quedaron firmes, pero a menudo sólo como metáforas y no como prácticas, los dos elementos centrales: el gobierno guía el barco del sistema político, los gobernantes son los timoneles a los que se confiaron sus ciudadanos embarcados en ese barco.

Gobierno y
poder ejecutivo

Los problemas surgen inmediatamente cuando se compara la tradición política continental europea, luego exportada también a América Latina, con la tradición política anglosajona. El término *government* sustancialmente nunca es empleado en los Estados Unidos, donde el gobierno del presidente es esencialmente la *administration* y comprende tanto la presidencia, como papel y como aparato, como la burocracia federal de las dependencias del ejecutivo. En cambio, el término *government* es empleado en Gran Bretaña, generalmente no por sí solo, en una pluralidad de versiones, todas importantes: *Her Majesty's government*, *cabinet government*, *shadow government* (gobierno sombra), *party government*. Más allá de estas diferentes utilizaciones, lo que más cuenta es la determinación más o menos puntual y la superposición entre gobierno y poder ejecutivo. El gobierno, de cualquier forma que sea definido, debería ser el detentador del poder ejecutivo. A este propósito, el problema es que a lo largo del tiempo cambiaron drásticamente tanto el significado como el contenido del poder ejecutivo.

Antes de que Montesquieu codificara su tripartición de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, el poder era monista: estaba todo en las manos del monarca. Era el monarca quien reinaba y gobernaba, quien nombraba al personal al que encargaba tareas políticas y administrativas y lo despedía, quien dictaba leyes y emitía sentencias, quien promulgaba amnistías y concedía gracias. Sucesivamente, a veces de manera paulatina, otras veces de manera explosiva, el conflicto entre nobles y monarca llevó, en extrema síntesis, a una subdivisión de los poderes y a un traslado consistente y significa-

tivo de algunos poderes a favor del parlamento, donde el rey era llamado a estar presente, si quería no sólo reinar sino también gobernar de verdad, en la fórmula clásica "King in Parliament". Se convirtió en tarea y prerrogativa del parlamento formular, aunque conjuntamente con el soberano y por lo general acogiendo su iniciativa, las leyes a las que estaba subordinado también el poder judicial, que luego las interpretaba y las aplicaba, mientras que el ejecutivo, es decir el soberano con su burocracia, era llamado precisamente a traducir estas leyes en actos y en hechos. La burocracia constituía entonces el instrumento operativo del ejecutivo, en una relación más o menos estrecha con el gobierno del rey, pero generalmente de clara dependencia de él.

La evolución constitucional británica siguió y fue mucho más allá de la situación tan sintéticamente descrita. Como hemos visto en el capítulo VII, ya en 1867 el periodista y estudioso Walter Bagehot podía notar que era tarea del parlamento elegir bien un gobierno que, posteriormente, ejercería el poder ejecutivo. Por otro lado, poco menos de dos décadas después de la interpretación de Bagehot, el futuro presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, en aquel entonces profesor en Princeton, definió la forma de gobierno de su país como *congressional government* (1885), evidenciando, por el contrario, un neto predominio del congreso —con cierta arbitrariedad se podría decir del legislativo— en la presidencia, es decir en el ejecutivo. De todos modos, a lo largo del tiempo, con variaciones relacionadas tanto con la forma de gobierno (como veremos más adelante) como con el sistema partidista, el poder ejecutivo en sus diversas estructuraciones perdió la delantera —más o menos determinada, pero de cualquier forma decisiva— respecto al poder legislativo, igualmente estructurado de forma variada. Actualmente la mayoría de las diferencias entre sistemas políticos, por lo que concierne a las diversas modalidades de formación y de ejercicio del poder ejecutivo, depende de dos variables: una variable institucional, es decir relacionada con la forma de gobierno, y una variable coyuntural, es decir relacionada con elementos político-partidistas.

La ventaja
del gobierno

LA FORMACIÓN DE LOS EJECUTIVOS

La variable *institucional* está constituida por las modalidades con las que se forman los ejecutivos. La distinción más clara es la que coloca, de un lado, a los ejecutivos que derivan su investidura y su poder de una elección popular directa; del otro, a los ejecutivos que derivan su investidura y poder de partidos y de parlamentos y por ende sólo de manera indirecta del pueblo. Esta distinción evoca —y no podría ser de otra manera— la que existe entre formas de gobierno presidenciales y formas de gobierno parlamentarias. Hay que añadir de inmediato que en las formas de gobierno semipresidenciales, de las que se hablará más y mejor a lo largo del capítulo,

La elección de los
gobernantes

se tiene un ejecutivo dual. Por un lado está el presidente, que se volvió tal tras la elección popular directa; por el otro, el primer ministro, que lo es porque estableció y puede mantener una relación de confianza con el parlamento, en el cual se encuentra una mayoría parlamentaria que lo apoya, integrada por uno o más partidos. Cuando hay elección popular directa del jefe del ejecutivo, o más precisamente del presidente y —pero sólo hasta 2002— como en Israel, del primer ministro, la formación del ejecutivo es inmediata. Quien gana se vuelve automáticamente jefe del ejecutivo, sin contrataciones, sin mediaciones, sin ulteriores pasajes institucionales. El análisis merece, en consecuencia, dirigirse hacia las modalidades con las que son elegidos los candidatos y entran en competencia entre ellos (no me ocupó aquí de la importancia o no de la personalidad del candidato o de la candidata. Para una eficaz crítica de excesivas simplificaciones y de exageradas acentuaciones de los factores meramente personales, véanse los análisis de los diversos capítulos en King, 2002).

La verdadera línea distintiva separa el caso de los Estados Unidos de todos los demás casos de elección directa del jefe del ejecutivo. En los Estados Unidos el mecanismo de selección del candidato presidencial ya está, desde hace casi tres décadas, para ambos partidos mayores, fundamental y definitivamente constituido por elecciones primarias (óptimos análisis de estos mecanismos en el pasado se encuentran en Keech y Matthews, 1976; por lo que concierne al sistema político de los Estados Unidos, King, 1978, y Campus y Pasquino, 2005; para el presidencialismo estadounidense en una visión comparada, Pasquino, 2003). En algunos otros sistemas políticos, específicamente presidenciales, como en los recientes ejemplos tanto de Argentina como de Chile, tuvieron lugar elecciones primarias en el ámbito de los electores de las respectivas coaliciones de centro-izquierda. En México se realizan primarias nacionales dentro de lo que ha sido el partido hegemónico (PRI), que equivalían a una suerte de preelección (para profundizaciones véase Valbruzzi, 2005). En otras partes las candidaturas no deben superar ninguna selección electoral-institucional preliminar. Son lanzadas inmediatamente a la arena electoral, pero necesitan apoyos consistentes, por lo general partidistas, pero también de otro tipo, ya que en las democracias de masa un candidato puede adquirir visibilidad electoral sólo si tiene acceso al aprovechamiento de una multiplicidad de recursos. Sin embargo, cabe destacar que, aunque puedan encontrar dificultades operativas y aunque hayan vivido un ocaso relativo en su amarre en la sociedad, en las democracias contemporáneas las organizaciones partidistas constituyen todavía el vehículo dominante para la selección y para la presentación de candidatos al cargo de jefe del ejecutivo y, finalmente, para el manejo de su campaña electoral.

A veces, aunque raramente —pero podría tratarse de anticipaciones de un futuro próximo a venir, si cuenta con particulares y conspicuos recursos— un candidato puede lograr superar los umbrales que suelen existir a la

candidatura, como recabar un número elevado de firmas o bien, como en los Estados Unidos, la presentación de la candidatura por parte de comités específicos en cada estado, incluso sin la ayuda de un partido estructurado. Ocurrió en Perú en 1990 con Alberto Fujimori, un *outsider* de la política, a la par de su competidor, el famoso escritor Mario Vargas Llosa; en Polonia en 1991 con el paso a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del multimillonario peruano-polaco Stanislaw Tyminski; en los Estados Unidos en 1992 y en 1996 con la candidatura del multimillonario Ross Perot. En los dos primeros casos el sistema partidista estaba muy poco estructurado: en crisis en Perú, en nacimiento en Polonia. Con respecto a Ross Perot, pudo aprovechar la permeabilidad de un sistema bipartidista a escala casi continental en una sociedad de masa. No obstante, en los Estados Unidos el camino de la construcción de un tercer partido vital resulta muy arduo y, si quieren obtener el apoyo oficial de uno de los dos partidos mayores, los candidatos presidenciales deben emprender una larga campaña de elecciones primarias que constituyen precisamente el filtro a través del cual se evalúan las ambiciones, las capacidades, la resistencia, la popularidad y las posibilidades de victoria de los candidatos. Las candidaturas

En general, en los sistemas políticos con elección directa del jefe del ejecutivo, cuanto más estructurado está el sistema partidista, más probable es que los candidatos al cargo de jefe del ejecutivo sean expresión de partidos aislados o de coaliciones de partidos. En el caso de una pluralidad de partidos que pertenecen a una coalición, queda pendiente el problema de la selección del candidato. Por otra parte, es plausible creer que la coalición se forma precisamente alrededor de la figura de un candidato compartido, ya que éste es elegido también por su presunta capacidad de llevar a la coalición a la victoria electoral. De otra forma, donde se aplica, será el sistema electoral de doble turno con segunda vuelta el que cree incentivos y vínculos para candidatos, partidos y coaliciones, con consecuencias importantes no sólo en las modalidades de selección y de elección, sino también en las sucesivas modalidades de ejercicio del poder ejecutivo (para observaciones específicas acerca del doble turno, véase Pasquino, 2007a: 68-70). Ejecutivos y partidos

Decididamente más complejo, al menos en teoría, es el problema de la selección del jefe del ejecutivo en los sistemas parlamentarios. La primera diferencia está entre los sistemas bipartidistas y los sistemas multipartidistas. En los sistemas bipartidistas, la selección del candidato al cargo de primer ministro es totalmente interna a cada partido. Quien se vuelve líder del partido es automáticamente candidato al cargo de primer ministro. En las democracias bipartidistas, o bien con funcionamiento bipartidista, como recientemente Grecia, España y ya, en buena medida, Portugal, este resultado casi nunca se pone a discusión. En el peor de los casos, puede cuestionarse la permanencia en su cargo del primer ministro cuando su popularidad y su rendimiento estén a la baja y prefiguren una derrota electoral del partido que

lo nominó. Entonces es posible incluso la sustitución del primer ministro, que ocurre a través de su remoción o su renuncia al cargo de líder del partido, como lo hicieron respectivamente los conservadores británicos en noviembre de 1990 con Margaret Thatcher y los laboristas en 2007 con Tony Blair, pero existían otros ilustres antecedentes entre los años cincuenta y sesenta (para especificaciones y aclaraciones, Massari, 1994; Pasquino, 1995b; Rose, 2001). Es preciso repetir que incluso 11 de los 17 primeros ministros ingleses del siglo xx tomaron posesión de su cargo a lo largo de la legislatura sin haber conseguido ninguna victoria electoral.

