

mania, España, Grecia, Irlanda, Portugal y Reino Unido— con grado de influencia dentro de sus gabinetes; los primeros ministros de Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia se encuentran en una posición media, y los de Italia, Noruega y Países Bajos tienen un grado de influencia relativamente bajo.⁹

Si comparamos los resultados de King con las puntuaciones de la tercera columna de la tabla 6.1 nos damos cuenta de que los primeros ministros sin duda alguna parecen tener mayor poder en los países con gabinetes mayoritarios que en los consensuales. Únicamente tres primeros ministros se desvían de forma inequívoca de la pauta general, puesto que el primer ministro noruego y los primeros ministros alemán y portugués tienen un poder menor y mayor, respectivamente, que el supuesto en base al tipo de gabinete. El coeficiente de correlación es de 0,58 (significativo al nivel del 5 %). La correlación sería más fuerte de haberse incluido Suiza. El gabinete suizo (Consejo Federal) es un órgano extremadamente igualitario con una presidencia rotativa anual entre sus siete miembros, con lo que se haría necesaria la inclusión de un cuarto tipo de primer ministro en las tres categorías de Sartori, la de un «igual entre iguales». Suiza también tiene la mayor incidencia en lo que a gabinetes de coalición sobredimensionada se refiere.

9. King (1994, 152) prescinde de los primeros ministros francés y finlandés porque con el poder de una forma más bien idiosincrásica con sus respectivos presidentes. También omite al presidente del ejecutivo suizo (presumiblemente porque Suiza no es un sistema parlamentario), a los primeros ministros de Islandia y Luxemburgo, dos pequeños países europeos, y a todos los ministros no europeos.

CAPÍTULO 7

RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO: MODELOS DE DOMINIO Y DE EQUILIBRIO DE PODER

La tercera diferencia entre los modelos democráticos mayoritario y consensual concierne a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. El modelo mayoritario presenta un dominio del ejecutivo, en tanto que el modelo de consenso se caracteriza por una relación más equilibrada entre ejecutivo y legislativo. En la vida política real pueden darse toda una serie de situaciones entre un equilibrio completo y un desequilibrio grave.

En el presente capítulo compararé las dos disposiciones formales dominantes en las relaciones ejecutivo-legislativo en los regímenes democráticos: el gobierno parlamentario y el gobierno presidencial. A tal efecto propongo un esquema de clasificación basado en las tres diferencias principales entre estos tipos de gobierno y muestro que la gran mayoría de las treinta y seis democracias que se incluyen en este estudio encajan, bien en el tipo parlamentario puro, bien en el tipo presidencial puro. El tema siguiente es la cuestión de cómo medir el grado de dominio del ejecutivo. Propongo un índice que se basa, de manera fundamental pero no total, en la duración de los gabinetes, para lo cual se requieren ajustes importantes, sobre todo en los sistemas presidenciales. Tras una presentación empírica de las conclusiones relativas a los diferentes grados de dominio del ejecutivo en las treinta y seis democracias entre los años 1945 y 1996 exploro dos relaciones específicas: el vínculo entre los cinco tipos básicos de gabinetes y la duración de esos mismos gabinetes en los sistemas parlamentarios, y las relaciones entre la incidencia de un gobierno mayoritario de un solo partido y el grado de dominio del ejecutivo en las treinta y seis democracias. Concluyo con un breve tratamiento del poder ejercido

por los jefes de Estado —monarcas y presidentes— y algunos problemas asociados al poder monárquico y presidencial.

Formas de gobierno parlamentario y presidencial

Los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial poseen diferencias esenciales. La primera es que, en un sistema parlamentario, el jefe del gobierno —que puede revestir títulos oficiales tan distintos como primer ministro, premier, canceller, ministro-presidente (*taoi-seach* (en Irlanda), o más confusamente, incluso el de «presidente» (como en Bostwana), pero a quienes de forma genérica denominamos primer ministro— y su correspondiente gabinete son responsables ante el legislativo en el sentido que dependen de la confianza mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura del legislativo. En un sistema presidencial, el jefe de gobierno —a quien se denomina siempre presidente— es elegido para un período de tiempo constitucionalmente establecido y en circunstancias normales, no puede forzársele a dimitir en virtud de voto de no confianza del legislativo (aunque es posible separar al cargo a un presidente por conducta criminal mediante el proceso de destitución).¹

La segunda diferencia entre gobierno presidencial y parlamentario es que los presidentes se eligen mediante votación popular, directamente o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular, y los primeros ministros son elegidos por los legisladores en el proceso de elección que adoptan múltiples formas. Por ejemplo, el canciller alemán lo elige formalmente el Bundestag, al *taoi-seach* irlandés el Dáil, al primer ministro japonés la Cámara de Representantes al «presidente» de Bostwana la Asamblea Nacional, al primer ministro de Papúa-Nueva Guinea la Cámara de la Asamblea. En Italia y en la mayoría de los países, los gabinetes surgen de las negociaciones entre los partidos parlamentarios y, en especial, entre los líderes de los partidos, pero también se requiere una votación parlamentaria formal de investidura. En el Reino Unido, normalmente el rey o la reina designa como primer ministro al líder del partido mayoritario, y en muchos sistemas parlamentarios los gabinetes que surgen de las negociaciones entre los partidos son nombrados por los jefes del Estado sin ninguna elección.

1. Además, como argumento más adelante, seguimos pudiendo hablar de gobierno presidencial incluso si el legislativo puede destituir al presidente, pero sólo si se dan dos condiciones: primero, el presidente conserve el derecho de disolver el legislativo, y segunda, que en cualquier caso no se celebren nuevas elecciones para presidente y para legislativo.

investidura previa. Se entiende que tales gabinetes gozan de la confianza del legislativo, hasta que éste exprese su falta de confianza en el mismo.

