

## Capítulo 6

# Sistemas políticos y calidad de la democracia

Los capítulos precedentes han individualizado, descrito y analizado los sistemas electorales y las instituciones de gobierno de los sistemas políticos de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia, cómo son, cómo funcionan, qué problemas operativos presentan y cómo se autorregulan y reequilibran. En este capítulo trataré, al mismo tiempo, de ofrecer una síntesis profunda de los aspectos más importantes de los distintos sistemas políticos y proceder a una comparación de sus funcionamientos. El objetivo de la comparación, en este caso, consiste en dar una respuesta satisfactoria a una pregunta, tal vez clásica, seguramente de persistente actualidad (Crozier, Huntington y Watanuki 1977; Norris 1999; Pharr y Putnam 2000): ¿qué estructuración del sistema político garantiza mayor/mejor estabilidad política y eficacia decisional?

Actualmente está de moda hablar de *governance* más que de gobernabilidad, que erróneamente es considerado un concepto conservador. En todo caso, la diferencia es que la gobernabilidad corresponde a la esfera propiamente política e institucional, mientras que con *governance* algunos autores se refieren también al sistema económico y a la sociedad, en sus distintas articulaciones, en sus capacidades de autogobierno y en sus interacciones con el sistema de gobierno. Pienso, en cambio, que es más oportuno mantener el concepto de gobernabilidad y acotar el análisis a la política y las instituciones. A propósito (como ya hice en otra parte: Pasquino 1994, al que remito para profundizar), definiré gobernabilidad como, justamente, la capacidad de combinar estabilidad política y eficacia decisional.

Naturalmente las combinaciones pueden ser varias, dependiendo de las instituciones y de los partidos que se encuentran en un particular sistema político. Y las evaluaciones puede ser igualmente diferentes, dependiendo de los imperativos sistémicos y temporales (una determinada

fase histórico-política requiere sacrificar parte de la estabilidad y la eficacia o, viceversa, requiere sacrificar la búsqueda de la eficacia para no incidir negativamente en la estabilidad) y de las preferencias de los ciudadanos.

### **Sistemas presidenciales/semi-presidenciales y gobernabilidad**

Una vez establecido que la gobernabilidad es la variable dependiente, vale decir lo que debe ser explicado y evaluado, el análisis se desplaza hacia las variables independientes, o sea sobre cuáles órdenes institucionales y cuáles factores/mecanismos políticos producen de manera más o menos satisfactoria aquella específica combinación de “estabilidad + eficacia” que desemboca en gobernabilidad. En lo que respecta a la *estabilidad política*, sin grandes dificultades es plausible sostener que los indicadores son la duración en el cargo de las mismas personas/autoridades, particularmente del jefe del ejecutivo, y la persistencia del mismo partido o de la misma coalición en apoyo del ejecutivo. Por el contrario, es evidente que si frecuente, imprevista e inesperadamente, no en correspondencia con los periódicos vencimientos electorales, se cambian los gobernantes (las autoridades) y, al mismo tiempo, los partidos y las coaliciones en apoyo de los nuevos gobernantes, entonces debemos hablar de inestabilidad política. Incidentalmente, la inestabilidad política no indica por sí misma inestabilidad del régimen, vale decir, de las reglas, los procedimientos, las instituciones, y en los casos examinados, de la democracia. Sin embargo, por muchos casos históricos (Italia después de 1919; Weimar 1918-1933; España entre 1931 y 1936; la Cuarta República francesa, 1946-1958), sabemos que la inestabilidad política a menudo es un signo del derrumbe del régimen, dado que deteriora las instituciones, los partidos y también, naturalmente, la comunidad política (sobre ese punto, desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, véase la excelente investigación verdaderamente comparada de Alexander 2002).

Volviendo al tema, cuando se trata de “estabilidad política”, en cierto sentido los sistemas presidenciales y, en parte, los sistemas semi-presidenciales, arrancan con ventaja. De hecho, si se usa el indicador “duración en funciones”, en esos sistemas, una vez electo, el jefe del ejecutivo no puede, salvo en casos excepcionales, y, en la práctica, rarísimos, ser derrocado o sustituido. Por lo tanto es constitucionalmente estable, pero también es verdad que su eventual inestabilidad asestaría un golpe muy duro al sistema mismo. En suma, en los sistemas presidenciales/semi-

presidenciales, la inestabilidad política puede transformarse rápidamente en inestabilidad del régimen, mientras que en los sistemas parlamentarios existen mecanismos que, dentro de ciertos límites, pueden atenuarla y absorberla (que constituye la tesis de Linz 1995). Entonces, esa ventaja institucional de los sistemas presidenciales/semi-presidenciales resultará moderada una vez que se mida también la potencial eficacia decisional del jefe del ejecutivo y del partido o de la coalición que lo apoya. Efectivamente, hemos visto, por un lado, que en los Estados Unidos el gobierno dividido se presenta frecuentemente no sólo porque desde el inicio de su mandato el Presidente electo no dispone en el Congreso de una mayoría política en la que apoyarse, sino también porque puede perder su eventual mayoría en las elecciones de la mitad de su mandato para Cámara y Senado. En el caso del semi/presidencialismo francés es la cohabitación la que vuelve débil, desde el punto de vista de la eficacia decisional, a un Presidente que, por otra parte, permanece estable en sus funciones. Y la cohabitación podía —al menos hasta la reforma constitucional de 2001, que aproxima las dos elecciones, presidenciales y parlamentarias, y casi las hace coincidir temporalmente— intervenir en el curso del mandato presidencial, como en efecto lo fue con Mitterrand 1986-1988 y 1993-1995 con Chirac 1997-2002. A este punto probablemente es útil subrayar que no es la elección popular directa la que garantiza estabilidad política del ejecutivo, sino que es la regla constitucional, que impide a las Cámaras desafiarlo y destituirlo. Sin embargo, la estabilidad política, que es una importante, pero no absoluta, condición de la eficacia decisional, puede, en los sistemas presidenciales y semi-presidenciales, terminar siendo una suerte de jaula dorada para un jefe del ejecutivo que no tenga mayoría en el Congreso/Parlamento. Y cuando el Presidente intenta forzar la salida de su jaula dorada corre el riesgo de desatar una crisis institucional.

Cómo garantizar la coincidencia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria, y si verdaderamente debe ser garantizada: esas siguen siendo las dos cuestiones institucionales y políticas de extraordinaria importancia. Por un lado están los que optan por un gobierno unificado y por hacer imposible la cohabitación. Por el otro, sobre todo los teóricos de la elección racional, consideran que en una cierta —según ellos, por lo general amplia— medida, gobierno dividido y cohabitación permiten o bien imponen a gobernantes y representantes tener en cuenta las exigencias y las preferencias del elector medio. Vale decir que el Presidente, aun electo por una mayoría popular, no podrá satisfa-

cer exclusivamente las preferencias de sus electores y un Parlamento/Congreso en el que la mayoría sea distinta de la "presidencial", no podrá obrar sólo en el interés de los electores de esa mayoría. En una situación de este tipo, Presidente y Parlamento/Congreso estarán obligados a encontrar puntos de encuentro o bien de equilibrio de preferencias y decisiones que satisfagan al mayor número de electores. Por lo tanto, en esta perspectiva, gobiernos divididos y cohabitación serían aceptables e incluso preferibles ya que el quantum, a lo mejor muy elevado, de eficacia decisional, resultaría mayormente congruente con las preferencias difundidas del electorado.