La conexión estrecha y casi automática entre liderazgo del partido y cargo de primer ministro puede darse incluso en sistemas multipartidistas, cuando un partido específico es capaz por sí solo de obtener la mayoría absoluta de los escaños, o bien una mayoría relativa, pero operativa, es decir que, de alguna manera, le permita gobernar. Han sido a menudo los casos, por ejemplo, del Partido Socialdemócrata de Suecia, del Partido Laborista de Noruega y, naturalmente, de los liberaldemócratas en Japón. Sin embargo, cuando en ambos países es la coalición de los así llamados "partidos burgueses" la que obtiene la mayoría de los escaños en el parlamento, entonces la designación del primer ministro obedece a otra lógica: aquella, muy conocida en los sistemas multipartidistas sin partido predominante, de la búsqueda del punto de equilibrio político, en términos de representación social y de relaciones de fuerza, entre los diversos partidos aliados.

Por principio, y con el fin de respetar la correspondencia entre consenso electoral y responsabilidad política, en los sistemas multipartidistas la lógica de la selección del jefe del ejecutivo debería premiar al líder del partido mayor de la coalición de gobierno, el que obtuvo más votos y más escaños. En Alemania, por ejemplo, el derecho-deber del partido de mayoría relativa, es decir, según la ocasión, de los democristianos o bien de los socialdemócratas, de nombrar al canciller, jamás fue puesto en discusión por los liberales, el partido menor, aunque crucial, de las posibles coaliciones de gobierno

Consenso electoral
y gobierno

hasta 1998 y, recientemente, ni siquiera por los verdes, indispensables aliados de los socialdemócratas (el principio vale también en los gobiernos de los *Länder*). Análogamente, los pequeños partidos israelíes, que aún son indispensables en la formación de la coalición de gobierno, siempre han permitido tanto a los conservadores del Likud como a los progresistas del Partido Laborista designar al primer ministro, antes de que se pasara a su elección popular directa en 1996, con el fin, no tanto de reducir el poder de coalición de los pequeños partidos, sino de acrecentar el prestigio y el poder de gobierno del primer ministro; ese tipo de elección fue abandonada en 2002.

En otros casos, en cambio, especialmente cuando la coalición es compuesta, la elección del primer ministro está influida por una multiplicidad de condiciones y de consideraciones. Depende, por ejemplo, del carácter unita-

rio del partido mayor de la potencial coalición y de su voluntad y capacidad de cambiar aliados y ponerlos a unos contra otros. Depende del poder de interdicción de los aliados menores, de su indispensabilidad y de su capacidad de acción coordinada. Así que, a menudo, se vuelve jefe de gobierno no el líder del partido de mayoría, sino un representante de ese mismo partido que resulte mayormente del agrado de los aliados o bien, incluso, un representante, en general el líder, de un partido numérica o políticamente esencial para la formación de esa coalición (para el caso italiano véanse las exhaustivas y argumentadas consideraciones de Pridham, 1988, de Calandra, 1996, y, en relación con la teoría de las coaliciones, de Mershon, 2002). Desde luego, la funcionalidad de la coalición de gobierno es a menudo invalidada y reducida por la presencia, en el vértice del poder ejecutivo, de un líder poco prestigioso por no ser suficientemente representativo del componente mayor de la coalición. A menudo éste es un resultado deseado incluso por los otros integrantes de la coalición, quienes apuntan a su propio crecimiento electoral a costa del partido de mayoría relativa.

En el caso de sistemas multipartidistas, la designación del primer ministro constituye uno de los elementos que concurren a explicar las modalidades de formación de la coalición de gobierno. Es oportuno recordar que en el caso de las formas de gobierno presidenciales el presidente electo goza habitualmente de amplia discrecionalidad en la elección de sus ministros, en particular cuando su partido controla la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento. Sin embargo, también en los Estados Unidos, ya que el Senado mantiene un poder de confirmación o de rechazo de las candidaturas propuestas por el presidente para los cargos ejecutivos en la *administration*, los resultados nunca están del todo predeterminados. Como lo demuestran los numerosos ejemplos de las repúblicas presidenciales latinoamericanas, ningún presidente puede elegir a sus ministros en absoluta libertad y sin considerar y anticipar eventuales reservas y oposiciones. En efecto, de Chile a Brasil y, en medida menor, a Argentina, cuando los presidentes electos no cuentan con una mayoría partidista compacta, deben seleccionar al personal de gobierno tomando en cuenta con antelación las reacciones de asambleas parlamentarias relativamente fragmentadas y no muy disciplinadas. Como es natural, también los presidentes de los Estados Unidos en los últimos 40 años han tenido sus problemas de *gobierno dividido* por el predominio en el congreso de una mayoría que les era hostil. Una cosa es, naturalmente, la posibilidad sustancial y casi ilimitada de elección de sus propios ministros; otra cosa muy distinta es la posibilidad de realización del programa de producción de políticas públicas. Pero éste ya es un paso más adelante respecto al problema preliminar, a menudo de compleja solución, que concierne a la formación de la coalición de gobierno en los sistemas parlamentarios (para la exposición de la temática con eficaces ejemplos, véase Pappalardo, 1978).

Gobierno y personal
de gobierno

LA TEORÍA DE LAS COALICIONES

Sobre las modalidades de formación de las coaliciones de gobierno ya existe una amplia y buena bibliografía, que ha ido enriqueciendo cada vez más sus propias hipótesis y articulando la explicación de las mutables realidades políticas (el libro precursor es Riker, 1962; Giannetti, 2002: cap. V, recapitula los conocimientos disponibles). Desde hace tiempo es bien sabido que las coaliciones de gobierno raramente se basan en un único principio y que aún más raramente este principio está constituido, por así decirlo, por la mínima mayoría ganadora, es decir por la obtención y el mantenimiento en el parlamento de la mayoría absoluta lo más reducida posible de escaños, con el fin de adquirir todos los cargos disponibles y de poner en práctica su propio programa sin concesiones y sin acuerdos intermedios. Por supuesto, para este fin todos los partidos, sin distinción, son *vote-seekers*. Es decir, están perfectamente conscientes de la necesidad de conquistar el mayor número de votos posible, tomando en cuenta, desde ya, el espacio político en el cual compiten y la presumible composición de su electorado actual y potencial. A veces "buscar votos" puede significar también abstenerse, más o menos al mismo tiempo, de la presencia en las coaliciones de gobierno.

Al margen de las consideraciones que acabamos de formular, es muy obvio que los partidos apuntan siempre a maximizar su poder. Cuando se trata de gobierno, el poder está dado esencialmente por los cargos ministeriales. Entonces, en la formación de cualquier coalición de gobierno todos los partidos se comportarán como *office-seekers* y tratarán de construir o bien de formar parte de la coalición más pequeña posible. Técnicamente, ésta es la coalición mínima ganadora (*minimum winning*), integrada por el menor número de partidos que controlan el menor número de escaños, siempre y cuando asciendan a la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Con una distribución de escaños entre cinco partidos, como la que aparece en el cuadro VIII.1, existen dos coaliciones mínimas ganadoras E + B y E + C. Técnicamente, E + B es, por así decirlo, más mínimo ganador que E + C, al menos a los ojos de E, que puede ofrecer a B un número menor de cargos ministeriales que lo que presumiblemente pediría C, el cual dispone de más escaños que B. Si el número de los escaños fuese la única variable a tomar en cuenta, el discurso podría concluir aquí. Sin embargo, entran en juego otras variables políticamente muy significativas. En la vida política real, en efecto, es absolutamente improbable que en uno de los sistemas multipartidistas europeos se hayan formado ni la coalición E + B ni la coalición E + C. La variable que lo impide es la *distancia ideológica* o bien, de cualquier forma, la distancia programática que corresponde a grandes rasgos a la colocación de los diversos partidos en el *continuum* izquierda-derecha. Esto equivale a decir que es realmente muy improbable que

La formación
de las coaliciones
de gobierno

Las coaliciones
mínimas
ganadoras

CUADRO VIII.1. Posibles gobiernos según cinco teorías sobre la formación de las coaliciones

	Partidos				
	A	B	C	D	E
	izquierda			derecha	
Escaños	8	21	26	12	33
<i>Teorías</i>					
mínima ganadora	E + B (en suborden E + C)				
de la contratación	E + D + A				
del espacio mínimo	C + B + D (en suborden C + B + A)				
mínima ganadora contactada	C + B + A (en suborden C + B + D)				
de compatibilidad política	C + B + D (en suborden C + B + A)				

FUENTE: Adaptado de Lijphart (1999).

el partido B, que se ubica en el centro-izquierda, quiera hacer una coalición y gobernar con el partido E, que se encuentra a la extrema derecha. Se lo impide la distancia ideológico-programática, pero también el legítimo y fundado temor de que una parte de su electorado no apreciará para nada semejante coalición y, en la primera ocasión adecuada, podría estar dispuesta a votar por el partido A, cuyos dirigentes aprovecharán sin duda la posibilidad de criticar a B por esta alianza realmente muy atrevida. Un planteamiento similar, un poco más moderado, vale también para C que, a su vez, podría ser criticado por los dirigentes de los partidos contiguos B y D y terminaría por correr el riesgo de que ellos lo "vacíen" de sus electores insatisfechos que, en parte, confluirían hacia la derecha moderada (D) y, en parte, probablemente en mayor medida, hacia la izquierda moderada (B).

En caso de que lo deseen, los dirigentes de C tienen una buena razón más para no entrar en coalición con E. Técnica y constitucionalmente, es correcto que el encargo de formar el gobierno sea atribuido, en primera instancia, al jefe del partido que tiene más escaños en el parlamento, pero nótese que, de cualquier forma, sería útil saber si, además de tener más escaños que los demás partidos, E ha ganado o perdido algunos respecto a las elecciones anteriores, es decir si es un partido en ascenso o en descenso; pero el mismo planteamiento vale para los demás partidos. Es igualmente obvio que si antes B y luego C le dijeron que no al partido E, y siendo impensable que A, la extrema izquierda, esté dispuesta a aliarse con la extrema derecha (cosas que sólo ocurren en Italia, es más, ocurrieron en el experimento llamado *milazzismo* en la región de Sicilia en los años se-

La dinámica de las coaliciones

sentado), el jefe del partido E estará obligado a ceder el paso. Entonces el rey (por ejemplo, de Bélgica), la reina (por ejemplo, de Holanda), el presidente de la república (por ejemplo, de Austria o de Italia), el presidente del parlamento monocameral sueco (el Riksdag), entregarán el encargo, correctamente, al jefe del segundo partido en términos de escaños, es decir justo a C que, por cierto, tiene mucho interés en hacer fallar el intento de E.