La tercera diferencia fundamental es que los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados, en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados. Como he señalado al final del anterior capítulo, la posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los otros ministros, pero siempre existe un relativo alto grado de actuación colegiada en la toma de decisiones. Por el contrario, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros y subordinados del presidente. Las decisiones más importantes en los sistemas parlamentarios deben ser tomadas por el conjunto del gabinete, no sólo por el primer ministro. En los sistemas presidenciales, las decisiones más importantes puede tomarlas el presidente, con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra de éste.

Dado que los gobiernos parlamentarios y presidenciales se definen en términos de tres criterios dicotómicos, su aplicación conjunta genera las ocho combinaciones posibles que se plasman en la tipología de la figura 7.1. Además de los tipos puros de parlamentarismo y presidencialismo, existen seis formas híbridas de gobierno, que en la tipología aparecen designadas de la I a la VI. Treinta y cinco de las treinta y seis democracias estudiadas cumplen los criterios de los dos tipos puros, si bien Francia e Israel han de clasificarse de manera diferente en períodos diferentes. Cinco países han sido fundamental o totalmente presidenciales —Estados Unidos, Francia, Costa Rica, Colombia y Venezuela— y treinta han sido fundamental o totalmente parlamentarios.

Suiza encaja en la forma híbrida I, y es el único ejemplo entre nuestras treinta y seis democracias que puede clasificarse en cualquiera de las categorías híbridas. Este híbrido es parlamentario en dos aspectos y presidencial en uno: el «gabinete» suizo, el Consejo Federal colegiado, es elegido por el Parlamento, pero los siete consejeros permanecen en sus cargos por un período de cuatro años y no pueden ser destituidos por una votación de no confianza del legislativo.

Los tipos híbridos III y V son presidenciales en dos aspectos y parlamentarios en uno. Estados Unidos habría proporcionado un ejemplo del tipo III si la Convención Constitucional de 1787 no hubiera cambiado de idea en el último momento. El plan de Virginia incluía la elección del presidente por parte del legislativo nacional, y la Convención Constitucional votó tres veces a favor de dicho plan antes de que, al final, estableciera la solución del colegio electoral. Cabe observar igualmente que si ningún candidato a la presidencia obtiene una

Ejecutivo colegial		Ejecutivo unipersonal	
Dependiente de la confianza legislativa	No dependiente de la confianza legislativa	Dependiente de la confianza legislativa	No dependiente de la confianza legislativa
Híbrido I	Híbrido II	Híbrido III	Híbrido IV
Parlamentario Australia * Austria Bahamas Barbados Bélgica Botswana Canadá Dinamarca * Finlandia * Francia (1986-1988, 1993-1995) Alemania Grecia * Islandia India * Irlanda Israel (1949-1996) Italia Jamaica Japón Luxemburgo Malta Mauricio Países Bajos Nueva Zelanda Noruega Papúa-Nueva Guinea * Portugal España Suecia Trinidad Reino Unido			
Híbrido IV	Híbrido V	Híbrido VI	Presidencial
			Colombia Costa Rica * Francia (1958-1986, 1988-1993, 1995-1997) Israel (1996-) Estados Unidos Venezuela

* Sistema semipresidencial.

FIG. 7.1. Formas de gobierno parlamentaria, presidencial e híbrida en treinta y seis democracias (1945-1996): tipología.

mayoría en el colegio electoral, la Constitución estadounidense determina como paso siguiente el híbrido III: la elección por parte de la Cámara de Representantes. Un ejemplo interesante del tipo V viene dado por el sistema político uruguayo, que disfrutó de una presidencia colegiada desde 1952 hasta 1967: un órgano de nueve miembros inspirado en el modelo suizo, de carácter colegiado y en ejercicio por un período de tiempo determinado, al estilo del Consejo Federal Suizo, pero elegido por vía popular.

No existen ejemplos empíricos de los tipos híbridos II, IV y VI, lo cual no resulta sorprendente, dado que tienen en contra la lógica de la confianza legislativa. El tipo II sería un sistema parlamentario, salvo por el hecho de que las relaciones del primer ministro con el gabinete recaerían a las de un presidente con su gabinete. Sobre el papel, la Constitución alemana parece apelar a dicho sistema, pero dado que el canciller precisa de la confianza del Bundestag, antes de la elección formal del canciller por el Bundestag tiene lugar la negociación de un gabinete de coalición colegiado. Los tipos IV y VI resultan problemáticos, ya que una votación de no confianza del legislativo hacia un ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. La única forma democráticamente aceptable de estos dos tipos sería aquella en la que una votación de no confianza del legislativo hacia el ejecutivo se conjugara con el derecho del ejecutivo a disolver la cámara legislativa, y en la que ambas actuaciones desembocarían en nuevas elecciones tanto del legislativo como del ejecutivo. Dicho sistema tipo VI modificado parece ser lo que el Comité sobre el Sistema Constitucional propuso para Estados Unidos en 1987, pero, como argumento más adelante, esta propuesta comportaba una forma especial de gobierno presidencial más bien que un tipo híbrido.

El único problema serio a la hora de clasificar las democracias con arreglo a la óptima tipología surge con los sistemas que poseen tanto un presidente elegido por vía popular como un primer ministro parlamentario, a los que normalmente se hace referencia como sistemas «semipresidenciales» (Duverger, 1980) o «premier-presidenciales» (Shugart y Carey, 1992). En nuestras treinta y seis democracias se dan seis de estos sistemas semipresidenciales: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia y Portugal. Estos casos pueden resolverse formulando la siguiente pregunta: ¿Quién es el *verdadero* jefe de gobierno, el presidente o el primer ministro? Los presidentes austríaco, islandés e irlandés tienen poco poder, aunque han sido elegidos por vía popular, y estas democracias operan en gran medida como sistemas parlamentarios ordinarios. Las mismas consideraciones son aplicables a Portugal, especialmente después de que los poderes del primer ministro fueran seriamente recortados en la revisión constitucional de 1982.