Teóricamente, esta explicación podría considerarse válida para el sistema presidencial estadounidense. Parece bastante discutible para los sistemas presidenciales latinoamericanos (Lanzaro 2001), en los que la falta de eficacia decisional se encuentra fundamentada por las muchas y frecuentes tensiones que se descargan sobre las instituciones, y al menos en parte debe ser redimensionada para la cohabitación francesa. Efectivamente, hemos visto que cuando existe cohabitación en Francia, el Primer ministro es tal, y está capacitado para gobernar, exclusivamente porque tiene una mayoría político-parlamentaria que lo apoya. Por lo tanto, prácticamente podría satisfacer las preferencias de sus electores, o bien de los electores de su mayoría. Pero por un lado el Presidente dispone de algunos instrumentos de intervención, hasta la dimisión del Primer ministro y la disolución anticipada del Parlamento, y también de algunos poderes en las políticas gubernativas; por otro lado, consciente de los instrumentos que están a disposición del Presidente y de los poderes ejecutivos de los que goza de todos modos, el Primer ministro tratará, en buena medida, según su temperamento, su personalidad, sus ambiciones de no desafiar al mismo y de evitar decisiones que sabe con seguridad que desagradarán al Presidente y que pueden ser las precursoras de una reacción suya. A pesar de algunas tensiones, a menudo recordadas en los libros testimoniales, o bien de los observadores participantes, consejeros y ministros, la cohabitación francesa, sustancialmente, se ha mantenido dentro de los límites previsibles y no ha tenido efectos sistémicos desestabilizadores. De modo que el problema principal de los gobiernos divididos y de las cohabitaciones parece consistir especialmente, como ya hemos señalado, en la difícil identificación de las responsabilidades de las decisiones tomadas/no tomadas y de sus consecuencias.

A este punto hemos entrado simultáneamente en dos campos, que trataré de mantener bien distinguidos, el del *accountability*, es decir, el de



ser llamados a rendir cuentas, y el de la eficacia decisional, en cierta medida la capacidad de tomar decisiones, que no consisten solamente en la importante producción de las políticas públicas, que tengan en cuenta los intereses y las preferencias de los electores y las reflejen con apreciable cuidado. ¿De qué modo los electores puede evaluar, por un lado, quién es el responsable y, por otro lado, cómo y cuánto el gobierno dividido y la cohabitación inciden negativamente en la eficacia decisional, y por lo tanto en la posibilidad de que sus intereses y sus preferencias sean tenidas suficientemente en cuenta? ¿Y en qué contexto institucional los electores pueden llegar a una evaluación más precisa, con mayores conocimientos y mayores probabilidades de que sean tenidas en cuenta? Pero antes de profundizar en estos problemas es oportuno volver al análisis de algunos aspectos de la estabilidad política de los ejecutivos en los sistemas parlamentarios.

### **Sistemas parlamentarios y gobernabilidad**

Basándonos en lo que sabemos sobre la formación de los gobiernos parlamentarios y sobre la naturaleza de los sistemas parlamentarios, nuestras expectativas son claras: una módica dosis de inestabilidad de los ejecutivos es, en cierto sentido, normal, incluso fisiológica, a veces incluso útil para volver a poner en sintonía al gobierno con electorados que cambian. Sin embargo, en base a lo que hemos puesto en evidencia relacionado con los mecanismos políticos e institucionales que vigilan la formación, la transformación y la disolución de los gobiernos, sabemos que debemos esperar diferencias significativas entre los distintos modelos parlamentarios. La tabla 6.1 confronta el número de los gobiernos, el número de los jefes de gobierno y la duración promedio de los gobiernos en Gran Bretaña, Alemania e Italia. Pero ya que el número de los Presidentes del Consejo italianos es superior al de los otros dos países y la duración promedio de los gobiernos muy inferior, he pensado en poner también en evidencia la duración máxima y la mínima en funciones de los jefes de gobierno.

**Tabla 6.1 Número de los gobiernos y duración en funciones de los jefes del ejecutivo en Gran Bretaña, Alemania e Italia (1945-2002).**

	Gran Bretaña	Alemania	Italia
Número de gobiernos	20	26	59
Número de jefes de gobierno	11	7	25
Duración promedio en funciones	5 años	7 años y medio	11 meses
Duración máxima*	11 años	16 años	1058 días
Duración mínima**	1 año	3 años	9 días

\* Para Gran Bretaña: Thatcher 1979-1990; para Alemania: Kohl 1982-1998; para Italia: Craxi 1983-1986.

\*\* Para Gran Bretaña: Douglas-Home 1963-1964; para Alemania: Kiesinger 1966-1969; para Italia: Andreotti 1972.

Habiendo supuesto que existe una relación positiva entre estabilidad política y eficacia decisional, es fácil sostener que la eficacia decisional debe haber sido superior en Alemania respecto tanto a Gran Bretaña como a Italia. Visto de cerca, el caso inglés suscita una segunda consideración. Efectivamente, mientras los datos del largo período dan una impresión de notable estabilidad, la realidad fue muy distinta entre 1955 —conclusión del último gobierno conducido por el legendario Winston Churchill— y 1979 —inauguración del Primero gobierno de Thatcher. En ese cuarto de siglo se sucedieron tres gobiernos conservadores inestables: Eden, Macmillan, Douglas-Home; dos gobiernos laboristas conducidos por Wilson; un gobierno conservador conducido por Heath; dos gobiernos laboristas conducidos por Wilson y por Callaghan. La secuencia, acompañada de los problemas de gestión de la economía y de relaciones con los sindicatos, ha sido tan tormentosa, y la gestión del sistema económico tan problemática, que impulsa a algunos estudiosos a poner en duda la vitalidad del sistema de gobierno inglés y, naturalmente, del sistema electoral que permitía/facilitaba/producía alternancias consideradas demasiado frecuentes y perjudiciales para llevar a cabo un programa político coherente (Finer 1980 ha sido la voz más crítica). Como hemos visto, confirmando su solidez política e institucional de fondo, el modelo de Westminster se ha autorregulado y reequilibrado, con un lar-

go período de inestabilidad “conservadora” seguido del que promete ser otro largo período de estabilidad laborista.