Ya sabemos que C no hará ninguna coalición mínima ganadora con E. Además de la distribución de los escaños, vemos con claridad que C tiene en esencia dos posibilidades alternativas que enlisto en un orden no necesariamente

Centralidad
y formación
de la coalición

mente de probabilidades, sino relacionado con la hipótesis crucial de que los partidos son, antes que nada, y sobre todo, *office-seekers*. Por lo tanto, si así fuera, independientemente de cualquier otra consideración,

C debería privilegiar una coalición a su izquierda: C + B + A, ya que A tiene menos escaños que D y, en consecuencia, accederá a entrar en el gobierno aun cuando reciba menos cargos ministeriales que D. Además, dada su colocación a la extrema izquierda, a A no se le presentarán muchas otras oportunidades de participación en una coalición de gobierno, así que con mayor razón debería estar dispuesto a moderar sus demandas. Sin embargo, podría haber dos obstáculos a la participación de A en una coalición con B y C. El primer obstáculo es que no es un hecho que C quiera ir a buscar un aliado hasta la extrema izquierda cuando podría encontrarlo más cerca, a lo largo del espacio político, ideológico y programático, es decir D. Las pretensiones ministeriales de D, después de todo, seguramente no serán muy superiores a las de A, ya que D sólo tiene cuatro escaños más que A. El segundo obstáculo, sin duda muy inferior al primero, para la formación de una coalición C + B + A, podría venir del mismo A. Colocado a la extrema izquierda, A podría no querer entrar en un gobierno guiado por el partido centrista, no querer asumir arduas responsabilidades, además, en la realización de un programa inevitablemente no lo bastante cercano a sus preferencias. A menudo partidos con una colocación espacial similar a la de A (y, sobre la base de lo que sabemos de los partidos de extrema izquierda en Europa, de similar propensión ideológico-programática) son *policy-seekers*, más que *office-seekers*. Así que A podría ofrecer su abstención programática o su apoyo selectivo a un gobierno C + B a condición de que este gobierno le ofrezca alguna política que le agrade y, de todos modos, que evite el deslizamiento hacia la derecha, no incluyendo a D, cuyas posiciones, a juzgar por la colocación, no pueden agradarle a A.

En sustancia, pues, la coalición de gobierno más probable en las condiciones numéricas y de colocación indicadas en el cuadro VIII.1 es centrista, C + B + D. Una vez más debemos definir esta coalición como, técnicamente, sobredimensionada (*oversized*) por dos razones: contiene más partidos de los necesarios para dar vida a una coalición mínima ganadora; también contiene, aunque por poco, más escaños que la otra posible coalición sobre-

dimensionada (C + B + A). En un sistema con tan sólo cinco partidos, es probable que el multipartidismo sea, además de numéricamente "limitado", también políticamente "moderado" en las modalidades de competencia. Sin embargo, a menudo, por ejemplo en la Francia de la Cuarta República, y en Italia hasta 1993, las coaliciones sobredimensionadas fundadas en el centro se justificaban con referencia a la imposibilidad, política y democrática, de aliarse con partidos extremos, antisistema, y naturalmente con la elección constitucional de no buscar ni a unos ni a otros de aquellos partidos, precisamente para defender/mantener el sistema, en el sentido de "régimen".

Si conociésemos mejor la historia de la formación de las coaliciones de gobierno en este hipotético sistema político, tal vez podríamos decir que si ya se formaron en el pasado coaliciones centristas similares, es muy probable que sigan formándose, puesto que dirigentes y partidos se conocen, saben cuáles son sus respectivas preferencias y exigencias, han madurado confianza en los respectivos comportamientos, prefieren tratar entre ellos. Al rehacer coaliciones ya experimentadas ahorran también tiempo en la decisión de aliarse, en la definición del programa de gobierno y en la distribución de los cargos ministeriales. En caso de que supiéramos si los tres partidos aliados ganaron o perdieron escaños en las recientes elecciones, también podríamos entender mejor con qué estado de ánimo y disponibilidad llegan a la mesa de las negociaciones todos y cada uno de ellos. Supongamos que hayan perdido, presumiblemente ante la derecha, dada la entidad de los escaños de E. Entonces es probable que se sientan asediados, pero justo por esta razón querrán hacer un frente común. Dos de ellos ganan. Entonces los partidos victoriosos se sienten reconfortados al volver a la misma coalición. Si, en cambio, hipotéticamente el perdedor es el partido B, que ha sido superado en consensos por C, he aquí otra buena razón para C para formar el gobierno, para B para aceptar formar parte de ello y para D de "cerrar" a su derecha, si este cierre (que en Italia fue definido como "delimitación de la mayoría") es responsable de su ganancia de escaños, quizá pequeña, pero real.

Los gobiernos
de minoría

Finalmente, la distribución numérica de escaños y la colocación espacial de los partidos presentadas en el cuadro no permiten determinar de manera convincente otra posibilidad: la de los gobiernos de minoría. El partido E no es lo bastante grande en términos de escaños y no es suficientemente central en términos de colocación en el espacio político como para aspirar a la formación de un gobierno de minoría (*minority*), es decir de un gobierno que no tiene la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento. Resulta improbable, entonces, tanto que E quiera tratar de dar vida a un gobierno de minoría como que los demás partidos se lo permitan. Para aclarar por qué se forman gobiernos de minoría resulta oportuno recurrir a un ejemplo con datos reales, concretos, referidos a las elecciones realizadas en Suecia el 15 de septiembre de 2002 (antecedentes, reglas y re-

La fuerza de
los gobiernos
de minoría

sultados del contexto sueco se encuentran analizados en Bergman, 2000). El cuadro VIII.2 muestra la distribución de los partidos suecos a lo largo del *continuum* de izquierda/derecha, sus porcentajes de voto y las correspondientes distribuciones de escaños. Sabemos que en la legislatura anterior había habido un gobierno socialdemócrata de minoría. Sabemos también que los gobiernos socialdemócratas de minoría constituyen la norma, es decir la frecuencia más recurrente, en el sistema político sueco desde hace muchas décadas. Sabemos, por último, que los ex comunistas suecos, hoy simplemente de izquierda, por un lado no son considerados como aliados deseables por los socialdemócratas; por el otro, nunca han mostrado ninguna propensión a poner en crisis a un gobierno socialdemócrata de minoría que, para ellos, sigue siendo la opción preferible a todas las demás, excepto, comprensiblemente, la de su participación directa en el gobierno. Asimismo, sabemos que una coalición de todos los partidos contra los socialdemócratas es absolutamente impracticable. La izquierda no la sostendría y sería demasiado heterogénea para converger en un programa y para sostenerlo visiblemente en el parlamento.

Por lo tanto, sobre la base de las experiencias pasadas y de lo que sabemos, es fácil conjeturar la formación de un gobierno socialdemócrata de minoría. La única alternativa practicable sería el retorno a las urnas, con una altísima probabilidad de que los electores restituyan un parlamento no muy distinto, o bien den unos escaños extra a los socialdemócratas para evitar la inestabilidad política: una razón más para que los demás partidos acepten un gobierno de minoría esperando tiempos mejores y confiando en eventuales errores y malhumores producidos por el gobierno socialdemócrata de minoría.

La frecuencia
de los gobiernos
de minoría

CUADRO VIII.2. *Distribución porcentual de los votos y de los escaños en el continuum izquierda-derecha en las elecciones suecas del 15 de septiembre de 2002*

	Partidos							Total
	Izquierda*	Verdes	Social-demócratas	Centro	Liberales	DC	Conser-vadores	
%	8.3	4.6	39.8	6.1	13.3	9.1	15.2	100
Escaños	30	17	144	22	48	33	55	349

* Excomunistas.

Por otra parte, los socialdemócratas están conscientes de que, precisamente porque no cuentan con una mayoría absoluta en el parlamento, deberán elegir políticas aceptables al menos para los verdes, o bien, como segunda opción, los liberales, con los que intentaron un acuerdo técnico. Por otro lado, los liberales tienen escrúpulos en dejarse involucrar en el gobierno, ya que es más de su interés permanecer en el bloque de los partidos de centro-derecha, que en Suecia son históricamente llamados partidos "burgueses". Por último, la izquierda sabe que un gobierno socialdemócrata siempre es mejor que un gobierno de los partidos burgueses, y que las políticas de los socialdemócratas son lo mejor que puede obtener en las condiciones dadas. Por lo tanto, según los casos, votará las propuestas socialdemócratas o bien permitirá su aprobación, absteniéndose.

En resumen, y concluyendo el punto, la formación de los gobiernos en los sistemas multipartidistas responde a una variedad de consideraciones y de evaluaciones que no pueden reducirse al mero criterio del *office-seeking* utilizado por Riker. Este criterio requiere ser integrado como mínimo por el criterio del *policy-seeking* (como hacen, muy oportunamente, Laver y Schofield, 1991). Asimismo, con el fin de proponer generalizaciones fundadas, resulta indispensable tener algunos conocimientos sobre la historia de los sistemas partidistas y las modalidades predominantes de composición de los gobiernos en los sistemas políticos específicos. Si se desea plantear una teoría útil, las modalidades de formación de los gobiernos se prestan óptimamente al doble procedimiento sugerido por Goldstone, (2003): *process tracing* y *congruence testing*, es decir evidenciar el desarrollo en el tiempo de los acontecimientos y someter cada caso, por lo que nos concierne cada intento de formación de un gobierno, a pruebas de congruencia.

Añadimos que para entender cuáles son los principios alrededor de los que se construyen las coaliciones de gobierno se necesita, antes que nada, tener presente que existen, entre los partidos representados en el parlamento discriminantes ideológicas y programáticas que vuelven, si no imposible, al menos sí muy difícil la formación de algunas coaliciones específicas de gobierno. Existen, en segundo lugar, contigüidades políticas que facilitan la formación de coaliciones de gobierno. Hay, en tercer lugar, memorias históricas, relaciones consolidadas, experiencias anteriores que facilitan o bien complican la formación de coaliciones de gobierno. Además, existen estrategias partidistas que van en una dirección o en otra, siguiendo las cuales un partido puede estar más interesado en la realización de determinadas políticas (es decir, comportarse como *policy-seeker*) que en la conquista de determinados cargos (es decir, comportarse como *office-seeker*). Al contrario, para algunos partidos puede ser más funcional permanecer oficialmente, por un periodo de tiempo más o menos largo, fuera de la coalición de gobierno por lo que concierne a los cargos, con el fin de obtener las políticas públicas preferidas y de contrastar políticas públicas que resultan desagradables y, de

cualquier forma, para no asumir la responsabilidad de éstas ante el electorado. Por último, pueden existir convenciones sistémicas, ligadas a la naturaleza del sistema político, según las cuales, entre las diversas coaliciones numéricamente posibles, algunas resultan más aceptables y otras en esencia inviables, como por ejemplo las coaliciones que incluyeran a comunistas en Europa occidental hasta 1989, con la excepción de Francia entre 1981 y 1983, y aún hoy, tal vez, las que incluyan a partidos que se inspiren explícitamente en el fascismo.