El caso francés es más problemático. Hasta 1986, el presidente francés, que era elegido por vía popular para un mandato de años, era claramente el jefe de gobierno y no el primer ministro. Sin embargo, el poder presidencial se basaba más en el apoyo de las mayorías parlamentarias que en prerrogativas constitucionales, principios de los ochenta dos renombrados politólogos franceses dijeron que, si el presidente perdiera el apoyo de la mayoría, el sistema presidencial se transformaría en parlamentario. Raymond A. (1982, 8) escribió: «El presidente de la República es la autoridad suprema en tanto conserve la mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe abandonar la realidad del poder al primer ministro si cualquier posibilidad de que no sea el suyo obtiene la mayoría en la Asamblea.» Basándome en idéntica lógica, Maurice Duverger (1980, 186) predijo que la V República desarrollaría un modelo de alternancia entre fases presidenciales y parlamentarias. Y esto es justamente lo que ocurrió cuando gaullistas y republicanos lograron la victoria en 1986 y Jacques Chirac convirtió en primer ministro. «Salvo por algunas cuestiones relativas a las relaciones exteriores y la defensa [el presidente socialista] Mitterrand ocupó una posición legislativa secundaria mientras Chirac ejerció el poder ejecutivo político de Francia» (Huber, 1996, 28). La situación se repitió entre 1993 y 1995, cuando el premier gaullista Édouard Balladur sustituyó a Mitterrand como jefe real del gobierno y el primer socialista Lionel Jospin inauguró en 1997 la tercera fase parlamentaria bajo la presidencia de Chirac.

El sistema semipresidencial finlandés constituye el caso más difícil. Finlandia posee un presidente elegido —hasta recientemente elegido indirectamente mediante un colegio electoral— con menos poder que el que ostenta el presidente francés, pero con más poder que los presidentes de otros sistemas semipresidenciales. Sin embargo, existe un cierto parecido con el sistema francés en su fase parlamentaria, durante la cual el primer ministro es el jefe de gobierno y el poder del presidente está limitado a un papel especial en asuntos exteriores. Si dicha fase del sistema francés puede contemplarse como parlamentaria, la situación similar en Finlandia también debería considerarse como parlamentaria. Esta clasificación puede resultar discutible para el largo período que va de 1956 a 1981, durante el cual el destacado dirigente Urho Kekkonen actuó como presidente, pero encaja claramente en el período que va desde su salida de la escena política.² Una enmienda constitucional introducida en 1991 redujo

2. G. Bingham Powell (1982, 56) clasificó a Finlandia como un sistema parlamentario, incluso durante la era Kekkonen.

poder presidencial suprimiendo la facultad del presidente de disolver el parlamento —un derecho que no figura en el sistema francés—, pero al mismo tiempo aumentó el prestigio presidencial mediante la abolición del colegio electoral presidencial e instituyendo la elección popular directa. En su conjunto, la democracia de Finlandia puede clasificarse como un sistema parlamentario en la tipología de la figura 7.1. Ciertamente, está mucho más cerca de un sistema parlamentario que del presidencial.

Finalmente, Israel cambió en 1996 de un sistema que era inequívocamente parlamentario en todos los aspectos a la elección popular directa del primer ministro, lo que plantea otro intrincado rompecabezas de clasificación. Las normas básicas son que el primer ministro es elegido por los votantes, el parlamento es elegido al mismo tiempo, el parlamento mantiene el derecho de hacer dimitir al primer ministro, el primer ministro también goza del derecho de disolver el parlamento, y cualquiera de estas actuaciones comporta nuevas elecciones tanto de primer ministro como de parlamento (Hazan, 1997). Con esta innovación, los israelíes entraron en un territorio inexplorado, pero que se parece a una de las soluciones propuestas por el Comité sobre el Sistema Constitucional (1987, 16) para las situaciones de punto muerto entre ejecutivo y legislativo en Estados Unidos. «Si al presidente le fuera posible convocar nuevas elecciones, o le fuera posible al Congreso, tendríamos un mecanismo para resolver las situaciones de bloqueo en cuestiones políticas cruciales.» Dicho derecho mutuo de convocar nuevas elecciones, tanto por iniciativa presidencial como congresista, supondría un cambio *en*, más bien que un cambio *de*, el sistema presidencial, es decir, que con arreglo a los tres criterios básicos, Estados Unidos seguiría siendo un sistema presidencial.

El nuevo sistema israelí es muy similar a esta forma especial de presidencialismo, excepto por el hecho de que al presidente se le denomina «primer ministro». El primer ministro es: 1) elegido por vía popular, en lugar de elegido por el parlamento; 2) elegido para un período establecido de cuatro años, salvo que se aplique la norma de la destitución mutua y la convocatoria de nuevas elecciones, y 3) predomina sobre el gabinete en virtud de su elección popular y, por tanto, de su legitimación democrática. En lo concerniente al tercer punto, la norma israelí por la que los demás miembros del gabinete necesitan un voto parlamentario de investidura antes de entrar en sus cargos suena a una especie de conservación de un aspecto del viejo parlamentarismo, pero recuérdese que también en Estados Unidos el presidente debe nombrar a los miembros de su gabinete sólo si media el «consejo y acuerdo» del Senado. Por tanto, el primer ministro elegido directamente es mucho más como un presidente de un

sistema presidencial que como un primer ministro de un sistema parlamentario.³

La única incertidumbre que subsiste en esta clasificación guarda relación con la probabilidad de la frecuencia de nuevas elecciones. El Comité sobre el Sistema Constitucional (1987, 16) predijo que en Estados Unidos esas elecciones anticipadas serían raras, ya que ninguna de las partes quiere acortar su tiempo de mandato. De hecho, el comité esperaba que la efectiva puesta en práctica del tipo de mecanismo que proponía «favoreciera la evitación de bloqueos que desencadenarían la celebración de nuevas elecciones». En cuanto a Israel, algunos comentaristas han formulado la predicción contraria, la de que el principal efecto del nuevo sistema sería la celebración de elecciones frecuentes por ejemplo, Giovanni Sartori (1994a, 115) advierte del peligro de «constantemente elecciones». Si dicha predicción resulta correcta, el sistema israelí parecerá, al menos desde este aspecto, bastante diferente de otros sistemas presidenciales, con sus preestablecidos y a menudo dilatados tiempos de mandato.