En cuanto a Alemania, la larga fase de estabilidad del Canciller Adenauer (1949-1963) y de los gobiernos democristianos-liberales ha permitido, tal vez se podría decir que han producido, la afirmación de las condiciones necesarias para la reconstrucción. Después de una breve experiencia de Gran Coalición (1966-1969) entre democristianos y socialdemócratas, se crearon también las condiciones de alternancia que han hecho más fluido el sistema y permitido afrontar con éxito nuevos problemas políticos (entre los cuales se encuentra la relación con Alemania del Este). Sabemos que buena parte de la inestabilidad de los gobiernos italianos —la frugalidad de los datos de la Tabla 6.1 lo confirma— no involucraba a los ministros, comenzando por los Presidentes del Consejo, y sobre todo no impedía a las coaliciones, antes centristas, después de centro-izquierda, finalmente penta-partidistas, reproducirse, garantizando una notable continuidad en la acción de gobierno. Por lo tanto, en la medida de las capacidades de los gobernantes italianos, la eficacia decisional resultaba poco comprometida por la inestabilidad de los gobiernos. En todo caso lo estaba, pero por la naturaleza inevitablemente compuesta de las coaliciones gubernativas.

Sin embargo, incluso cuando no produce efectos negativos en la eficacia decisional, la inestabilidad política incide negativamente sobre dos elementos importantes que conectan al electorado con las autoridades, de gobierno y de representación. Incide:

- primero, sobre la *identificabilidad* por parte del electorado de los (potenciales) gobernantes y de sus méritos y desméritos;
- luego, sobre su *responsabilización*, en otras palabras, las posibilidades de llamarlos para que rindan cuenta de lo obrado, sobre la llamada *accountability*.

Concluyendo su libro en el período en que —pero entonces era imposible saberlo— Margaret Thatcher estaba por poner fin a la fase de inestabilidad de la política inglesa, Finer llevaba las de ganar al denunciar que la identificabilidad de los potenciales gobernantes ingleses y su *accountability* habían sido, hasta entonces, más bien un mito que una realidad. Efectivamente, esos gobernantes cambiaban en el curso de su legislatura demasiado frecuentemente para permitirle al electorado inglés que los “identificara” con seguridad e identificaran así las responsabilidades políticas personales. En parte, obviamente, Finer daba en el blanco. Sin embargo, desde mi punto de vista, subestimaba dos elementos. El prime-

ro es que, aunque el Primer ministro no fuera perfectamente “identificable”, los electores tenían muchas certezas de que, si su partido preferido hubiese ganado las elecciones, el Primer ministro habría salido de las filas de ese partido. Agrego aquí, porque es un elemento relevante, que los electores ingleses tienen siempre alguna razonable certeza sobre quién se convertirá en Primer ministro incluso luego de la consolidada tradición del mayor partido de la oposición de construir un gobierno “sombra” (*shadow Cabinet*) con un Primer ministro “sombra” (Massari 1990; Missiroli 1990; Rinella 1999), listo para mudarse a Downing Street 10 en el caso de una victoria electoral. Por lo tanto la arquitectura política e institucional del modelo de Westminster alienta una doble identificabilidad: la del gobierno y la de la oposición (Pasquino 2002c). El segundo elemento es que, incluso cuando la identificabilidad del Primer ministro no fuese practicable en el curso de la fase de gobierno, seguramente resultaba afirmada/impuesta de manera muy clara y significativa al término de la legislatura y por lo tanto durante la campaña electoral. Llegados a ese punto, naturalmente, la identificabilidad de las elecciones en juego y la posibilidad para los electores de juzgarlas favorable/negativamente resultaban con toda claridad muy elevadas. Podemos afirmar que habían llegado al punto más elevado posible.

Por consiguiente los electores y, más en general, la opinión pública y los mass media, son capaces de imponer el *accountability*, vale decir, de exigir de los gobernantes y de los candidatos (ya que también la oposición debe rendir cuentas con su *accountability*) una *rendición de cuentas* de lo obrado por el gobierno, como he subrayado con una fórmula: de lo hecho, lo contrahecho, lo mal hecho y lo “nada hecho”. En cierto sentido las “demasiado frecuentes” alternancias de gobierno en Gran Bretaña entre 1954 y 1979 indicaban que los electores, insatisfechos con lo obrado por sus gobernantes, se orientaban a experimentar con el otro equipo, el cual resultaba igualmente sustituido muy rápidamente en el caso de no tener éxito: un caso casi de manual de interacción entre gobernantes inadecuados y electores exigentes. Por otra parte esta dinámica configura un caso de buen funcionamiento de la democracia en la visión clásica de Schumpeter (he discutido sobre este tipo de democracia confrontándola con la idea de Hans Kelsen en Pasquino 2000): equipos de políticos que se proponen y electores que disponen. Aunque rápida, la circulación de las autoridades gobernantes en el caso inglés parece haber garantizado identificabilidad y responsabilización en calidades y en cantidades superiores al inmovilismo y a la confusión que derivan del gobierno dividido en el contexto estadounidense. Recuérdese que en los Estados Unidos

prácticamente no existe un jefe de la oposición política (aunque existen líderes de la mayoría y de la minoría en el Congreso), siendo la oposición misma, además, difícil de identificar (Dahl 1966), tanto es así que el candidato del partido que no está en la Casa Blanca sabe perfectamente que su carrera presidencial se volverá muy difícil si:

- a) el candidato adversario es el Presidente en funciones;
- b) si el partido del Presidente en funciones consigue reivindicar los méritos de la acción de gobierno.

En ambos casos la identificabilidad es muy simple, la asunción de responsabilidades más positiva y el voto retrospectivo, que se constituye y por lo general se expresa en la simple evaluación personal de las pasadas prestaciones y requiere menos apuestas en el futuro, más fácilmente practicable.

En el caso de Alemania la estructura bipolar de la competencia partidaria —la favorita, pero no la totalmente determinada, del sistema electoral— incentiva la formación de coaliciones de gobierno que se presentan al electorado habiendo pre-designado su candidato a Canciller. De modo que estamos frente a una situación de significativa *identificabilidad* por parte del elector de la oferta de gobierno (liderazgo y políticas) e, inmediatamente después, a la posibilidad de identificar con razonable aproximación quién es el responsable de las decisiones tomadas y no tomadas, de las promesas cumplidas y de las promesas incumplidas. Dado que, en gran medida, la pre-designación implica una relación de *accountability* personal y político-partidaria con el electorado, vale decir tener en cuenta las preferencias expresadas por el electorado y rendir cuenta de en qué medida y cómo serán satisfechas, está en el interés de la coalición de gobierno que el Canciller se mantenga estable en el cargo (como ponen en evidencia los datos de la Tabla 6.1), capaz de ser eficaz desde el punto de vista decisional. Sin embargo, como hemos visto antes, también el Canciller, elegido por el Bundestag con un voto específico sobre su persona, puede ser sustituido por el Bundestag con un voto de desconfianza, que lo obliga a dimitir, constructivo, vale decir que debe sucederle la explícita expresión de confianza de un sucesor.

