

Los poderes de los jefes de gobierno

Gianfranco Pasquino

Prometeo, Buenos Aires, 2007, 105 páginas.

Carolina Foglia

En este nuevo libro, el prolífico y afamado profesor de la Universidad de Bolonia se concentra en un tema recurrente de las preocupaciones políticas (y por tanto de la ciencia política) de Italia: la capacidad de gobierno de los poderes ejecutivos.

Luego de pasar revista a los argumentos clásicos sobre el funcionamiento de los parlamentarismos (incluso en comparación con los presidencialismos) y analizar las características del sistema parlamentario inglés, del sistema alemán y del sueco —tres sistemas que pueden considerarse estables a raíz de las características insituacionales, pero sobre todo de sus sistemas de partidos— y entendiendo que las mismas no pueden ser automáticamente imitadas e importadas, Pasquino propondrá otras soluciones al problema de la inestabilidad gubernamental italiana.

A pesar de lo que sugieren los diseños y las experiencias de las democracias parlamentarias más importantes, para Pasquino la respuesta a la inestabilidad italiana no se encuentra en otorgarle mayores poderes al primer ministro. Mayores atribuciones para la designación y destitución de sus ministros y para disolver anticipadamente el parlamento podrían terminar perjudicando la libre dialéctica entre gobierno y oposición y provocando un desgaste electoral y democrático. Si bien considera oportuno reformar reglas, procedimientos e instituciones, dado que crean las

condiciones para una democracia estable, entiende que las mismas no pueden ser el punto de partida. La propuesta, entonces, debería comenzar por un buen sistema electoral que rediseñe, reoriente y redimensione el sistema de partidos.

A lo largo del libro Pasquino focalizará su análisis en los siguientes puntos: i) el proceso a través del cual el jefe de gobierno alcanza el cargo y cómo el mismo puede ser destituido; ii) el grado de poder que goza el jefe del poder ejecutivo para elegir y destituir ministros; iii) la capacidad de diseñar políticas, o sea de iniciar e implementar legislación; y iv) la relación entre el jefe del ejecutivo y el parlamento sobre todo en lo que respecta al poder de disolución.

En referencia al primer punto el autor establece que, generalmente, los jefes del poder ejecutivo han alcanzado sus cargos luego de una intensa trayectoria partidaria. Esto nos lleva a mirar en dos direcciones: hacia la configuración general del sistema de partidos y hacia la manera en que se puede alcanzar el cargo de jefe del poder ejecutivo. Los partidos siguen siendo las más importantes fuentes de reclutamiento y promoción de políticos para cargos electivos representativos y de gobierno. En cuanto a la obtención del cargo, las democracias parlamentarias comparten una característica específica: no hay elección popular directa del jefe de gobier-

no. Es indispensable para alcanzar y sostener el cargo la existencia de una “relación de confianza” entre su eventual cargo y el parlamento.

El sistema de partidos adquiere aquí una singular importancia. Es de esperar que en un sistema bipartidista el líder del partido vencedor sea quien se convierta automáticamente en primer ministro, como en el caso de Gran Bretaña. En los casos de Alemania y Austria corresponde al partido mayoritario de la coalición vencedora designar al canciller y en el caso de Italia, por lo menos hasta 1981, el partido que gana la mayoría de votos y escaños, es decir la Democracia Cristiana, tiene el derecho de designar al presidente del Consejo de Ministros. En el caso de los regímenes semi-presidenciales la diferencia radica en la existencia o no de cohabitación. Tanto en Francia como en Portugal, en casos de cohabitación, siempre el líder del partido que tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria se convierte en jefe de gobierno.

En lo que respecta a la estabilidad/ inestabilidad de los primeros ministros, el autor comenzará destacando que en todas las democracias parlamentarias el parlamento tiene la facultad de reemplazar al jefe de gobierno para solucionar crisis gubernamentales. En muchos países se buscaron soluciones institucionales y constitucionales dirigidas a prevenir la inestabilidad gubernamental y del primer ministro, así como también a reforzarlo. Un ejemplo a mencionar es el voto de desconfianza constructivo ideado por los constituyentes alemanes de posguerra.