Contrastes adicionales entre sistemas parlamentarios y presidenciales

Unos pocos eminentes politólogos han argumentado que además de las tres diferencias cruciales entre los sistemas parlamentarios y presidenciales antes tratados existen otras tres importantes diferencias (especialmente Verney, 1959, 17-56). Tras un examen más cuidadoso se observa que tales contrastes plantean serias excepciones empíricas y no son esenciales para distinguir las dos formas principales de gobierno.

En primer lugar, la separación de poderes en los sistemas presidenciales no sólo significa la independencia mutua de los poderes ejecutivo y legislativo, sino también la regla de que la misma persona puede ejercer en ambos a un mismo tiempo. Por contra, la falta de separación de poderes en los sistemas parlamentarios no sólo significa que el ejecutivo depende de la confianza del legislativo, sino que la

mismas personas pueden ser miembros tanto del parlamento como del gabinete. Sin embargo, respecto a este último existe mucha variación dentro del tipo parlamentario de gobierno. A un extremo del espectro están muchos sistemas parlamentarios —especialmente los del Reino Unido y las antiguas colonias británicas—, que convierten en requisito casi absoluto el hecho de que los miembros sean también miembros del legislativo. En el otro extremo aparecen tres países —Holanda, Noruega y Luxemburgo—, en los que la pertenencia al gabinete no puede combinarse con la pertenencia al parlamento. No obstante, en estos tres países los miembros del gabinete pueden participar, y de hecho participan, en los debates parlamentarios. Dado que la norma de la incompatibilidad hace hincapié en el estatuto separado del gabinete, tiende a reforzarse la autoridad del gabinete frente al parlamento, pero no puede considerarse sino una variante menor dentro del tipo parlamentario. Ciertamente, a este respecto sería incorrecto argüir que estos tres países encajan con, o incluso se aproximan a, la forma presidencial de gobierno.

En segundo lugar, a menudo se invoca la existencia de una diferencia clave entre presidencialismo y parlamentarismo: la de que los presidentes no gozan del derecho de disolver el legislativo, mientras que el primer ministro y sus gabinetes sí disfrutan de él. Una excepción en el lado presidencialista es que el presidente francés sí posee el poder de disolver la Asamblea Nacional. Otra excepción viene dada por el ejemplo israelí de mutua destitución-disolución, con convocatoria de nuevas elecciones para ambos, como ya hemos comentado anteriormente. En los sistemas parlamentarios también existe un amplio espectro de variantes. En el sistema británico y muchos otros sistemas inspirados en él, el poder de disolución es virtualmente ilimitado y constituye una prerrogativa específica del primer ministro. En Alemania y otros países, el parlamento puede ser disuelto sólo bajo circunstancias especiales y no a la libre apreciación del ejecutivo. En Noruega, el parlamento es elegido para un mandato de cuatro años y no puede disolverse en forma alguna. Lógicamente, la autoridad del ejecutivo se ve afectada por el hecho de si goza o no de dicho poder sobre el legislativo, pero este factor no puede considerarse una distinción esencial entre las formas de gobierno parlamentaria y presidencial.

En tercer lugar, los sistemas parlamentarios por lo general poseen dos ejecutivos: un jefe de Estado simbólico y ceremonial (un monarca o presidente), que dispone de escaso poder, y un primer ministro que es el jefe del gobierno y que, junto con el gabinete, ejerce la mayoría de los poderes ejecutivos. La regla habitual en los sistemas presidenciales es que el presidente sea al mismo tiempo el jefe del Estado y el jefe del gobierno. Sin embargo, hay importantes excepciones en

3. De acuerdo con Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (1997, 15), los sistemas presidenciales pueden definirse con dos características básicas: «origen separado» (elecciones populares separadas) y «supervivencia separada» (tiempos de mandato fijos tanto para el presidente como para el legislativo). Según este segundo criterio, la propuesta del Comité sobre el Sistema Constitucional del nuevo sistema israelí no podrían calificarse como presidencialistas, pero tampoco la V República francesa, dado que la Asamblea Nacional puede disolverse anticipadamente. Item más, un tiempo de mandato fijo para el legislativo también puede ser una característica de los sistemas parlamentarios como es el caso de Noruega.

ambos lados. Botswana posee un primer ministro elegido por, y la confianza del legislativo, que es el jefe del gobierno pero actúa como jefe del Estado, y que por tanto posee el título formal «presidente». Otro ejemplo lo constituye Sudáfrica, cuyo primer de gobierno fue el presidente Nelson Mandela, no un presidente sistema presidencial, sino un jefe de gobierno y jefe de Estado con nados en un sistema parlamentario.