Por otra parte, aun cuando el voto de desconfianza constructivo se configure como un procedimiento constitucionalmente perfecto en sí mismo, su utilización no elimina del todo el problema de la nueva (y vieja, o bien parcialmente redefinida) coalición de adquirir una clara identificabilidad y de aceptar las responsabilidades de lo obrado por ella, justificando y legitimando sus comportamientos hasta la decisión, que ya hemos discutido, de los democristianos y los liberales, de volver

frente a los electores, como en 1982-1983, para obtener plena legitimidad a favor del derribamiento de las alianzas. Después de lo cual y gracias a la renovada identificabilidad, los protagonistas del cambio, es decir de la formación de la nueva coalición de gobierno, fueron capaces de llevar a la práctica los procedimientos del *accountability* que les permitieron tres victorias electorales consecutivas. También en el caso alemán la oposición, especialmente luego de que se produjo la primera alternancia, goza de una específica visibilidad (el análisis de Kirchheimer 1966 sigue siendo importante, aunque, por razones temporales, no pudo dar cuenta de este desarrollo).

La situación italiana es bastante distinta y mucho más compleja. En la Primera República, salvando el infeliz y un poco bufo intento de 1953 de sacar ventaja de una ley electoral especialmente concebida (y que fracasó, Pasquino 2002b, pp. 174-179), e incluso entonces de manera no "identificable", nunca se formó ninguna coalición preelectoral dispuesta a presentarse frente a los electores como gobierno potencial, mucho menos legislativo. Esto no quita, naturalmente —pero se trata de otro asunto, ya que no involucraba ni a los partidos ni a sus representantes ni a los gobernantes— que la mayoría de los electores italianos pudiese prever en grandes líneas qué coalición de gobierno se habría formado después del voto. Sin embargo era una previsión demediada. Efectivamente, el electorado nunca fue capaz de basar su comportamiento en atendibles previsiones concernientes a quién se hubiera convertido en el Presidente del Consejo, previsiones, por otra parte, imposibles también para la misma clase política en su conjunto. Por otra parte, el vertiginoso recambio de los Presidentes del Consejo, además de algunos cambios, a veces significativos, en la composición de las coaliciones de gobierno, hacían impracticable tanto la identificación previa de las mismas coaliciones, como la precisa —o bien la, por lo menos, atendible— responsabilización de los gobernantes (partidos y ministros) por parte de los electores italianos. En definitiva, en la Primera república italiana el voto iba a los partidos que, en gran medida y dentro de ciertos límites, hacían con él lo que querían, en relación tanto a la nómina de los gobernantes como a la formulación de las políticas públicas. Esta amplia discrecionalidad se configuraba como uno de los puntos de apoyo de la partidocracia. En todo caso, más que el veredicto de los electores, los partidos italianos tenían en cuenta las preferencias de algunos grupos organizados: la Iglesia, la Cofindustria, la Coldiretti, los sindicatos y, *last but not least*, los policy-maker de los Estados Unidos.

En la nueva fase que la República italiana está atravesando a partir de la reforma electoral de 1993, la situación, al menos parcial, pero significativamente, ha cambiado:

- El imperativo planteado por el sistema electoral es que, preventivamente, se deben formar coaliciones electorales lo más amplias posible, de lo contrario las derrotas en los colegios uninominales están aseguradas y son ineludibles.
- De forma indirecta, pero no por eso marginal, resulta políticamente oportuno y fecundo, y deseado por los electores, que las coaliciones tengan un líder visiblemente candidato al cargo de Presidente del consejo.

De modo que, incluso si las reglas electorales y los mecanismos institucionales siguen siendo controvertidos e, incluso, un poco precarios, no parece haber duda acerca de que la identificabilidad de la oferta de coalición de los partidos a los electores (en el caso de la Casa dell Libertà esta oferta es también de liderazgo) y, aunque pasible de ser corregida, significativamente aumentada y mejorada (y en tanto que tal, evaluada positivamente al menos por un tercio de los electores: ITANES 2001, pp. 143-155). En lo que respecta a la responsabilización, el *accountability*, que los electores podrían pretender para aprobar los comportamientos de las coaliciones de gobierno y los partidos, en ausencia de una reforma constitucional real, la situación se presenta todavía relativamente confusa.

A pesar de eso, deben señalarse al menos dos modificaciones potencialmente positivas. La primera es que en las elecciones de mayo de 2001 se confrontaron dos coaliciones, una de las cuales había gobernado durante toda la legislatura; y aquí se encuentran algunos elementos de debilidad y precariedad, no tanto del sistema institucional como del sistema de partidos, con cuatro gobiernos de perímetro variable y, al final, no presentando como candidato al Presidente del Consejo en funciones: renunciando entonces a la potencial ventaja de la *incumbency*. La otra coalición se presentó, en cambio, con un candidato que explícitamente desafiaba al centro-izquierda. Por lo tanto la competencia fue efectivamente bipolar, capaz de favorecer tanto la identificabilidad de la oferta y la contrapropuesta como la decisión retrospectiva (por lo que visiblemente había sido hecho/no hecho por los gobiernos del Olivo/centro-izquierda), y prospectiva (con referencia a las promesas programáticas) de voto del elector sobre la base de la responsabilización de los gobernantes devenida ampliamente practicable (Pasquino 2002a). La segunda modificación positiva es que se ha generado una alternancia concreta,

sin inconvenientes, corpulenta, sobre temas centrales para el gobierno de un sistema político: políticas económicas, sociales, incluso internacionales (que conciernen, especialmente, a la Unión Europea).

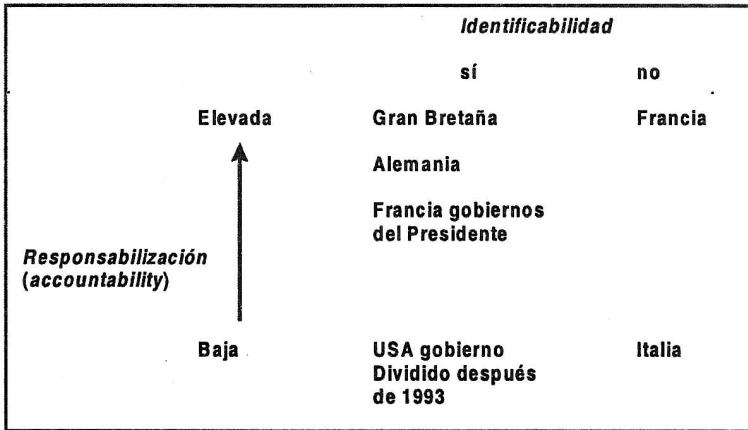
El persistente elemento de debilidad es que todas estas modificaciones positivas del sistema político italiano parecen provisionales, y hasta ahora no han encontrado un terreno sólido y compartido en el que implantarse con reglas institucionales que marquen un punto de no retorno. El juego italiano de las coaliciones sigue estando en manos de los partidos y sus dirigentes, que pueden desplazarse a placer sin, por ejemplo, el obstáculo de la disolución del Parlamento requerido y obtenido por el Presidente del Consejo, ni la disuasión, ofrecida por el voto de desconfianza constructivo, contra las crisis causadas por la utilización desprejuiciada del poder de extorsión. La Primera República italiana atemperó la inestabilidad de sus gobiernos (no de sus coaliciones, por el contrario muy estables y algunas veces, como se decía, incluso solidificadas y, por lo tanto, asfixiantes) con una cierta capacidad a través de las crisis de gobierno de ponerse en sintonía con el electorado y con los grupos de interés. En cambio, la actual fase de la República resulta privada tanto de los mecanismos de estabilización como de las reglas institucionales que permitan, sin las tensiones y los conflictos que han seguido al derrumbamiento del primer gobierno de Berlusconi (diciembre de 1994) y a la crisis del gobierno de Prodi (octubre de 1998), utilidades compartidas, duraderas, justificables, si no en términos de identificabilidad, al menos en términos de efectiva re-responsabilización. En ausencia de reformas institucionales coherentes e inteligentes, ni siquiera la previsible duración del segundo gobierno de Berlusconi garantiza que el sistema parlamentario de gobierno italiano ofrezca verdaderamente a su electorado el máximo de identificabilidad acompañada de lo mejor de la responsabilización.