Al combinar estas consideraciones generales y evaluando, gracias a la imponente cantidad de datos ya disponible, las dinámicas de los procesos de formación de las coaliciones, es posible hacer generalizaciones bastante fundadas y convincentes (Pappalardo, 1978; Laver y Schofield, 1991; Ieraci, 2003; Laver y Shepsle, 1995) que partan de la hipótesis de que en las democracias multipartidistas competitivas la mayoría de las coaliciones de gobierno sea del tipo *minimum winning*, es decir, fundadas en el logro de la más reducida mayoría absoluta de escaños en el parlamento, para que los integrantes de la coalición obtengan el máximo de las recompensas que se derivan de su participación en el gobierno, y que sigan tomando en cuenta todos los factores a los que ya nos referimos: contigüidad política, compatibilidad programática, repetitividad como instrumento para la reducción de los tiempos y de la incertidumbre, propensión a perseguir políticas más que a ocupar cargos. A veces estos factores conducen a la formación de coaliciones sobredimensionadas que se perpetúan en el tiempo (como en Italia, muy a menudo, en todo el periodo de 1947 a 1993), que son potencialmente más lentas en las decisiones y menos transparentes en la producción de políticas públicas, pero menos inciertas, porque los actores aprenden a conocer las respectivas preferencias y exigencias, y más estables en el tiempo. Las motivaciones que conciernen a las coaliciones mínimas ganadoras y las coaliciones sobredimensionadas son fáciles de comprender tanto en términos de adquisición de cargos y de recursos como en términos de formulación de políticas y de satisfacción de las expectativas. Así que el caso analítico y políticamente más interesante es el constituido por las coaliciones *under size*, subdimensionadas, es decir sin una mayoría absoluta de escaños en el parlamento: los gobiernos de minoría.

LOS GOBIERNOS DE MINORÍA

¿Por qué los demás actores partidistas y parlamentarios deberían permitir a un solo partido —o incluso, en ocasiones, aunque mucho más raramente, a dos partidos— gobernar, y entonces atribuirse todos los cargos y todos los recursos con los que de todos modos cuenta un gobierno, si ese partido o esa coalición son *minority governments*, es decir, no disponen de la mayoría ab-

soluta de los escaños en el parlamento? Si es fácil entender por qué un partido acepta o elige gobernar solo (para ocupar cargos, para realizar políticas, por estar convencido de sus propias capacidades), es más difícil explicar por qué los demás partidos aceptan la existencia de gobiernos de minoría. La respuesta predominante, por ejemplo en el caso italiano que, en el periodo entre 1960 y 1990, experimentó diversos gobiernos democristianos de minoría, llamados "monocolor", a menudo calificados como "balnearios", es que de todos modos estos gobiernos de minoría están destinados a durar poco, en espera de que se vuelvan a presentar las condiciones de colaboración necesarias para dar vida a una coalición más amplia, más estable, más operativa. En suma, los demás actores partidistas aceptan la excepcionalidad de un gobierno de minoría en presencia de un estado temporal de necesidad. A primera vista esta respuesta resulta satisfactoria.

Pero la investigación comparada ha evidenciado convincentemente que las situaciones concretas son muy distintas del simple y temporal estado de necesidad. En extrema síntesis, los gobiernos de minoría no son necesariamente más inestables que las coaliciones mínimas ganadoras o las coaliciones sobredimensionadas. No sólo no duran menos, sino que no son ni siquiera menos operativos. Al contrario, por ejemplo, tanto en Italia como en Noruega —casos elegidos precisamente por ser muy diferentes entre sí— los gobiernos de minoría han tenido una producción de políticas públicas no inferior a la de los demás tipos de gobierno (Strøm, 1990). ¿Por qué? ¿A qué factores se debe su existencia y a qué factores es imputable su productividad?

En primer lugar, los gobiernos de minoría tienen una duración al menos comparable tanto con la de las coaliciones mínimas ganadoras como con la de las coaliciones sobredimensionadas, ya que a menudo, especialmente cuando son gobiernos integrados por un solo partido, logran evitar las tensiones y los conflictos que se derivan de la necesidad de conciliar intereses diversificados que se manifiesta dentro de cualquier coalición compuesta. Asimismo, a menudo los gobiernos de minoría son mayormente operativos, ya que su condición minoritaria los obliga a realizar, si no un programa completo, al menos sí elementos programáticos significativos, pues su posibilidad de duración depende también, y a veces sobre todo, de su eficacia. Por último, los gobiernos de minoría ponen bajo presión a los eventuales, potenciales aliados futuros que, por un lado, no pueden desafiar su existencia mientras no estén dispuestos a entrar en la posterior coalición de gobierno; por el otro deben precisar sus demandas en términos de cargos, recursos y políticas, donde decidan asumirse las correspondientes responsabilidades gubernativas. Oportunamente, Strøm (1990: 238) añade que los gobiernos de minoría y las coaliciones subdimensionadas pueden servir como "vehículos de alternancia en el poder en sistemas de bipartidismo o de bipolarismo imperfecto". Esto ocurre tanto cuando la oposición es leal como cuando la oposición tiene características antisistema.

CUADRO VIII.3. *Tipos y duración de los gobiernos en Europa, 1945-1999*

<i>Países</i>	<i>Gobiernos mayoritarios</i>		<i>Gobiernos minoritarios</i>		<i>Gobiernos técnicos</i>		<i>Total</i>
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	
Alemania	23	88.5	3	11.5			26
Austria	20	95.2	1	4.8			21
Bélgica	29	87.9	4	12.1			33
Dinamarca	4	12.9	27	87.1			31
España	5	71.4	2	75.0			7
Finlandia	27	61.4	10	22.7	7	15.9	44
Francia	16	69.6	7	30.4			23
Gran Bretaña	19	95.0	1	5.0			26
Grecia	9	81.8	1	9.1	1	9.1	20
Irlanda	11	50.0	11	50.0			11
Islandia	21	80.8	5	19.2			22
Italia	26	51.0	24	47.1	1	1.9	26
Luxemburgo	16	100.0	0	0.0			51
Noruega	9	34.6	17	65.4			16
Países Bajos	19	86.4	3	13.6			26
Portugal	8	53.3	3	20.0	4	26.7	22
Suecia	7	26.9	19	73.1			15
Media		67.5		32.1			26

FUENTE: Adaptado de Strøm (1997: 55), Strøm, Müller y Bergman (2003; 2008).

En el primer caso, el gobierno de minoría obliga a la oposición leal a volverse transparentemente constructiva y a postularse de manera explícita para sustituirlo. En el segundo caso, el gobierno de minoría se transformará, atrayendo a las demás fuerzas prosistema y aislando al partido o a los partidos antisistema. No obstante, todavía podrán repetirse a lo largo del tiempo algunas condiciones anteriores (o bien algunas condiciones nuevas, pero que van en la misma dirección) que han llevado a la formación originaria de un gobierno de minoría. Como se ve en el cuadro VIII.3, los gobiernos de minoría son un fenómeno nada esporádico en las democracias contemporáneas. En efecto, han constituido más de un tercio del total de los gobiernos que se formaron de 1945 a 1987; mucho más de la mitad en los países escandinavos, con la excepción de Finlandia, y en Es-

paña. Su experiencia, tanto en España como en Italia, tanto en Noruega y en Dinamarca como en Suecia, prosiguió también en la década siguiente y, excepto en Italia, promete reproducirse.

LOS GOBIERNOS DE PARTIDO

Las modalidades de formación de las coaliciones de gobierno y los resultados concretos en términos de coaliciones mínimas ganadoras, coaliciones sobredimensionadas, gobiernos de minoría, tienen consecuencias específicas en las políticas gubernamentales. Para saber más, es necesario explorar a fondo las dos temáticas. La primera atañe a la composición de los gobiernos; la segunda a las tareas de gobierno.

Es oportuno ver las dos temáticas por separado, empezando por la composición de los gobiernos.

Como hemos evidenciado repetidamente en la sintética panorámica sobre la formación de las coaliciones de gobierno, los partidos desempeñan en ellas un papel central, a menudo exclusivo. Más bien, como se ha subrayado, a menudo no lo bastante como para volverse una adquisición cognoscitiva irrenunciable, los gobiernos contemporáneos son, con rarísimas excepciones, gobiernos de partido (*party governments*) (Rose, 1974; Castles y Wildenmann, 1986). De hecho, la única excepción significativa, que de cualquier forma es muy parcial, ya que los integrantes del ejecutivo son seleccionados, nombrados y remplazados por el presidente también con clara referencia a su propensión partidista, podría estar constituida por los Estados Unidos, y es fácilmente explicable con referencia tanto a la forma de gobierno presidencial como a la debilidad de las estructuras partidistas operantes en un espacio político prácticamente continental (Fiorina, 1987). En todos los demás regímenes democráticos competitivos, pero desde luego, aunque en situación muy distinta, también en los regímenes monopartidistas no competitivos, los gobiernos son gobiernos de partido. Y los gobiernos de partido no son para nada asimilables a la partidocracia, menos aún a la italiana, y viceversa (como parece suponer Calise, 1994).

Los gobiernos
de partido

La característica
partidista
de los gobiernos

La característica partidista de un gobierno puede definirse con base en cinco requisitos. Más precisamente, hay un gobierno de partido cuando (Katz, 1987: 7):

- 1) las decisiones son tomadas por personal elegido del partido (a cargos de gobierno) o por sujetos bajo su control;
- 2a) las políticas públicas son decididas en el interior de los partidos que...
- 2b) ... luego actúan de manera compacta para realizarlas;
- 3a) los detentadores de los cargos son reclutados y...
- 3b) ... mantenidos responsables a través del partido.

Estas condiciones son, como se puede notar, bastante apremiantes, cosa oportuna. Si operan todas al grado máximo, se tendrá gobierno de partido en su esencia más significativa y más incisiva. Si sólo se dan algunas condiciones, se tendrá gobierno de partido en sentido más limitado y limitativo. Katz subraya que si todas las condiciones operan conjuntamente, el resultado global es definible como una gran "característica partidista de gobierno". Esta característica partidista puede evaluarse aún mejor si se configuran tres condiciones específicas. La organización partidista actúa:

- 1) mostrando conductas de equipo;
- 2) en el intento de adquirir el control sobre todo el poder político;
- 3) fundando sus pretensiones de legitimidad sobre el éxito electoral (Katz, 1987: 8).