El segundo punto de abordaje corresponde a las relaciones establecidas entre el jefe de gobierno y sus colaboradores, sobre todo los ministros. La misma está moldeada por las facultades constitucio-

nales atribuidas al jefe de gobierno para elegir y reemplazar a sus ministros y por el poder político que éste posea. Como reglas generales, Pasquino infiere que: siempre que el gobierno esté formado por un único partido y éste se encuentre cohesionado, el jefe de gobierno gozará de libertad para el nombramiento y la destitución de sus ministros. En el caso que el partido se encuentre dividido internamente, el jefe de gobierno estará sujeto a presiones de distintos grupos internos. Por otra parte, si el gobierno es producto de una coalición multipartidaria, el jefe de gobierno ratificará en la mayoría de los casos las elecciones ministeriales realizadas por los líderes de los partidos que conforman la coalición.

En tercer lugar el autor examina quién legisla efectivamente en los parlamentarismos. Postula que, debido a su interés personal por iniciar y lograr la aprobación parlamentaria para sus proyectos significativos (aquellos en los que invierte su prestigio y poder), el que debe hacer las leyes es el gabinete y no el parlamento. En la mayoría de los países analizados por el autor los gobiernos han sido capaces de dominar el proceso legislativo. Hay una conexión clara entre los gobiernos de un solo partido y el alto porcentaje de leyes que inician. Esto no implica decir que en los casos donde el porcentaje de leyes de iniciativa parlamentaria es alto, el parlamento adquiera un poder significativo. En realidad, para definir un parlamento como poderoso, debemos observar si es capaz de elegir bien y apoyar a un gobierno. Por “bien” se entiende que ese gobierno se mantenga en funciones para todo el período parlamentario y tenga un desempeño eficaz. Un parlamento que fue capaz de elegir bien un gobierno lo apoyará en traducir la plataforma del partido en leyes coherentes.

En último lugar, Pasquino analizará la relación existente entre el jefe del ejecutivo y el parlamento particularmente en lo que respecta al poder de disolución. Si el primer ministro descubre que su mayoría parlamentaria no desea o no puede apoyar su actividad gubernamental, puede utilizar la amenaza de la disolución del parlamento para obligar a sus miembros a comportarse de manera disciplinada. Repetidas e indefinidas disoluciones del parlamento pueden afectar negativamente el prestigio de los parlamentarios y los políticos y debilitar la legitimidad de cualquier democracia parlamentaria. Por esta razón, surgió la necesidad de subordinar la disolución del parlamento a determinadas reglas a fin de prevenir disoluciones basadas meramente en problemas partidarios, o sea, decididas por los jefes de gobierno y sus mayorías persiguiendo ganancias a corto plazo. En la mayoría de los casos, se estableció la necesidad del juicio independiente de otros actores institucionales, generalmente el presiden-

te de la república y los presidentes de las cámaras en el parlamento.

Esta obra representa un análisis comparado de diversos sistemas parlamentarios y un detallado análisis de los poderes de los jefes de gobierno de los mismos. Estos poderes no implican que los primeros ministros puedan imponer su voluntad como desean ya que siempre están sujetos a la confianza del parlamento para permanecer en sus cargos. Entendiendo que mayores poderes constitucionales no garantizan por sí solos la estabilidad de los sistemas, es que el autor busca otras soluciones a los problemas de la democracia italiana. Es la interacción entre los distintos elementos institucionales y el sistema de partidos la que nos permitirá obtener la estabilidad deseada y la factible eficiencia decisoria. Este libro permite rescatar la gravitacional importancia de la variable "sistema de partidos" sin relegar por eso los mecanismos institucionales y constitucionales que configuran las distintas democracias parlamentarias.