Justamente porque es semi-presidencial, la situación francesa modera aspectos de interesante correspondencia biunívoca. Efectivamente, la competencia nunca tiene lugar entre dos coaliciones perfectamente preconstituidas. Por un lado se encuentra una mayoría presidencial, a lo mejor ya delineada en tanto que tal luego de la reciente conquista del Eliseo por obra de uno de sus líderes, por otro lado se ubica una coalición que apunta a conquistar la mayoría de las bancas en la Asamblea nacional. Esta es la coalición que, cuando también constituye la mayoría parlamentaria saliente, se presenta como "desafiante" y tiene, necesariamente, necesidad de un candidato a Primer ministro (cuya contraparte es el Presidente de la República en funciones).



Por lo tanto estamos frente a una relativamente fácil identificación de las dos coaliciones político-parlamentarias, mientras que la identificabilidad del Primer ministro está garantizada por la coalición que, no teniendo a su jefe, el Presidente, tiene todo el interés en indicar quién es su candidato para el Hotel de Matignon (el cuartel general del gobierno). La coalición que tiene a su jefe, el Presidente, efectivamente es capaz de ofrecer al electorado una promesa de estabilidad político-institucional total, en ausencia de cohabitación, pero no de permanencia en el cargo de Primer ministro durante toda la legislatura. Sobre la base de las experiencias pasadas resulta probable que el Presidente aprovechará las posibilidades de cambiar al Primer ministro (como hemos visto en la Tabla 3.1 del capítulo tercero) tanto para evitar críticas directas a él mismo, el Presidente, como para volver a poner en sintonía su acción de gobierno con la opinión pública al menor costo posible, dando una importante señal de atención.

Figura 6.1 Identificabilidad de gobiernos y gobernantes por parte de los electores y posibilidad de evaluar responsabilidades.



El sistema semi-presidencial francés ofreció en el pasado, cuando la duración de los dos cargos estaba desfasada, la posibilidad de un doble control de *accountability*: sobre el Presidente y, en los casos de cohabitación, también sobre el Primer ministro y su coalición de gobierno. Con la reducción del septenio presidencial a quinquenio, como fue querido por Chirac, este doble tipo de control podría haberse debilitado. Sin embargo queda que el electorado francés ya ha demostrado que puede

ver con claridad, incluso en los casos de cohabitación, quién ha gobernado. Por cierto, la cohabitación esfuma un poco los contornos y las diferencias en los contenidos, haciendo más fácil expresar un juicio fundado y neto sobre los acontecimientos y las políticas hechas y factibles. Por esta razón la Francia de la cohabitación podría también colocarse en el centro de la Tabla 6.2, que resume a grandes líneas y visualiza lo pensado hasta aquí y anticipa lo que diré a continuación sobre los Estados Unidos.

## **El sistema presidencial estadounidense**

Ya hemos dicho que los sistemas presidenciales garantizan la estabilidad política al Presidente/jefe del ejecutivo, que tiene la plena disponibilidad de la nómina de cada uno de los componentes de su equipo de gobierno, pero no le garantizan eficacia decisional. Como ha sido repetidamente subrayado, el gobierno dividido constituye, desde hace décadas, el obstáculo más grave a la eficacia decisional, no sólo del Presidente, sino también del Congreso, y la pantalla más impenetrable para la atribución de responsabilidades en la producción de políticas públicas. La teoría de los veto players concluye diciendo que, en cierta medida, el "empantanamiento" refleja las preferencias de los electores, y agrega que cualquier decisión que sea tomada en situaciones de gobierno dividido está más cerca de las preferencias de los electores, representando un compromiso entre el Presidente y el Congreso, cada uno, a su vez, con preferencias distantes del punto de equilibrio. Aunque institucionalmente menos elástico y flexible que los sistemas parlamentarios, el presidencialismo estadounidense, gracias a la relativa falta de disciplina de los parlamentarios, hasta hace poco tiempo parecía más maniobrable, de modo que un gobierno "numéricamente" dividido podía, en la práctica, volverse, al menos en ciertas materias y para determinadas votaciones, políticamente cohesionado. En cambio, entre otras consecuencias relevantes, la llamada "revolución de Reagan", que se fundaba en significativas bases sociales (y culturales) (Fabbrini 1986), por un lado creó mayor homogeneidad en los rangos de los Representantes electos de los republicanos y mayor disciplina de voto, por otro lado, ha redefinido las bases del voto popular en los estados del sur, de manera que prácticamente no existen más Representantes conservadores del Partido Demócrata, dóciles presas de los Presidentes republicanos. Por consiguiente, en los últimos diez años, si existe un gobierno dividido en el sistema presidencial estadounidense, son mayores las probabilidades de que se creen empantana-

mientos decisionales y que se eleve el nivel de los conflictos político-institucionales.

En la medida en que en los conflictos entre el Presidente y el Congreso prevalezcan las diferencias sobre las políticas públicas, y no sobre las interpretaciones de rol, de poder o de legitimidad, el electorado también podría conseguir alguna ventaja en términos de información, conocimiento e incluso influencia. Sin embargo, tanto el empantanamiento institucional como el compromiso decisional, inevitablemente confuso, contienen elementos negativos que no favorecen la tarea del electorado evaluando a gobernantes y representantes. Particularmente, en el gobierno dividido sufren tanto la identificabilidad como el *accountability*. En tanto que las modalidades de elección del Presidente exaltan al máximo su identificabilidad, del mismo modo, pero obviamente mucho más que la de cada uno de los senadores y representantes, todo esto no se puede traducir en *accountability* ni cuando el Presidente es efectivamente jefe de una mayoría en el Congreso pero la mayoría mantiene mucha discrecionalidad operativa, ni, menos aún, cuando el gobierno está dividido.

Este inconveniente ya fue oportunamente puesto de relieve hace veinticinco años por Fiorina (1977), que deploraba la ausencia, o bien, la no voluntad de asunción de "responsabilidad colectiva" por parte de los *congressmen*. La paradoja es que, respecto a las conocidas teorizaciones según las cuales podría haber un *trade off*, un intercambio entre la formación de un gobierno estable y la reducción de la representación política, que es lo que por un lado se le imputa al gobierno inglés y, por otro lado, se le reconoce apriorísticamente a los gobiernos multipartidistas producidos por sistemas electorales proporcionales, el sistema presidencial estadounidense ofrece:

- un gobierno estable, pero a menudo decisionalmente poco eficaz,
- y una amplia representación/representatividad que resulta ser un obstáculo a la formación de decisiones y a la traducción de las promesas programáticas del Presidente en políticas públicas.