Hay que recordar inmediatamente que el *party government* que se discute caracteriza situaciones de efectiva competencia democrática entre una pluralidad de actores políticos. Entonces, el "control sobre todo el poder político" concierne al poder específicamente político, está estricta y democráticamente vinculado a la victoria electoral y persiste sólo mientras el partido permanezca en el gobierno, o sea por un periodo de tiempo limitado. Una vez definidas las condiciones, las prerrogativas y los límites de la característica partidista del gobierno, Katz considera oportuno evaluar también cuál es el ámbito de extensión del gobierno de partido. En este caso se podrá hablar de "característica partidista de la sociedad" con referencia a la presencia de los partidos en el ámbito social y económico, a la posibilidad y a la práctica de su penetración en sectores no propiamente políticos.

La característica
partidista
de la sociedad

Armados con estos conceptos, es posible destacar algunos aspectos significativos.

En primer lugar, todos los gobiernos de las democracias occidentales, incluyendo el de los Estados Unidos —aunque a veces forma parte de ello personal no precisa y plenamente de extracción partidista—, han sido y son gobiernos de partido. Al margen de sus diversas configuraciones institucionales (respectivamente república parlamentaria, república semipresidencial, monarquía parlamentaria), las democracias recientes de Europa meridional (Grecia, Portugal y España) se reconstruyeron como gobiernos de partido. Incluso las democracias de Europa centro-oriental se están estructurando como gobiernos de partido, siempre independientemente de la considerable variedad de los respectivos sistemas constitucionales que reflejan las diversas formas de parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo (Remington, 1994; Baylis, 1996; Taras, 1997).

En segundo lugar, las diferencias más significativas entre los gobiernos de partido conciernen especialmente a la posibilidad de que el gobierno esté

formado por un solo partido o bien por una coalición partidista más o menos amplia. Por otra parte, aun cuando en el gobierno haya una coalición de partidos, el género sigue siendo "gobierno de partido", pero los casos específicos se diversifican. Por lo tanto, estos casos merecen atención tanto por su funcionamiento como por sus consecuencias, sólo en parte compendiadas en el análisis de la formación y de la transformación de las coaliciones.

Las diferencias
en los gobiernos
de partido

En tercer lugar, las diferencias entre los diversos gobiernos de partido se relacionan con la naturaleza de los diversos actores partidistas, particularmente con su cohesión y su disciplina. En efecto, una cosa es el gobierno de un solo partido compacto y disciplinado, otra bien distinta es un gobierno formado por una coalición de partidos, cada uno de los cuales, en su interior, está dividido en corrientes más o menos rígidamente organizadas.

En cuarto lugar, las diferencias conciernen a la eventual "transformación de la sociedad en términos partidistas". No es cuestión sólo de la distribución de los despojos, es decir del botín de cargos, específicamente gubernativos y no, atribuido a quien ganó las elecciones, que en el caso italiano se conoce como repartición. Es cuestión, en cambio, de la presencia, más o menos sofocante, de las organizaciones de partido en el sistema social y en el sistema económico, con el fin de mantener control y consenso, fenómeno que en Italia se conoce como colonización. Tomadas en conjunto, repartición y colonización configuran el fenómeno, que en Italia ha alcanzado niveles sumamente elevados, de la partidocracia, que desde luego, debe ser percibida y evaluada como una degeneración de la democracia (Pasquino, 1995a).

Los estudiosos del *party government* reconocen como legítimo y funcional para el ejercicio de la actividad de gobierno que los partidos victoriosos coloquen personal de extracción partidista en los cargos de gobierno y, según el sistema de los despojos, también en algunos papeles político-administrativos considerados de importancia decisiva para la realización del programa de gobierno. Consideran igualmente importante que este personal de nombramiento partidista sea por entero responsable ante quien lo nombró, que será a su vez responsable de aquellos nombramientos y de sus prestaciones frente al electorado. Dudas legítimas, en cambio, conciernen a la extensión de la influencia del *party government* también en sectores sociales y económicos. La transformación en términos partidistas de la sociedad parece servir objetivos partidistas de dudosa democratically y eficiencia: el mantenimiento y, a veces, la extensión de la influencia en el electorado, más que ejercer funciones de guía, de orientación, de gobierno. No muy paradójicamente, la ampliación de la transformación partidista de la sociedad corre el riesgo de producir un cortocircuito en la cantidad y en la calidad del gobierno de partido.

La interpenetración entre la característica partidista del gobierno —es decir, el grado en que los partidos eligen el personal de gobierno y producen

decisiones formuladas en su ámbito— y la característica partidista de la sociedad —es decir la intromisión de personal partidista en los sectores sociales, económicos y culturales— puede desembocar en una red de relaciones que terminan, por un lado, por producir una defensa de las posiciones adquiridas por los partidos; por el otro, por asfixiar a la sociedad con resultados globales de inmovilismo. En cambio, el modelo del *party government* funciona mejor; en la práctica, cuando las elecciones son competitivas y producen alternancia entre partidos y coaliciones. En efecto, en estos casos, que constituyen la norma en las democracias contemporáneas, los gobernantes de partido, temiendo el veredicto de los electores, escogerán personal técnicamente apto, y no sólo leal al partido, para todos los cargos no estrictamente políticos, a sabiendas de que serán juzgados también con base en el rendimiento y en la honradez del personal que nombraron. En general, pues, el modelo del *party government* parece prometer mayor responsabilización de los gobernantes que, por ejemplo y en gran medida, el modelo del gobierno de técnicos, y generalmente mantiene lo que prometió.

Party government
y competencia política

EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Una cosa es analizar las modalidades de producción de las políticas públicas, como se hará en el próximo capítulo; otra cosa muy distinta, pero preliminar, es resaltar cómo las tareas del gobierno cambiaron de manera significativa a lo largo del tiempo. Más precisamente, estas tareas aumentaron de modo considerable y produjeron un impulso al crecimiento del papel del gobierno (Warren Nutter, 1978), al grado de que en la bibliografía anglosajona el tema general se clasifica bajo la etiqueta de *big government* (Rose, 1988). Concretamente, las tareas asumidas por los gobiernos todavía están cambiando tanto con referencia a los tipos de gobierno como, más en general, con referencia a las relaciones entre gobierno y sociedad, así como entre gobierno y economía. El cuadro VIII.4 muestra la significativa evolución cuantitativa del así llamado Estado de bienestar, es decir de la intervención del gobierno en los ámbitos socioeconómicos, y distingue los sistemas políticos según el tamaño de sus actividades.

¿Qué hacen
los gobiernos?

Para qué sirven los gobiernos y qué hacen son dos interrogantes ineludibles que están en la base de la construcción de los Estados contemporáneos e, incluso, de los procesos de unificación supranacional (como lo sugieren Bardi y Pasquino, 1994, en el análisis de las interpretaciones de rol dadas por los integrantes de la Comisión Europea). A este nivel, las dos exigencias originarias, como recuerdan los estudiosos del pensamiento político, fueron, por un lado, la creación y el mantenimiento de la ley y del orden político dentro del Estado, y por el otro la protección de los ciudadanos ante las interferencias desde afuera. Más que un Estado mínimo, que es la expresión

CUADRO VIII.4. *Evolución del Estado social*
 (% de gasto en relación con el PIB, 1950-2005)

Países	1950	1966	1971	1980	1990	2000	2005
Alemania	17.0	19.6	19.7	22.7	22.3	26.2	26.7
Austria	14.3	20.8	22.3	22.5	23.9	26.4	27.2
Bélgica	12.8	18.6	20.6	23.5	24.9	25.3	26.4
Dinamarca	8.6	13.9	20.2	24.8	25.1	27.9	29.2
España				15.5	19.9	20.3	21.2
Estados Unidos	4.6	7.9	11.7	13.1	13.4	14.5	15.9
Finlandia	7.7	13.1	16.3	18.0	24.2	24.3	26.1
Francia	13.2	18.3	17.5	20.8	25.1	27.9	29.2
Gran Bretaña	10.9	13.3	14.4	16.7	17.0	19.2	21.3
Países Bajos	9.1	18.3	23.6	24.8	25.6	19.8	20.9
Irlanda	8.0	11.2	12.7	16.7	14.9	13.6	16.7
Italia	9.6	17.5	20.5	18.0	19.9	23.3	25.0
Japón	3.8	5.1	5.5	10.6	11.4	16.5	18.6
Noruega	6.7	12.6	19.6	16.9	22.3	21.3	21.6
Portugal				10.2	12.9	19.6	23.3
Suecia	10.0	16.5	23.8	27.1	30.2	28.5	29.4
Suiza	6.3	9.5	11.4	13.5	13.4	17.9	20.3
Media	7.0	11.3	15.6	17.9	19.0	20.3	21.9

FUENTE: Adaptado de Wilensky (2002, 213) y de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), www.oecd.org/.

que suele utilizarse, cuando las tareas son exclusivamente éstas se debería hablar de gobierno mínimo (para quedarnos en el lenguaje anglosajón, *small o limited government*). Desde luego, también para realizar estas tareas los gobiernos deberán dotarse de aparatos específicos: para la seguridad interior y exterior (una policía y un ejército), para la administración de la justicia (la magistratura) y para la recaudación de impuestos (una burocracia, sobre todo fiscal). Es curioso advertir cómo los neoconservadores han intentado y todavía intentan volver a un gobierno mínimo, no desmantelando los aparatos militares y policíacos, sino reduciendo los impuestos y, en consecuencia, restringiendo los servicios a los ciudadanos.

Al principio de la experiencia del Estado contemporáneo, con motivaciones distintas —los conservadores para protegerse de los desafíos de algunos

La expansión
del gobierno

sectores sociales y atenuarlos, los liberales para completar los procesos de extensión de la ciudadanía, los socialistas para dar cuerpo a exigencias de justicia social—, los gobiernos, no sólo los democráticos, ampliaron su esfera de intervención en la sociedad y en la economía. En consecuencia, tuvieron que asumir tareas antes desarrolladas por la sociedad, construir aparatos burocráticos más amplios, ampliar el nivel de la presión fiscal. Para garantizar asistencia y protección a los trabajadores en caso de enfermedad, de desempleo y de vejez, para formar una fuerza laboral preparada, pero también para dar vida a ciudadanos conscientes, los gobiernos procedieron gradualmente a la realización de políticas sociales, que culminaron en la construcción de un verdadero Estado social (Flora y Heidenheimer, 1981; Alber, 1982). Por supuesto, los modelos concretamente realizados son y siguen siendo diversos, pero en todos los modelos pueden reencontrarse, describirse y analizarse algunos principios generales relativos a la formación y al trabajo, a la asistencia y a la providencia, que necesitan la intervención activa del Estado.