Si el nuevo primer ministro israelí directamente elegido puede hecho contemplarse como un presidente en un sistema presidencial Israel proporciona un ejemplo de sistema presidencial con un ejevo doble en lugar de simple; además del primer ministro presidente existe un presidente que es el jefe del Estado. Otro ejemplo demostrativo de que, en principio, un ejecutivo dual es compatible con forma de gobierno presidencial es la propuesta holandesa de un primer ministro directamente elegido (Anderweg, 1997, 235). Este plan ampliamente debatido a finales de los años sesenta y principios de setenta, comportaba la elección popular del primer ministro para mandato cuatrienal no sujeto a moción de confianza parlamentaria pero sin cambiar la monarquía. De hecho, dicho «primer ministro» sería el jefe del gobierno de un sistema presidencial, pero no el jefe de Estado, ya que el monarca continuaría en su posición. Lógicamente, el prestigio de ser el jefe del Estado refuerza la influencia de la mayoría de los presidentes y es una ventaja de la que carecen buena parte de los primeros ministros, pero no constituye una distinción esencial entre las dos formas de gobierno.

Separación de poderes y equilibrio de poder

La distinción entre sistemas parlamentarios y presidenciales es de enorme importancia en varios aspectos. Por ejemplo, como ya hemos comentado en el capítulo anterior, los gabinetes presidenciales son esencialmente diferentes de los gabinetes de los sistemas parlamentarios, por lo que han de clasificarse de forma diferente. En la parte final del presente capítulo y en el próximo volvemos a tratar los sistemas presidenciales de manera diferente a los sistemas parlamentarios en la medición de las variables clave. No obstante, la distinción parlamentario-presidencial no se refiere directamente a la distribución del poder en las relaciones ejecutivo-legislativo. En los sistemas parlamentarios puede encontrarse un difícil equilibrio de poder entre gabinete y parlamento, como en Bélgica, pero también un claro predominio del ejecutivo, como en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados (véanse capítulos 2 y 3). El mismo grado de variación puede ocurrir en

los sistemas presidenciales. En Estados Unidos, la separación de poderes también comporta un equilibrio de poder entre presidente y Congreso. Esto mismo se aplica a Costa Rica, así como a Suiza, el único sistema de separación de poderes que no es un sistema presidencial. El sistema presidencial francés se halla en el extremo opuesto. En palabras de Anthony King (1976, 21), «el legislativo francés ha llegado a estar incluso más subordinado al ejecutivo que el británico». Colombia y Venezuela se hallan en posiciones intermedias.

Los poderes presidenciales provienen de tres fuentes. Una es el poder del presidente tal como lo definen las constituciones, que consisten en «poderes de reacción», especialmente la facultad de facultad de vetar, y en «poderes de acción», especialmente la facultad de legislar por decreto en determinados ámbitos (Shugart y Mainwaring, 1997, 41). La segunda fuente de poder es la fuerza y la cohesión de los partidos del presidente en el legislativo. En tercer lugar, los presidentes (y sus vicepresidentes, si los hay) obtienen gran poder de su elección popular directa y del hecho de poder invocar que son los únicos dirigentes públicos elegidos por el conjunto de la población. Los presidentes de Francia, Venezuela y Costa Rica son bastante débiles a nivel constitucional, pero disponen de considerable poder de partido.⁴ Los presidentes de Estados Unidos y Colombia dependen mucho más del poder constitucional: en el caso norteamericano, el fuerte poder de veto, y en el caso colombiano, los poderes de decreto y de veto.

La frecuente dependencia que muestran los presidentes respecto de sus poderes de partido muestra que el poder relativo de los presidentes y de los legislativos a menudo puede cambiar de forma repentina, y de hecho lo hace, y que en general es menos estable que en los sistemas parlamentarios. Ello es especialmente cierto en Venezuela, con su «partidariado» de partidos extremadamente fuertes, que pueden otorgar un muy firme apoyo a los presidentes cuando sus partidos controlan las mayorías legislativas, pero que pueden causar un estancamiento cuando el poder ejecutivo y legislativo está dividido (Coppedge, 1994). Los poderes constitucionales son más estables. Entre nuestros nueve sistemas presidenciales, el único ejemplo de cambios relevantes a este respecto es el refuerzo sustancial del poder presidencial que tuvo lugar en Colombia a resultas de la revisión constitucional de 1968, seguida de una ligera reducción en 1991. La legitimación democrática derivada de la elección popular puede variar de acuerdo

4. En Francia, como ya se ha dicho anteriormente, no es el poder presidencial, sino que es el propio sistema presidencial el que depende de que el presidente posea el respaldo de la mayoría o una casi mayoría en la Asamblea Nacional.

con la magnitud de la victoria electoral del presidente. Supone fuerte espaldarazo salir elegido con el 64,7 % de los votos, como lo en 1953 José Figueres, presidente de Costa Rica, y no es muy probable vencer con el 30,5 % de los votos, como lo hizo el presidente Rafael Caldera en Venezuela, en 1993. Tampoco es muy alentador un presidente no elegido, como lo fue Gerald Ford en Estados Unidos de 1974 a 1977.

En la historia de Estados Unidos han tenido lugar cambios sustanciales. Woodrow Wilson (1885) criticó el predominio del Congreso y afirmó que el sistema «presidencial» estadounidense, para ser realistas, debería denominarse «Gobierno del Congreso», como señalaba el título de su famoso libro. Las críticas más recientes han consistido en que, sobre todo bajo el mandato de los presidentes Lyndon B. Johnson y Richard M. Nixon, una especie de «presidencia imperial» tendió a oscurecer la figura del Congreso. En la historia más reciente del tema presidencial francés, John T. S. Keeler y Martin A. Schain (1995:100) ven cuatro alternancias de fases «hiperpresidencial» y «presidenciales moderadas» en el período de 1962 a 1993.