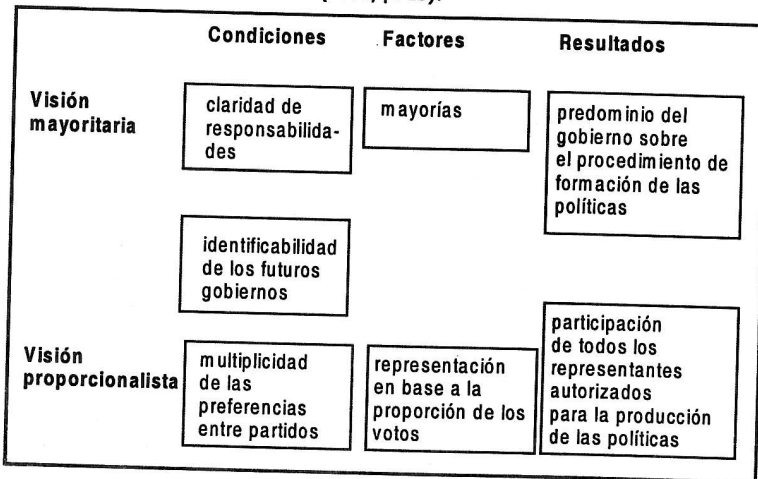
De eso resulta, justamente como estigmatizaba hace ya veinticinco años Fiorina, que todas las autoridades protagonistas son capaces de rechazar cualquier responsabilidad política e institucional, y que el mayor inconveniente operativo del sistema presidencial estadounidense es justamente la combinación dispuesta entre la dispersión de la identificabilidad de gobernantes y representantes y la consiguiente e inevitable dificultad para el electorado de hacer valer el *accountability*.

## Evaluación general

Lo dicho y argumentado hasta aquí pone fuertemente en cuestión la demasiado neta distinción dicotómica formulada por Powell (2000, p. 26) entre la visión mayoritaria y la visión proporcionalista. La primera debería poner a los ciudadanos en condición de elegir entre gobiernos alternativos. Los que ganan pasan a formar el gobierno y llevan a cabo las políticas. En la visión proporcionalista los electores eligen representantes que en la fase post-electoral negociarán las políticas teniendo en cuenta los intereses de sus electores. La figura 6.2 sintetiza estos elementos.

Lo que queda fuera de la figura diseñada por Powell son las modalidades efectivas con las que los gobiernos, en sus diferentes configuraciones en los distintos sistemas políticos, pueden proceder a la formulación, pero sobre todo a la implementación de las políticas públicas. Entonces será posible verificar, como muchas veces ha sido dicho en este libro, que la distinción entre visión mayoritaria y visión proporcionalista debe ser ulteriormente especificada y enriquecida haciendo referencia al lado más precisamente institucional del funcionamiento de todo el sistema político. Será necesario también poner en discusión algunas consideraciones negativas de las democracias mayoritarias y algunas consideraciones positivas, demasiado automáticamente positivas, de las democracias proporcionalistas.

Figura 6.2 Conexiones entre las preferencias de los electores y las políticas públicas. Fuente: Powell (2000, p. 15).



**Figura 6.3 Sistemas políticos, veto player, gobernabilidad.**

<i>Variable independiente</i>	<i>Variable interventora</i>	<i>Variable dependiente</i>
<b>Sistemas políticos gobernabilidad</b>	<b>número de los veto players</b>	<b>grado de</b>
<i>Presidenciales</i>	<b>tres, cuatro, cinco</b>	<b>medio/bajo</b>
<i>Semi-presidenciales</i>	<b>ninguno, uno, dos</b>	<b>medio/alto</b>
<i>Parlamentarios</i>		
<i>Gran Bretaña</i>	<b>ninguno</b>	<b>alto</b>
<i>Alemania</i>	<b>potencialmente uno</b>	<b>medio/alto</b>
<i>Italia</i>	<b>numerosos</b>	<b>medio/bajo</b>

Un modo probablemente útil, pero de todos modos sugestivo, de reformular estas distinciones, se encuentra en una aplicación flexible de la teoría de los veto players. En la figura 6.3 presento de manera problemática una posible integración de lo sostenido hasta ahora sobre los sistemas políticos y su gobernabilidad. Con referencia a lo dicho repetidas veces, la lectura de la figura debería resultar muy fácil. Me limito a subrayar que en el caso de los Estados Unidos, Presidente, Senado y Cámara de los Representantes son veto players institucionales significativos. A ellos puede agregarse tanto la Corte Suprema como cualquier división en los dos partidos, Demócrata y Republicano. En el modelo Westminster no existe ningún veto player, ya que el Primer ministro, jefe de una mayoría parlamentaria a menudo muy amplia, no encuentra obstáculos en la implementación de su programa. En el semi-presidencialismo francés, los dos veto players son el Presidente y el Primer ministro, pero si el Presidente tiene una mayoría política propia en el Parlamento, no existe ningún veto player. Privado de esta mayoría, es decir, en casos de cohabitación, el Presidente puede volverse veto player, pero en pocas materias y de manera limitada, en relación a un Primer ministro, de color político distinto del suyo, que funda su poder en una mayoría parlamentaria. En el caso alemán hemos visto como el Bundesrat es un veto player potencial. En el caso italiano los partidos siguen siendo concretos veto players, pero en la dinámica institucional Presidente del Consejo/Parlamento abrigan otras potencialidades de veto.

No tiene mucho sentido interrogarse sobre las diferencias de funcionamiento de los distintos tipos de sistemas políticos y de democracias si, al final, no se abre el complejo y delicado, pero decisivo, discurso sobre la calidad de la democracia. Consciente de que no existe un único indicador de calidad de la democracia, pero también que, en sustancia, lo que cuenta son las consideraciones de los ciudadanos, me limitaré aquí, en la tabla 6.2, a confrontar el grado de satisfacción de los ciudadanos en relación a los cinco sistemas políticos analizados.

**Tabla 6.2 Grado de satisfacción por el funcionamiento de la democracia (porcentajes de bastante satisfechos/muy satisfechos).**

	1973	1983	1990	1999
<b>Francia</b>	41	46	42	59
<b>Alemania</b>	44	66	49	66
<b>Italia</b>	44	61	50	64
<b>USA*</b>		63	56	
<b>USA**</b>	49	53	61	55

Fuente: "Eurobarometro", años elegidos.

\* Para los Estados Unidos los primeros dos datos se refieren al grado de confianza en las instituciones políticas (Dalton 1999 p 68)

\*\* Los datos de la segunda línea se refieren a la aprobación de lo obrado por los distintos presidentes, en los casos de Nixon, Reagan, Bush y Clinton (King 2000, p. 90).