Para controlar los ciclos económicos, para regular la competencia en el mercado y para guiar los procesos de desarrollo, los gobiernos entraron activamente en la esfera de la economía, recurriendo a los instrumentos sugeridos por el famoso economista inglés John Maynard Keynes con los objetivos conjuntos de estimular la demanda de bienes y de contener o eliminar el desempleo (Goldthorpe, 1984). Más en general, tanto las guerras mundiales, con su movilización general de ciudadanos, cuanto las crisis económicas, como la gran depresión de los años treinta, crearon las condiciones para una expansión del papel de los gobiernos. El resultado global consistió en una gran asunción de responsabilidades de gestión y políticas directas de los gobiernos ante los ciudadanos, y en una ramificada y costosa presencia de los aparatos burocráticos gubernativos en la esfera socioeconómica (Regonini, 2003).

La crisis de
governabilidad

El fenómeno del crecimiento del papel y de la presencia del gobierno resultó muy grave y amenazador durante los años setenta, mientras parecían disminuir precisamente las capacidades de los gobiernos de enfrentar sus nuevas y mayores tareas. En aquel entonces se habló y se escribió mucho de crisis de gobernabilidad, que había que resolver, según los autores conservadores, con una compresión y reducción de la participación política y de las demandas sociales; según los autores progresistas, con un aumento de las capacidades y de las estructuras colectivas de participación y de gobierno. Sin embargo, lo que vale la pena destacar es que pocos autores pusieron manos a la obra para someter a verificación la afirmación general de una consistente expansión de los gobiernos; es decir, para establecer qué era en verdad, cómo se manifestaba, de qué forma podía ser medida y, eventualmente, cómo debía ser contrastada y contenida (es útil la nueva revisión de la temática realizada un cuarto de siglo después en Pharr y Putnam,

2000). En esa ocasión, Rose hizo un encomiable intento de dar mayor precisión a la crítica dirigida contra el *big government*, y sus conclusiones merecen particular atención.

De su importante análisis comparado de 13 democracias occidentales (sintetizo libremente de Rose, 1980: 29-30) resulta que, independientemente de algunas diferencias significativas entre los diversos países, en el periodo 1950-1980:

- 1) las leyes aprobadas por los parlamentos no habían aumentado y las sociedades democráticas no estaban particularmente condicionadas por el "peso muerto" de leyes ya obsoletas;
- 2) el aumento del drenaje fiscal había estado determinado más por la inflación que por una expansión de la cuota del producto nacional destinada al sector público;
- 3) la gran mayoría de los empleados públicos no [estaba] representada por burócratas inalcanzables, encerrados en la torre de marfil de la capital nacional: los servidores públicos en primer lugar proporcionan instrucción, asistencia sanitaria y otros servicios de manera directa a los núcleos familiares en toda la nación;
- 4) el número de instituciones y de organizaciones públicas no se había multiplicado, sino que incluso había disminuido;
- 5) los programas públicos que habían experimentado una expansión no habían sido los nuevos, "de dudosa eficacia y con fines controvertidos", sino más bien los correspondientes a políticas públicas ya bien consolidadas y aceptadas, que se encargaban de jubilaciones, salubridad, instrucción para decenas de millones de personas.

Ante esta situación, cuyos indicadores parecen adecuados y convincentes, quedaría por explicar no sólo la reacción de amplios sectores de la opinión pública que, de todos modos, se manifestó de manera agresiva hacia el presunto crecimiento del gobierno, sino también la conspicua afirmación electoral de los neoconservadores, en particular en las grandes democracias anglosajonas: por orden, Gran Bretaña, los Estados Unidos y Canadá (eficazmente analizadas por Cooper, Kornberg y Mishler, 1988). Probablemente la mejor explicación es que, justo ante el éxito del Estado y de los gobiernos, crecidos en papel y peso, en construir sociedades más prósperas y mejor protegidas contra las adversidades de la vida, algunos sectores sociales han adquirido la convicción de poder hacerlo mejor por sí solos, y han solicitado una reducción del papel del Estado y del gobierno. Donde la tradición individualista era más fuerte, las estructuras partidistas más débiles y las estructuras sociales menos entrometidas, estas demandas han tenido un éxito al menos parcial. La retirada de los Estados y de los gobiernos, que empezó bajo el impulso de algunos gobiernos neocon-

El redimensionamiento
del gobierno

servadores en los países anglosajones, de todos modos resultó bastante difícil. Sin embargo, un redimensionamiento global del Estado social —y por ende del papel, de las tareas y de los aparatos de los gobiernos contemporáneos— en los regímenes democráticos ya parece estar en curso.

Se van redefiniendo límites distintos, más móviles y más favorables a la sociedad y a la economía. El riesgo es que el contragolpe de la retirada del gobierno de algunas áreas repercuta no sólo en una redefinición de los derechos sociales de los ciudadanos, sino en un redimensionamiento de sus derechos políticos y civiles (Zincone, 1992).

¿Cuánto gobierno,
cuál gobierno?

Ya que todos los datos sugieren que son los sectores más desamparados de la sociedad los que participan políticamente en menor medida, si dichos sectores se expanden la participación política resbalará cada vez más hacia las clases sociales que ya cuentan con los recursos necesarios para defender y para acrecentar sus posiciones relativamente privilegiadas. Menos gobierno, incluso en la sociedad y en la economía, a veces puede significar concretamente gobierno menos democrático. En todo caso, en los regímenes democráticos contemporáneos el conflicto, no sólo acerca de *cuál gobierno*, sino acerca de *cuánto gobierno*, sigue estando abiertísimo. Es un conflicto que se resuelve temporalmente evaluando las preferencias de los ciudadanos tal como se expresan en el voto. Por eso las redes de protección construidas por el Estado social constituyen todavía el apoyo indispensable a una participación política que permita al más alto número de ciudadanos expresarse de manera influyente e incisiva.

LAS FORMAS DE GOBIERNO

Los gobiernos desarrollan sus tareas en el marco de un sistema institucional global que se define como "forma de gobierno". Existe una tripartición clásica de las formas de gobierno: presidenciales, semipresidenciales, parlamentarias. A éstas se debería añadir el caso, bastante raro, de las formas de gobierno directorales caracterizadas por un ejecutivo colegiado, como en Suiza (y como en la Yugoslavia comunista). El ejecutivo colegiado, llamado también *gobierno directoral*, es una de las soluciones institucionales practicadas en sociedades en las que existen numerosas divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas. La dramática explosión de las nacionalidades en la ex Yugoslavia ha demostrado ampliamente que ese gobierno colegiado, donde todas aquéllas estaban representadas de alguna manera, había logrado evitar, también gracias al papel aglutinante de la Liga de los Comunistas, conflictos de otra forma destructivos. La fórmula suiza consiste en la elección por parte del parlamento bicameral diferenciado (Bundesversammlung) de un consejo federal (Bundesrat), integrado por siete responsables de diversos ministerios elegidos de manera de dar representación a los partidos, a los

cantones y a los diversos grupos lingüísticos: alemán, francés, italiano y ladino, cuya duración en el cargo es un cuatrienio, pero que a menudo son vueltos a nombrar. Entre esos siete, el parlamento designa, según el principio de la rotación anual, al presidente de la Confederación Helvética, que no es reelegible inmediatamente.

El elemento de interés específico en este capítulo está constituido por las relaciones que existen entre el gobierno y el parlamento y por las modalidades con las que se reflejan en la acción y en la operatividad del gobierno (para una síntesis y para muchas profundizaciones me remito a Pasquino, 2007a).

Formas de gobierno presidenciales

En las repúblicas presidenciales, el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos y tiene su fuente de legitimación específica diversa y autónoma de la del parlamento, en estos casos a menudo denominado congreso. El congreso es igualmente elegido por los ciudadanos, con sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales en los Estados Unidos, con diversas variedades de sistemas proporcionales o mixtos en las repúblicas presidenciales latinoamericanas. El presidente de la república no tiene el poder de disolver el congreso. A su vez, el congreso no puede retirarle la confianza al presidente de la república y sustituirlo. Sólo puede —pero es una medida extrema y rarísima— impugnarlo (*impeachment*) por atentar contra la constitución. Así que presidencia y congreso son realmente, como querían los padres fundadores de la constitución de los Estados Unidos, “instituciones separadas”. Pero, siempre en obediencia a los preceptos constitucionales, comparten el poder: por ejemplo, de manera especial, pero no única, el legislativo.

Instituciones
separadas que...

Para dar una definición correcta se puede afirmar que en las formas presidenciales de gobierno, y no sólo en la de los Estados Unidos, el presidente y el congreso —y, en cierta medida, la Suprema Corte— son “instituciones separadas que comparten los poderes” (*separated institutions sharing powers*). Si el presidente introduce proyectos de ley que el congreso no aprecia, éste puede prorrogarlos, cambiarlos, rechazarlos, en espera de textos que podrá aceptar y aprobar. Si el congreso aprueba proyectos de ley que el presidente no acepta, o bien enmienda los proyectos de ley presidenciales de manera que el presidente considera inaceptable, el presidente puede recurrir a su poder de veto, parcial o total. A su vez, el congreso puede superar el veto con la mayoría calificada de dos tercios, mayoría para nada fácil de alcanzar.

... comparten
el poder

El principal problema del presidencialismo, en particular del estadounidense, consiste en la presencia en funciones de un presidente cuyo partido no tenga la mayoría en las dos ramas del congreso. En este caso el presidencialismo origina lo que se define como *gobierno dividido*. En verdad, al-

El gobierno dividido gunos estudiosos han visto en la forma presidencial de gobierno también otro peligro: el de un presidente que tenga una sólida mayoría en el congreso y que, por lo tanto, pueda gobernar aplastando la oposición. En el contexto estadounidense se ha hablado al respecto de "presidencia imperial". El presidencialismo estaría sujeto a oscilaciones de un exceso de poder a una carencia de poder, del máximo grado de capacidad decisoria a la parálisis decisoria, del gobierno imperial al gobierno dividido. Naturalmente, algunos de estos efectos pueden ser exacerbados o moderados por el sistema partidista. Si los representantes electos plasman sus conductas según una rígida disciplina de partido, entonces tanto la capacidad decisoria como la parálisis decisoria constituirán riesgos reales para la calidad y para la misma supervivencia de la democracia. Si los representantes electos tienen una gran autonomía de comportamiento, el presidencialismo podrá funcionar con escasos niveles de rendimiento en caso de que se presente bajo la forma de gobierno dividido, o bien estará sujeto a débiles contrapesos y a pocos controles en caso de que se presente bajo la forma de una presidencia imperial. Sin embargo, ni siquiera un presidente ambiciosamente imperial podrá volver a compactar a un congreso hostil en apoyo a sus programas y a sus políticas.