Medición de los grados de dominio y de equilibrio de poder

¿Cómo puede medirse el poder relativo del órgano ejecutivo y del órgano legislativo del gobierno? En los sistemas parlamentarios, el mejor indicador es la duración del gabinete. Un gabinete que dure mucho tiempo en el poder probablemente domina sobre el legislativo y un gabinete que dure poco es probable que sea relativamente débil. Los teóricos de las coaliciones han prestado mucha atención a la duración de los gabinetes, pero normalmente presuponen —de forma explícita o, más a menudo, implícita— que la duración del gabinete es un indicador no sólo de la fuerza del gabinete en comparación con el legislativo, sino también de la estabilidad de régimen. El argumento es que los gabinetes de corta duración no disponen de tiempo suficiente para desarrollar políticas cabales y coherentes y que su ineficacia en la adopción de políticas concretas pondrá en peligro la viabilidad de la democracia. Se presume que la inestabilidad del gabinete

5. Esta interpretación viene apoyada por el contraste entre democracias en general y sistemas democráticos. En estos últimos encontramos los ejecutivos más fuertes y las legislaturas más débiles o ninguna legislatura en absoluto, y también encontramos «de forma nada sorprendente», como lo expresan Henry Bienen y Nicolas Van de Walle (1991: 103), la mayor incidencia de «líderes de duración».

conduce a la inestabilidad del régimen, por lo que se toma como un indicador de la misma. Una expresa declaración a tal efecto viene de Paul V. Warwick (1994: 139), quien afirma que «es improbable que un sistema parlamentario que no genere gobiernos duraderos adopte políticas concretas eficaces, que atraiga la lealtad popular o, quizá incluso, que sobreviva a largo plazo».

Este punto de vista está tan equivocado como extendido. Incluso los gabinetes proverbialmente poco duraderos de la IV República francesa fueron capaces de impulsar políticas públicas con cierta eficacia. Muchos miembros de cada uno de los gabinetes difuntos ejercieron otra vez en los nuevos gabinetes, y su promedio de vida ministerial fue considerablemente más largo que el de los gabinetes en su conjunto. El observador contemporáneo francés André Siegfried (1956: 399) explicaba esta «paradoja de políticas estables con gabinetes inestables» de la manera siguiente: «En realidad, las desventajas no son tan graves como parece [...] Cuando hay una crisis de gabinete cambian ciertos ministros, o simplemente se redistribuyen, pero ningún dirigente público resulta desplazado, y la administración cotidiana continúa sin ninguna interrupción. Además, como los mismos ministros pasan de un gabinete a otro, forman una especie de equipos de gobierno.»⁶ Mattei Dogan (1989) ataca frontalmente la equiparación entre estabilidad de gabinete y estabilidad de régimen, y argumenta enfáticamente que la estabilidad del gabinete no es un indicador válido de la salud y la viabilidad del sistema democrático. La principal razón es que en la mayor parte de los sistemas con gabinetes aparentemente inestables existe un «núcleo» altamente estable de personal ministerial, similar a la situación en la IV República que describe Siegfried.

A cuanto expresa Dogan cabría añadir que en gabinetes relativamente poco duraderos se tiende a una continuidad no sólo de personal, sino también de partidos. Los gabinetes de un solo partido tienden a ser más duraderos que los gabinetes de coalición, pero un cambio de un gabinete a otro, siendo ambos de un solo partido, supone un vuelco global, mientras que un cambio de un gabinete de coalición a

6. En su análisis comparativo de la duración de los gabinetes en diecinueve naciones, Michael Taylor y Valentine M. Herman (1971: 29) afirman: «Haría falta un estudio empírico de considerables dimensiones antes de poder decir que [la duración del gabinete] es un indicador de algo.» Argumentan, pero también señalan que «sus resultados serían de mayor interés si la observación de Siegfried en el sentido de que la inestabilidad de la IV República no supuso diferencia alguna para la elaboración de políticas públicas se aplicara a una inestabilidad más general». Por supuesto, la presunción no expresada de los autores es que la significación de estudiar la duración de los gabinetes tiene mucho que ver con su vínculo putativo con la viabilidad del régimen.

otro también de coalición comporta sólo un retoque en la composición del gabinete. En el capítulo 15 retomo la cuestión general de eficacia en la elaboración de políticas públicas. Allí, la cuestión es las democracias en que gobierna el partido mayoritario, con sus ejecutivos típicamente más dominantes y duraderos son mejores elaboradoras de políticas públicas que las democracias de consenso, con sus ejecutivos normalmente más breves y menos dominantes, y la respuesta es, simplemente, que no hay gran diferencia.

El siguiente paso —después de haber decidido que la duración de un gabinete puede utilizarse como indicador del predominio del ejecutivo— es decidir cómo medimos esa duración. La cuestión con respecto a los eventos que se consideran ponen fin a la vida de un gabinete y sientan el comienzo de otro nuevo. Hay dos alternativas principales. Una es centrarse exclusivamente en la composición de partidos de los gabinetes y contar un gabinete como un solo gabinete si la composición de partido no cambia. Un estudio pionero sobre la duración de los gabinetes adoptó este enfoque (Dodd, 1976). Sin embargo, resulta mucho más común contemplar otros eventos adicionales como factores que señalan el final de un gabinete y el comienzo del siguiente, como una elección parlamentaria, un cambio en la figura del primer ministro y un cambio en las situaciones de mayoría mínima, de sobredimensionamiento o de minoría del gabinete.⁷ Una ventaja de la muy general definición de Dodd es que mide duraciones de gabinete que pueden interpretarse muy bien como indicadores de predominio del ejecutivo. En particular, es muy improbable que los gabinetes que vencen en varias elecciones sucesivas —y que por tanto Dodd cuenta como un mismo gabinete— encuentren desafíos serios por parte de sus parlamentos. Sin embargo, en deferencia al uso más común de la definición más estricta combino ambos enfoques en la tabla 7.1. La segunda columna de la tabla se basa en la definición estricta de duración de gabinete que emplea cuatro criterios para señalar el final del mismo: cambio en la composición de partido, en la figura del primer ministro, en el estatus de la coalición, así como