Mientras en Francia, Alemania y Gran Bretaña el grado de satisfacción del funcionamiento del régimen democrático creció en los últimos veinticinco años e involucra a más de la mitad del electorado, en Italia, aunque ha crecido bajo los gobiernos del Olivo/centro-izquierda, el grado de satisfacción no supera un tercio del electorado. Esto significa que dos tercios de los italianos están bastante o muy insatisfechos con el funcionamiento de su régimen democrático. Los datos alemanes muestran una fuerte fluctuación en coincidencia con la rápida, delicada y dolorosa reunificación, pero, al final, dos tercios de los alemanes están bastante/muy satisfechos con cómo funciona su régimen democrático. Lamentablemente, los datos sobre los Estados Unidos no son comparables con los de los sistemas europeos (pero Dalton 1999 ofrece una comparación

relativa a la confianza en las instituciones). Sin embargo creo que no está fuera de lugar subrayar que dada la preeminencia del Presidente en el sistema político de los Estados Unidos, el grado de aprobación de lo obrado refleja también con buena aproximación el grado de confianza en el funcionamiento de la democracia. Si el Presidente obra bien los ciudadanos también están satisfechos del marco democrático en el que se sitúa la actividad presidencial.

No queda más que hacer la suma. Aunque, comprensiblemente, los datos no son perfectamente comparables, no es azaroso sostener que:

- primero, existe una relación entre la estabilidad de los gobiernos, su eficacia decisional, la identificabilidad de los gobernantes y la posibilidad de evaluar sus responsabilidades políticas precisas y, como variable dependiente, la satisfacción de los ciudadanos por la calidad de su democracia;
- segundo, las variaciones entre los cinco sistemas políticos no pueden derivarse de la burda dicotomía entre las democracias mayoritarias, en las que los ciudadanos estarían destinados a estar insatisfechos, y las democracias consensuales (o bien proporcionalistas), en las que “la moderación y la serenidad”, según palabras de Lijphardt (2001, pp. 295-319) produciría automáticamente la satisfacción de los ciudadanos.

Al menos, en una primera aproximación, parece lícito sostener que la satisfacción por la calidad de la democracia depende especialmente de la capacidad y la competencia de los gobiernos y las oposiciones, en particular en esos sistemas políticos, sobre todo mayoritarios, pero también proporcionalistas, que obran siguiendo una límpida lógica de competencia bipolar. Esta es la buena noticia comparada. Sin la imperiosa reducción del pluralismo político, operación política e institucionalmente difícil, la competencia bipolar puede ser fácilmente alentada y conseguida con oportunas intervenciones en el sistema electoral, el sistema parlamentario y las relaciones entre gobierno y parlamento.

### **Conclusiones convincentemente sólidas**

El análisis comparado de los cinco importantes sistemas políticos — Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Estados Unidos— permite poner en evidencia algunas conclusiones muy significativas:

- Primero, la distinción entre democracias mayoritarias y democracias proporcionales parece tener, por sí sola, poco poder explicativo.

- Segundo, la distinción entre sistemas presidenciales, semi-presidenciales y parlamentarios mantiene un poder explicativo propio, especialmente si se le agregan los efectos derivados de los distintos sistemas electorales utilizados y se lo completa haciendo referencia a la existencia y al número de *veto players*.
- Tercero, la distinción entre sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas es útil, pero debe ser ulteriormente especificada en lo que respecta a los sistemas multipartidistas y las eventuales modalidades de competencia/unión de los partidos.

Finalmente, la distinción más importante parece tener que ver con las oportunidades que los sistemas políticos ofrecen a los electores en términos de *identificabilidad* de la apuesta política en juego y de evaluación de las *responsabilidades* de los gobernantes en particular y de todos los actores políticos relevantes.

Para descubrir cuánta identificabilidad efectivamente se adquiere y cuánta responsabilidad es posible hacer valer, es indispensable hacer un análisis completamente sistémico, vale decir, de cada uno de los sistemas políticos en su totalidad, en las relaciones entre sus instituciones, en las relaciones entre autoridades y comunidad política como definidas, reglamentadas y filtradas por las normas, los procedimientos y las instituciones del régimen.

Conseguido con parcial o total éxito, pasible de ser ulteriormente profundizado y especificado, el análisis sistémico ha constituido el objeto del reconocimiento comparado realizado en este libro. Al mismo tiempo pretende ser, por decirlo así, el "mensaje". Es posible entender cómo funcionan los sistemas políticos (cómo cambian, cómo se reequilibran, como se derrumban) exclusivamente si se los estudia como sistemas. Un análisis parcial, de un solo sistema, de pocas instituciones, de subsistemas desvinculados de una visión sistémica general, en el mejor de los casos promete conocimientos parciales que podrían hacer errar el camino y que, en el peor de los casos, resultan sustancialmente errados.



## Referencias bibliográficas

- Alexander, G. (2002) *The Sources of Democratic Consolidation*, Ithaca-Londres, Cornell University Press.
- Crozier, M., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1977) *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione Trilaterale*, Milán, Franco Angeli.
- Dahl, R.A. (editor) (1966) *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1966) *The American Oppositions: Affirmation and Denial*, en R.A. Dahl (editor), pp. 34-69.
- Dalton, R.J. (1999) *Political Support in Advanced Industrial Democracies*, en P. Norris (editor) *Critical Citizens*, pp. 56-77.
- Fabbrini, S. (1986) *Neo-conservatorismo e politica americana*, Bolonia, Il Mulino.
- Finer, S.E. (1980) *The Changing British Party System, 1945-1979*, Washington, Dc., American Enterprise Institute.
- Fiorina, M. (1977) *Congress. Keystone of the Washington Establishment*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Fiorina, M. (1987) *Party Government in the United States. Diagnosis and Prognosis*, en R.S. Katz (editor), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín, De Gruyter, pp. 270-300.
- ITANES (2001) *Perché ha vinto il centro-destra*, Bolonia, Il Mulino.
- King, A. (2000) *Distrust of Government: Explaining American Exceptionalism*, en Pharr y Putnam (editores) *Disaffected Democracies*, pp. 74-98.
- Kirchheimer, O. (1966) *Germany: The Vanishing Opposition*, en Dahl (editor) *Political Oppositions in Western Democracies*, pp. 237-259.
- Lanzaro, J. (editor) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Lijphart, A. (2001) *Le democrazie contemporanee*, Bolonia, Il Mulino.
- Linz, J.J. (1995) *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, en J.J. Linz y A Valenzuela ( editores) *Il fallimento del presidenzialismo*, Bolonia, Il Mulino, pp. 19-154.
- Massari, O. (1990) *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, en G. Pasquino (editor) *Opposizione, governo ombra, alternativa*, pp. 29-87.
- Missiroli, A. (1990) *I "governi" dell'opposizione Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca*, en G. Pasquino (editor) *Opposizione, governo ombra, alternativa*, pp. 89-140.
- Norris, P. (editor) (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pasquino, G. (editor) (1990) *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (1994) *Governabilità*, en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 398-405.
- Pasquino, G. (2000) *Le idee di democrazia*, en *L'eredità del Novecento*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 283-294.