Sabemos que a ningún presidente elegido directamente por los ciudadanos le gusta ser sometido a controles y contrapesos ni rendirle cuentas a una mayoría parlamentaria adversa. Estando así las cosas, ¿se necesita aceptar el gobierno dividido porque es una de las consecuencias posibles de los presidencialismos, o bien debemos considerarlo una degeneración que hay que reformar? (Fiorina, 1992; McKay, 1994.) Partamos de una consideración preliminar. El presidencialismo no es una forma de gobierno, como se afirma a menudo, "fuerte". La cuestión es más compleja. Institucionalmente, el presidencialismo es, por un lado, incluso demasiado fuerte, y por lo tanto corre el riesgo de degeneraciones bajo la forma de conductas presidenciales intolerantes a los controles y sustancialmente autoritarias; por el otro, es débil y se desliza hacia la impotencia decisoria. La prepotencia no está inscrita en la forma presidencial de gobierno, pero es su resultado plausible. ¿Se puede decir lo mismo del gobierno dividido? Seguramente sí. De la prepotencia presidencial conocemos resultados desagradables que colindan y desbordan con el autoritarismo, del Nixon de Watergate a muchos presidentes latinoamericanos. Del gobierno dividido conocemos las dificultades decisorias que el presidente puede tratar de superar de manera clientelar o bien de manera retórica. La superación será clientelar si el presidente, dotado de la habilidad y de la paciencia necesarias, trata de intercambiar los recursos con que cuenta con los votos de representantes no del todo hostiles. La superación será retórica si el presidente, dotado del habla y del rostro televisivo necesarios, como por ejemplo Ronald Reagan, trata de convencer al electorado de ejercer presiones sobre sus representantes para que sostengan al

presidente que eligieron directamente. La superación podría ser también autoritaria si desde lo alto de su cargo el presidente usa amenazas y presiona a los organismos de seguridad y militares que tiene el poder de controlar.

El gobierno dividido no funciona o bien, más precisamente, funciona a bajísimos niveles de rendimiento o con disfunciones. Su persistencia es justificada, al menos en los Estados Unidos, según dos tipos de razonamientos. El gobierno dividido corresponde en la práctica a la visión institucional de los padres fundadores. Las "instituciones separadas que comparten el poder" se han diseñado de esta manera precisamente para evitar la concentración de poder en una sola institución. Si el gobierno no fuese dividido y compartido, sino unitario y concentrado, violaría las expectativas y los deseos de los padres fundadores y confirmaría su temor relativo a la tiranía de la mayoría. El segundo planteamiento se basa en las preferencias de los electores. El gobierno no está dividido sólo a nivel federal; desde hace algún tiempo está dividido también a nivel de cada estado (Cox y Kernell, 1991; Fiorina, 1992). Si los electores no lo quisieran, podrían dejar de "dividir" su voto entre el candidato a presidente o bien a gobernador de un partido y los candidatos parlamentarios del otro partido. Ya que los electores, al menos ese 50% aproximado de electores estadounidenses que votan, continúan, es más, insisten en dividir su voto, esto significa que, al menos en parte, también ellos consideran razonables las preocupaciones de los padres fundadores: mejor ninguna concentración de poder en el circuito presidencia/congreso. En verdad no son muchos los electores estadounidenses que dividen realmente su voto, probablemente menos de un quinto de los que votan, pero son suficientes para permitir, también gracias al desfase temporal y a la duración diferenciada de los mandatos senatorial, presidencial y diputacional, el resultado del "gobierno dividido". Incluso con estas justificaciones constitucionales y electorales los problemas políticos del gobierno dividido en las repúblicas presidenciales perduran: ¿quién lo quiere?; ¿funciona de manera aceptable?; ¿acaso debe ser reformado?

El gobierno dividido
y las preferencias
electorales

La objeción más incisiva contra el gobierno dividido no concierne a su funcionalidad, que incluso es inevitablemente limitada. Concierne, en cambio, al procedimiento democrático-electoral. Si el gobierno está dividido, entonces el presidente y el congreso entran en una zona gris de competencia/colaboración, y el elector llamado a expresar su voto no es capaz de atribuir responsabilidades específicas. El elector no sabrá ni premiar ni castigar con conocimiento de causa y el gobierno dividido, a falta de sanciones político-electorales eficaces, se conservará. El gobierno dividido, en otras palabras, impide identificar a los responsables del buen gobierno o del mal gobierno. Que la aprecien o no los electores, que sea perpetrada o no por sus conductas, la posibilidad del gobierno dividido vuelve al presidencialismo, en su versión estadounidense, una forma de gobierno

Gobierno dividido y
responsabilidad política

a veces débil y poco responsable que, paradójicamente, puede funcionar sólo con un sistema partidista no rígidamente estructurado y que, menos paradójicamente, puede llevar al presidente a rebasar su propio papel.

Formas de gobierno semipresidenciales

Otra es la colocación del gobierno en el circuito institucional de las formas semipresidenciales. El semipresidencialismo no es ni un presidencialismo Un ejecutivo dual atenuado ni un parlamentarismo potenciado (como justamente subraya Sartori, 2004). Es una forma de gobierno independiente, específicamente construida para obtener algunas de las cualidades del presidencialismo y para evitar algunos de los defectos del parlamentarismo (para una amplia, utilísima panorámica, véanse los ensayos en Pegoraro y Rinella, 1997, y Rinella, 1997). El presidente de la república es elegido directamente por los ciudadanos y no puede ser derrocado o sustituido por el parlamento, salvo que sea impugnado. Pero no es el titular exclusivo del poder ejecutivo, aun siendo copartícipe, en determinadas circunstancias y en determinadas materias, del ejercicio de ese poder con el primer ministro. Éste es nombrado por el presidente de la república, pero por lo menos debe no recibir el voto de desconfianza del parlamento. Sustancialmente, el primer ministro tiene una doble responsabilidad: hacia el presidente de la república y hacia el parlamento. Por otra parte, el primer ministro puede pedirle al presidente de la república la disolución del parlamento y, en determinadas condiciones, obtenerlo, pero es el presidente quien, constitucionalmente, tiene la última palabra en esa materia. En efecto, por su parte, el presidente de la república puede rechazar la disolución del parlamento y nombrar a otro primer ministro. Pero si éste recibe el voto de desconfianza del parlamento, se deriva de ello una obligación política a proceder a la disolución del parlamento, cosa que de cualquier forma, en el caso francés, no puede ocurrir más de una vez al año.

Concretamente, un primer ministro que tenga una mayoría operativa no pedirá la disolución del parlamento y un presidente que prevea o que sepa que no obtendrá una mayoría parlamentaria que le sea favorable no sustituirá al primer ministro y no disolverá el parlamento, mucho menos si una eventual disolución anticipada ya ha producido o reproducido una mayoría que le es desagradable y hostil. En efecto, una disolución causada, por ejemplo, por conflictos entre el presidente y un primer ministro que tiene una mayoría parlamentaria en su apoyo, y que llevara, después de la verificación electoral, a la reproducción, tal vez acrecentada, de esa mayoría, marcaría una severa derrota política y de prestigio para el presidente. Naturalmente, también en el semipresidencialismo las elecciones disjuntas de presidente y parlamento pueden ser causa de resultados diferenciados, con el presidente

elegido por una mayoría de color diferente de la mayoría predominante en el parlamento. Esta situación, al menos en parte similar al gobierno dividido en los presidencialismos, se define como *cohabitación*. Para ponerle remedio, el semipresidencialismo ofrece unas articulaciones y unas flexibilidades adicionales con respecto al presidencialismo.

Se podría pensar que la articulación está garantizada sólo a favor del presidente de la república y que la flexibilidad se adquiere sólo a través de la posibilidad de disolución del parlamento. En cambio, en los semipresidencialismos se configuran dos factores de atenuación de las tensiones y de los conflictos posibles en caso de cohabitación: un factor personal y uno político.

El factor personal está constituido por las ambiciones de los dos líderes que se enfrentan. Si quiere ser reelegido, el presidente no forzará la cohabitación a su favor para no aparecer poco respetuoso de la voluntad de un electorado que ha dado la mayoría parlamentaria a partidos distintos de los que habían sostenido su elección. El primer ministro, que con toda probabilidad quiere postularse para la presidencia, y de todos modos no desea crearle problemas a su partido, no forzará la situación y no se confrontará con el presidente. Las dos ambiciones contrapuestas lograrán, virtuosamente, contrabalancearse sin producir una parálisis político-institucional.

El segundo factor que vuelve diferente la cohabitación respecto al gobierno dividido es político-partidista. Si trasladamos la atención, como es justo y necesario, del sistema institucional al sistema partidista, notaremos que el semipresidencialismo cuenta con algunos elementos de articulación y de flexibilidad no disponibles para el gobierno presidencial dividido. Estos elementos permiten al primer ministro y a su gobierno funcionar, con el apoyo del parlamento, precisamente en caso de que las mayorías, la presidencial y la parlamentaria, no coincidan. Entonces, el primer ministro le toma la justa delantera al presidente gracias al apoyo de su mayoría parlamentaria (Ceccanti, Massari y Pasquino, 1996). En fin, en el gobierno dividido puede verificarse un estancamiento; en el semipresidencialismo, ya sea que haya o no cohabitación, siempre hay alguien, el presidente o el primer ministro, que tiene una mayoría y que, por ende, tiene el poder para gobernar y el interés por hacerlo.

En Francia la cohabitación incluyó, a lo largo de los 55 años de vida de la Quinta República, la coexistencia de un presidente elegido por una mayoría y de un primer ministro sostenido por una mayoría parlamentaria opuesta a la presidencial por únicamente nueve años (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002). La reducción del mandato presidencial a cinco años es un intento, coronado por el éxito tanto en 2002 como en 2007, de evitar su reproducción. En los otros casos significativos, por ejemplo en Portugal, la cohabitación entre un presidente socialista y un primer ministro con mayoría socialdemócrata (de centro-derecha) fue sustancialmente ininterrumpida por nueve años (1987-1996) y se volvió a presentar a partir de 2003. En Polonia las mayorías parlamentarias nunca fueron del todo

Cohabitaciones
no conflictivas

antagonistas respecto al presidente Walesa, pero tampoco plenamente subordinadas a él. Sucesivamente se alternaron periodos de cohabitación con fases en que el presidente pudo contar con una mayoría de color político similar al suyo (fue el caso de los primeros años del siglo XXI). En resumidas cuentas, es posible afirmar que ni siquiera las cohabitaciones más complejas han ocasionado hasta ahora problemas comparables a los del gobierno dividido, y que las formas semipresidenciales de gobierno han garantizado la estabilidad de los ejecutivos e incluso su funcionalidad bastante mejor que las formas presidenciales.