TABLA 7.1. *Duración media de los gabinetes, de acuerdo con dos criterios (en años), la media de estos dos valores y el índice de dominio del ejecutivo en treinta y seis democracias (1945-1996)*

	Promedio vida gabinete I	Promedio vida gabinete II	Media de los valores I y II	Índice de dominio del ejecutivo
Costa Rica	4,74	3,88	4,31	1,00*
Estados Unidos	7,07	1,83	4,45	1,00*
Suiza	16,19	0,99	8,59	1,00*
Italia	1,28	0,99	1,14	1,14
Finlandia	1,31	1,18	1,24	1,24
Papúa-Nueva Guinea	1,57	1,57	1,57	1,57
Israel	1,69	1,48	1,58	1,58
Mauricio	1,95	1,63	1,79	1,79
Bélgica	2,29	1,68	1,98	1,98
Venezuela	2,82	2,62	2,72	2,00*
India	2,41	1,75	2,08	2,08
Portugal	2,32	1,86	2,09	2,09
Dinamarca	2,81	1,75	2,28	2,28
Islandia	2,78	2,17	2,48	2,48
Japón	3,85	1,28	2,57	2,57
Holanda	2,94	2,50	2,72	2,72
Alemania	3,60	2,03	2,82	2,82
Grecia	3,60	2,16	2,88	2,88
Colombia	4,74	2,23	3,48	3,00*
Irlanda	3,72	2,42	3,07	3,07
Noruega	4,22	2,11	3,17	3,17
Suecia	4,77	2,07	3,42	3,42
Nueva Zelanda	8,18	2,15	4,17	4,17
España	6,35	2,38	4,36	4,36
Luxemburgo	5,62	3,16	4,39	4,39
Canadá	7,26	2,54	4,90	4,90
Australia	8,28	1,84	5,06	5,06
Austria	7,42	2,53	5,47	5,47
Barbados	7,58	3,37	5,48	5,48
Francia	2,88	2,08	2,48	5,52*
Reino Unido	8,29	2,55	5,52	5,52
Jamaica	8,56	3,42	5,99	5,52*
Trinidad	8,66	3,85	6,26	5,52*
Malta	10,09	4,32	7,21	5,52*
Bahamas	11,99	4,76	8,32	5,52*
Botswana	31,33	3,92	17,63	5,52*

* Estos valores del índice de dominio del ejecutivo (para los cinco sistemas presidenciales, Suiza y las cinco antiguas colonias británicas) difieren de los valores de los promedios I y II.

FUENTE: basada en datos de Woldendorp, Keman y Budge, 1998; Banks, Day y Muller, 1997; Müller y Strøm, 1997; Strøm, 1990; Von Beyme, 1985; *Keesing's Contemporary Archives*; y en datos facilitados por Octavio Amorim Neto.

7. Cambios del estatus de la coalición entre elecciones ocurrieron en Gran Bretaña en 1976 y en la India en 1993 (véase capítulo 6, nota 8). En vez de este criterio, Warwick (1994) utiliza la dimisión formal del gabinete como uno de los eventos que suponen su final. Este criterio no es satisfactorio dado que depende demasiado de las normas y usos particulares de los diferentes sistemas parlamentarios: en circunstancias similares, los gabinetes de algunos países adoptan la medida de presentación de dimisión mucho más rápidamente que en otros. Es más, si la dimisión de un gabinete conduce a una efectiva formación de un gabinete nuevo con una composición de partido diferente o un primer ministro diferente, o si conduce a nuevas elecciones, el gabinete se considerará en todo caso como terminado. Sin embargo, si un gabinete dimite, pero se le vuelve a nombrar bajo el mismo primer ministro y con la misma composición de partido, es difícil pretender que el gabinete haya «cambiado» en alguna forma que resulte significativa.

nuevas elecciones. La primera columna se basa únicamente en el tercio de la composición de partido. La tercera columna presenta medias de las dos primeras.

Para trasladar las medias de la tercera columna a un índice satisfactorio de predominio del ejecutivo se requieren dos ajustes importantes. En primer lugar, algunos de dichos promedios asumen valores extremos. Botswana, que tuvo gabinetes de un solo partido compuestos por el Partido Democrático de Botswana desde 1965 a 1996, es un ejemplo más destacado. Su ciclo de elecciones cada cuatro años reduce la duración media de la tercera columna a 17,63 años, pero esa cifra sigue siendo más de tres veces mayor que la media de 5,52 de Gran Bretaña, y no existe justa razón para creer que los gabinetes de Botswana sean tres veces más predominantes que los gabinetes británicos. De hecho, no existe razón fundada para estimar que ningún gabinete sea más predominante que el británico, que es el ejemplo más claro de gabinete predominante en el modelo Westminster. Por consecuencia, cualquier valor superior a 5,52 que haya aparecido en la tercera columna ha sido reducido a este nivel en la columna cuarta. Ello comporta una enorme reducción para Botswana y unos ajustes menos importantes para otros cuatro países.