- Pasquino, G. (2002a) *Un'elezione non come le altre*, en G. Pasquino (editor) *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-21.
- Pasquino, G. (2002b) *Il sistema politico italiano*, Bologna, Bologna University Press.
- Pasquino, G. (2002c) *Il modello Westminster*, en "Rivista Italiana di Scienza Politica", dicembre, pp. 553-568.
- Pharr, S.J., y Putnam, R.D. (editores) (2000) *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Powell, B.G., Jr. (2000) *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Rinella, A. (1999) *Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.
- Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 2 vol.

## Conclusión

Los distintos capítulos de este libro han demostrado, lo espero de manera convincente, que existen diferencias importantes entre los sistemas políticos democráticos en las modalidades de formación, funcionamiento y disolución de los gobiernos y en la calidad de sus democracias. Estas diferencias pueden ser mejor —o bien, únicamente— individualizadas, analizadas y explicadas a través del análisis comparado. Recientemente se ha impuesto la moda de multiplicar los casos disponibles para acumular más datos con el fin de obtener una visión más amplia, aunque no omnicompreensiva, de los problemas y las soluciones ofrecidas por los distintos sistemas políticos democráticos. Pero análisis de este tipo, incluso cuando son óptimos (me refiero a Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limogi 2000; mucho menos convincente y, con el paso del tiempo, cada vez más confuso, me parece en cambio Shugart y Carey 1995) demasiado a menudo niegan las diferencias y, sobre todo, no pueden explicar por qué algunos sistemas políticos específicos funcionan de cierto modo. Cuando se corre el riesgo de que la explicación vaya de las generalizaciones útiles e indispensables a generalizaciones excesivas e inútiles, entonces se vuelve oportuno volver al análisis en profundidad de pocos pero significativos casos. En este libro he tratado de argumentar y demostrar sobre todo dos puntos. El primer punto, conectado a la variedad de los casos analizados, es que existen diferencias entre los sistemas políticos que no son solamente institucionales, en tanto que las diferencias institucionales, de formas de gobierno, mantienen sustancialmente intacta su relevancia, pero que dependen de la estructura del sistema de partidos, particularmente en el momento de la formación de las coaliciones electorales y de la existencia de actores institucionales (y partidarios) dotados de poderes de veto. Por lo tanto no tengo dudas de que la próxima investigación debe, por un lado, volver al análisis no tanto de los partidos considerados individualmente, sino de los sistemas de partido. En dicha materia, después de Sartori (1976) y Rokkan (1982, pp. 131-229) no se hicieron grandes progresos. Ni siquiera se intentaron las necesarias co-

nexiones entre sistema de partidos y sistema institucional que, en cambio, están en el centro de la comprensión del funcionamiento de las formas de gobierno. Por otro lado, la investigación deberá ser escrita haciendo referencia a la individualización y el análisis de los actores dotados de poderes de veto (como promete Tsebelis 2002), siempre y cuando los estudiosos que utilizan esta perspectiva no se limiten, como hasta ahora ha hecho la mayoría, a los aspectos metodológicos, sino que apunten a explicar casos concretos de sistemas políticos concretos.

Aun cuando los estudiosos fuesen desde hace mucho tiempo conscientes de que el funcionamiento de los sistemas políticos depende significativamente de las modalidades con las que las instituciones se refieren unas a otras y se encuentran y desencuentran, la formalización de la importancia de los veto players y del rol de desarrollado por ellos en el funcionamiento de los sistemas políticos constituye, indudablemente, una contribución muy original de la —y en la— ciencia política de la última década, pero, como he apenas dicho, debe ser precisado, focalizado, concretado y conectado a los sistemas políticos “reales”.

El segundo punto que he subrayado y argumentado, de una manera perfectamente comparable con la teoría de los veto players y, naturalmente, también con la teoría de David Easton, de la que he partido, es que los sistemas políticos deben ser analizados en tanto que “sistemas”. Vale decir que no se pueden aislar sus componentes, reglas, mecanismos e instituciones sin tener en cuenta sus interacciones con los demás componentes. Quien realiza esta operación de separación y aislamiento no sólo no consigue comprender el funcionamiento de los sistemas políticos, sino que también corre el riesgo de proponer soluciones inadecuadas a los problemas de regulación y de transformación que todos los sistemas políticos tienen y encuentran, pero que exclusivamente se pueden resolver en clave sistémica y no de bricolaje institucional. Ésta, entre otras cosas, es la enseñanza del caso italiano. El *bricolage* electoral ha producido un sistema político distinto al que los italianos experimentaron durante la Primera República; pero no ha dado vida a un sistema político que institucionalmente pueda considerarse mejor y definitivamente ordenado.

Si tuve éxito, en las páginas de este libro los lectores encontrarán mucha información y muchos análisis que contradicen el debate institucional italiano y los episódicos comentarios de políticos, periodistas e, incluso, estudiosos. Me sentiría bastante satisfecho si hubiera sembrado dudas y sugerido alternativas creíbles en términos de explicación, interpretación y evaluación. Me sentiría todavía más satisfecho si los lectores hubiesen llegado a pensar que existen sistemas políticos e institucionales

que funcionan mejor que otros, que su funcionamiento no depende sólo del comportamiento y de la cultura de la elite, que también tiene importancia, y del comportamiento y la cultura de los ciudadanos, que también tienen su importancia, sino de algo más, algo que depende significativamente de los mecanismos y las instituciones. Y que mecanismos e instituciones que ofrecen incentivos y falta de incentivos a comportamientos virtuosos y viciosos y que dan premios e imponen sanciones pueden ser cambiados con conocimiento de causa (Sartori 2000). Por cierto, demasiado a menudo el saber (institucional) no acompaña al poder (político), pero al menos el saber institucional hace difícil el ejercicio de las coartadas a los detentores del poder político. Ciudadanos informados, que hayan adquirido saber institucional, no sólo estarán capacitados para no ofrecerle falsas coartadas a sus políticos, sino para contribuir, de manera muy significativa, a la construcción de un sistema político, que aun cuando siempre sea perfectible es mejor que el experimentado. Justamente eso es lo que no sólo en Italia, sino en Europa, vale decir en la Unión Europea, los ciudadanos democráticos manifiestan sentir la exigencia de manera imperiosa y urgente, y en cuya construcción, mejor informados y mejor dotados de herramientas, podrán participar y contribuir.

## Referencias bibliográficas

- Przeworski, A., Alvarez, M.E., Cheibub, J.A. y Limongi, F. (2000) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rokkan, S. (1982) *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G. (1976) *Parties and party systems. A framework for analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2000) *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Shugart, M.S. y Carey, J.M. (1995) *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, Il Mulino.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

Impreso por TREINTADIEZ S.A en marzo de 2010  
Pringles 521 | (C11183AEI)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Teléfonos: 4864-3297 / 4862-6294  
[editorial@treintadiez.com](mailto:editorial@treintadiez.com)