Formas de gobierno parlamentarias

La estabilidad
de los gobiernos
parlamentarios

El problema clásico de las formas parlamentarias de gobierno concierne justamente al gobierno, o bien a su estabilidad y su eficacia decisoria. En esta última sección se dirigirá la atención específicamente a las modalidades con las que en los sistemas parlamentarios se intenta obtener estabilidad gubernativa; la operatividad y la eficacia decisoria, en cambio, se analizarán en el capítulo sobre políticas públicas. Naturalmente, los gobiernos integrados por un solo partido, tanto en sistemas bipartidistas como en sistemas multipartidistas moderados, tienen menos problemas de estabilidad política y, por ende, de *duración*, que los gobiernos multipartidistas en sistemas partidistas fragmentados y extremos. Sin embargo, es oportuno entenderse sobre qué significa en realidad duración del gobierno. Habitualmente ésta se identifica con la estabilidad en funciones del primer ministro. Si es así, la consideración recién formulada se sostiene. Otro discurso, en cambio, concierne a la duración en el cargo de los ministros, ya que, por ejemplo en Gran Bretaña, hay una considerable rotación y un rápido cambio del personal ministerial que, sin embargo, no se configura como inestabilidad gubernativa; la operatividad y la eficacia decisoria, en cambio, serán analizadas en el capítulo sobre políticas públicas. Finalmente, en los sistemas multipartidistas la inestabilidad puede afectar la formación, la naturaleza misma y la continuación de las coaliciones de gobierno y, consecuentemente, sus políticas. Por simplicidad, nos limitaremos a señalar que se tiene inestabilidad gubernativa cada vez que se emprende el procedimiento de disolución de un gobierno y de formación de otro, cuya composición podrá ser más o menos parecida al anterior. Más precisamente, en algunas formas parlamentarias de gobierno este cambio será confirmado con un voto de confianza, como en Italia; en otras, será el nombramiento de un nuevo primer ministro que realice un amplio reajuste lo que señale que ocurrió un cambio (para análisis exhaustivos de una casuística muy vasta, véanse los ensayos recopilados por Müller y Strøm, 2000).

Políticos y constitucionalistas, adiestrados por las lecciones de la histo-

ria, saben desde hace tiempo que las formas parlamentarias de gobierno podrán también ser, como dicen quienes las defienden, más representativas y más flexibles que otras, pero que también están más expuestas, tal vez por sus mismas cualidades, a la inestabilidad. Por lo tanto, necesitan mecanismos específicos de estabilización. Lamentablemente, los mecanismos por así llamarlos políticos —es decir un sistema partidista moderado, tal vez caracterizado por una competencia bipolar centrípeta— no pueden construirse en teoría, aunque la formación de un sistema partidista de competencia bipolar puede ser facilitada por leyes electorales apropiadas. Así que, tomando muy en cuenta especialmente el sistema electoral y sus efectos en el sistema partidista, resulta útil agregarle algunos mecanismos institucionales específicos.

El problema fue percibido también por los constituyentes italianos, quienes votaron en 1947 un orden del día presentado por Tommaso Pe-rassi que decía lo siguiente:

Mecanismos de
estabilización

La segunda subcomisión, habiendo oído los informes de los honorables diputados Mortati y Conti, habiendo considerado que ni el tipo de gobierno presidencial ni el directoral responderían a las condiciones de la sociedad italiana, se pronuncia a favor de la adopción del sistema parlamentario para disciplinarse, sin embargo, con dispositivos constitucionales idóneos para tutelar las exigencias de estabilidad de la acción de gobierno y para evitar las degeneraciones del parlamentarismo.

Como es bien sabido, no se hizo nada al respecto. Por lo tanto, no puede resultar sorprendente que de junio de 1945 a diciembre de 1999 Italia haya tenido 57 gobiernos con una duración promedio de 10 meses y medio de vida (Pasquino, 2002), aunque debido a la fallida alternancia la duración media de los ministros en el cargo ha sido muy superior, como lo demuestra el cuadro VIII.5. Y el problema de las modalidades con las que crear un gobierno estable y eficaz permanece, en Italia, tan abierto cuan controvertido, puesto que no puede ser ni enfrentado ni resuelto seriamente sin reformar una vez más, pero de mejor forma, antes que nada el sistema electoral.

En otras partes, en cambio, como antes en Alemania y luego, importándolo de la experiencia alemana, en España, fue adoptado el único mecanismo institucional de cierta validez contra la inestabilidad de los gobiernos: el voto de desconfianza constructivo. La estabilidad de los gobiernos, favorecida por los respectivos sistemas electorales, y su eficacia decisoria, consecuencia también de la estructuración del sistema partidista, han sido aseguradas. Naturalmente, cabe destacar que el resultado positivo global saca provecho de la existencia de condiciones políticas favorables: sistemas multipartidistas moderados y competencia bipolar centrípeta, es decir orientada hacia el centro de la conformación. Sin embargo, el simple requisito de que la desconfianza hacia el canciller en Alemania, y el

El voto de desconfianza
constructivo

CUADRO VII.5. *Duración media en el cargo de los ministros y su procedencia*

	<i>Duración en el cargo (años)</i>	<i>Parlamentarios al momento del nombramiento (%)</i>	<i>Antigüedad media en el parlamento (años)</i>
Luxemburgo	6.8	80.5	9.5
Irlanda	6.6	95.9	9.2
Austria	6.0	67.7	8.2
Suecia	5.9	61.3	9.1
Alemania	5.6	73.6	7.7
Gran Bretaña	4.8	95.1	12.2
Dinamarca	4.4	78.8	9.7
Holanda	4.0	52.9	7.0
Noruega	3.9	57.1	7.8
Italia	3.8	94.3	9.1
Bélgica	3.8	86.9	7.6
Francia, Quinta República	3.6	68.9	7.5
Finlandia	3.0	62.4	10.3

NOTA: Los datos se refieren al periodo 1945-1984; el dato de la duración de los ministros para la Francia de la Quinta República se refiere al periodo de 1958 a 1984.

FUENTE: Blondel y Thiébault, 1991: 48 y 75.

presidente del gobierno de España tenga que ser abiertamente votada por una mayoría absoluta y seguida después de unos días por otro voto también con mayoría absoluta con el cual se conferirá ese cargo a otra personalidad, so pena la disolución del parlamento o una fase transitoria de poderes casi excepcionales para el jefe del gobierno no confirmado, ha operado como eficazísima *disuasión* hacia partidos eventualmente propensos a producir crisis de gobierno para obtener ventajas particularistas en términos de cargos y de políticas.

Este tipo de disuasión ha operado tan bien que en Alemania el voto de desconfianza constructivo se utilizó sólo dos veces, llevando la primera vez, en 1972, a elecciones anticipadas, sustancialmente deseadas por los socialdemócratas para reforzar la coalición de gobierno; la segunda, en octubre de 1982, a un verdadero cambio de mayoría; con el desplazamiento no traumático, y rápidamente legitimado por los electores en marzo de 1983, de los liberales de la coalición con los socialdemócratas a otra con los democristianos. En España el voto de desconfianza constructivo se utilizó en dos ocasiones: en 1980 por el socialista Felipe González contra el primer minis-

tro centrista Adolfo Suárez y en 1987 por el jefe de la derecha, Antonio Hernández Mancha, contra el primer ministro socialista González. En ambos casos el fin constitucional, es decir la sustitución del presidente del gobierno, falló, pero el fin sustancial —poner en evidencia la credibilidad de la oposición y las cualidades de su líder— fue conseguido primero por González, luego clamorosamente fallado por Hernández, quien poco tiempo después, tuvo que ceder el liderazgo del partido de derecha a José María Aznar. Asimismo, algunos estudiosos, como Juan Linz, y políticos, sostienen que, a falta del voto de desconfianza constructivo, el paso del cargo de primer ministro de Suárez a Leopoldo Calvo Sotelo hubiera sido mucho más difícil y disputado por los socialistas, quienes, al contrario, se abstuvieron, sabiendo que no contaban con los votos suficientes para aplicar la desconfianza constructiva a un candidato propio.

Desde el punto de vista de los poderes del gobierno, las formas parlamentarias de gobierno son susceptibles de tres potenciales desarrollos que se consideran controvertidos. Gobernar
por decreto

El primero, bastante más raro, consiste en el exagerado control del gobierno en su mayoría parlamentaria. A veces esta situación, como en el caso inglés, atenuada por apropiadas convenciones parlamentarias y por conductas consiguientes de los parlamentarios de mayoría, podría llevar a *excesos decisorios*.

El segundo desarrollo potencial consiste en *gobernar por decreto*. Son los gobiernos parlamentarios débiles los que mayormente se ven obligados a decretar, a menudo de manera especial, tanto para mantener unida su propia mayoría compuesta y obligarla a disciplinarse como para truncar los juegos parlamentarios, las lentitudes institucionales y los obstruccionismos de la oposición, pero también de algunos sectores de la misma mayoría. Este desarrollo está acompañado a menudo por un mal funcionamiento del parlamento.

El tercer desarrollo potencial, sustancialmente producido por las nuevas formas de política democrática, comenzando por la enorme importancia de la comunicación política televisiva, está representado por la así llamada "presidencialización" de la política, que a menudo implica la centralización de considerables recursos y poderes en el ejecutivo y, aún más, en el jefe del ejecutivo (Poguntke y Webb, 2005).

► Naturalmente, algunos de los fenómenos que acompañan a ambas degeneraciones pueden ser remitidos a las estructuras y las modalidades de funcionamiento de los parlamentos. En consecuencia, fueron analizados en el capítulo anterior. Aquí, en conclusión, será suficiente subrayar que funcionan de manera relativamente satisfactoria, también gracias a su estabilidad, aquellos gobiernos que unen a la personalización de cargos políticos electivos elementos de flexibilidad institucional y que establecen una rela-

ción suficientemente cercana entre el gobierno y su mayoría parlamentaria. La ingeniería constitucional ofrece algunas —pero no muchas— técnicas para alcanzar estos resultados (Sartori, 2004). En general, configuraciones institucionales y constitucionales diferentes, conjugadas con sistemas partidistas preferiblemente de competencia bipolar, ponen límites y determinan consecuencias significativas en términos de producción de políticas públicas. Al fin y al cabo, a menudo, a veces demasiado a menudo, los ciudadanos juzgan a sus gobiernos no con referencia a las bondades de las estructuras, y tampoco a la competencia entre quienes ocupan los cargos, sino tomando en cuenta lo que los gobiernos hacen, especialmente a su favor. De cualquier forma, las instituciones y las coaliciones de partido constituyen vínculos de la actuación de los gobiernos y gobernantes en la producción de políticas. Cuántos, cuáles vínculos y con qué consecuencias es la temática que se analizará en el siguiente capítulo.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Para qué sirven los gobiernos?
- ¿Qué es el *party government*?
- Explique las diferencias entre partidos sobre la base de la tripartición *vote-seeking*, *policy-seeking* y *office-seeking*.
- ¿A qué condiciones responde la formación de los gobiernos de minoría?
- ¿Qué diferencias pueden hallarse entre coaliciones sobredimensionadas y grandes coaliciones?
- Desde el punto de vista de los electores, ¿es preferible una cohabitación o un gobierno dividido?
- ¿La partidocracia debe fundarse inevitablemente en la repartición de cargos? Defina y explique.