Para los sistemas presidenciales y para el sistema de separación de poderes suizo se hace necesario un ajuste muy superior. En cuatro de los seis casos, la duración del gabinete ofrece una impresión completamente equivocada del grado de predominio del ejecutivo. Lógicamente, el promedio suizo de 8,59 años —basado únicamente en tres composiciones diferentes de partido entre 1947 y 1996, pero con un cambio en la presidencia del Consejo Federal todos los años— es completamente erróneo como medida del predominio del ejecutivo, ya que Suiza es un ejemplo de primera línea del equilibrio entre ejecutivo y legislativo. Por tanto, le asigno un valor simbólico de 1,00 años. Este mismo procedimiento es apropiado para Estados Unidos y Costa Rica. Al otro lado de la escala, a Francia debe asignársele el máximo grado de predominio del ejecutivo, como al Reino Unido. En Colombia y Venezuela, el grado de predominio presidencial ha fluctuado considerablemente. Por término medio, estimo que el grado de predominio es superior en Colombia, pero ni siquiera los presidentes colombianos poseen tanto poder como el que tienden a acumular los fuertes gabinetes de los sistemas parlamentarios. Como afirman Mainwaring y Shugart (1997, 6), «aunque los presidentes de Colombia se han mostrado muy dominantes debido a sus importantes poderes formales, por lo regular han tenido bastantes problemas para recabar apoyo a la hora de efectuar cambios políticos duraderos, incluso en el seno de sus propios partidos».

Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en treinta y seis democracias

La tabla 7.1 muestra las treinta y seis democracias en orden ascendente de predominio del poder ejecutivo. El índice abarca desde el valor arbitrario de un año asignado a Costa Rica, Estados Unidos y Suiza, al valor recortado de 5,52 otorgado a siete países que figuran al final de la tabla. El valor promedio es de 3,2 años y la media general es de 2,94. Los seis países situados en el extremo mayoritario son el Reino Unido y las cinco antiguas colonias británicas. Barbados posee un valor sólo ligeramente inferior, 5,48, en comparación con el valor máximo de 5,52. El índice de predominio del ejecutivo en Nueva Zelanda es considerablemente más bajo —4,17 años—, debido sobre todo a su breve mandato parlamentario de tres años, lo que vuelve imposible, de acuerdo con la definición más estricta, que sus gabinetes duren más de ese tiempo. Las antiguas posesiones británicas de Australia, Canadá e Irlanda también se hallan en la mitad inferior de la tabla. Pero varios países de herencia británica pasan al lado consensual; el caso más sorprendente es, por supuesto, Estados Unidos. Por su parte, Papúa-Nueva Guinea y Mauricio se encuentran entre los sistemas más consensuales en cabeza de la tabla, tal como estaban en la tabla 6.3 del capítulo anterior. La India también aparece en la mitad alta.

De los dos prototipos de democracia consensual, Suiza y Bélgica, a Suiza se la ha asignado la parte alta de la tabla, junto con Estados Unidos y Costa Rica, con Bélgica algo más abajo, pero todavía en noveno lugar. De los seis sistemas de separación de poderes —las democracias presidenciales y Suiza—, sólo el ejecutivo francés es claramente dominante. Colombia se halla en la zona media, y las otros cuatro aparecen en posiciones más elevadas, lo que sugiere que la separación constitucional entre ejecutivo y legislativo en gran medida corresponde a un mayor equilibrio de poder entre legislativo y ejecutivo.⁸

Tipos de gabinete y su duración

¿Cómo son los diferentes tipos de gabinete que se han analizado en el anterior capítulo, en relación con el grado de dominio del ejecutivo? Hay tres razones para esperar una relación positiva entre gabi-

8. Sin embargo, nótese que estos seis sistemas son los que en la separación de poderes han tenido éxito, y que en nuestra serie de treinta y seis democracias de largo plazo están excluidas las numerosas democracias presidenciales fallidas, que tienden a ser las que no han tenido éxito en el difícil reto de equilibrar los poderes ejecutivo y legislativo.

netes ganadores mínimos y gabinetes de un solo partido de un lado, dominio del ejecutivo por otro. Primero, como ya hemos analizado en el capítulo 1, ambas variables pertenecen a la misma serie de variables que configuran la dimensión ejecutivos-partidos del contraste mayoritario-consenso. Segundo, en los sistemas parlamentarios los gabinetes de minoría están por naturaleza a merced del legislativo y, por tanto, no puede esperarse que dominen sobre aquél. Tercero, los estudios sobre la independencia mostrada en Gran Bretaña por legisladores individuales que han votado contra su propio gabinete señalan que este tipo de comportamiento parlamentario independiente tiende a variar en proporción directa a la dimensión de la mayoría del gabinete en la Cámara de los Comunes. Por lo general, los gabinetes con mayoría escasa reciben fuertes apoyos de sus partidarios en el parlamento, mientras que los gabinetes con amplias mayorías suelen encontrarse con que su propio partido es más rebelde (Crowe, 1980). Comparando esta tendencia de la Cámara de los Comunes británica con las de otros sistemas parlamentarios podemos esperar mayor independencia legislativa cuando los gabinetes están sobredimensionados que en gabinetes surgidos de una victoria mínima.

En la tabla 7.2 y en la figura 7.2 se muestra la fuerza de estas relaciones. La tabla 7.2 clasifica los gabinetes que han estado en el poder en treinta y un sistemas parlamentarios—incluidos las dos fases parlamentarias de Francia, pero excluyendo las otras democracias presidenciales y Suiza—de acuerdo con los cinco tipos básicos de gabinete, y presenta la duración media de estos gabinetes según las definiciones amplia y estricta de duración de gabinete (mediciones I y II, respectivamente).⁹ Como cabía prever, encontramos menor número de gabinetes y más duraderos en las dos primeras columnas, que se basan en la medición amplia, que en las columnas tercera y cuarta.

El resultado global es muy similar, con independencia de qué definición de duración de gabinete utilizemos. Los gabinetes de un partido con mayoría mínima tienen el tiempo medio de vida más largo. Y ambos tipos de gabinete con mayoría mínima duran más que los gabinetes en minoría o sobredimensionados. Los gabinetes de coaliciones sobredimensionadas y los gabinetes en minoría de un solo partido—que en términos de apoyo parlamentario parecen estar muy distantes entre sí—tienen de hecho duraciones muy similares. Los gabi-

9. La tabla 7.2 incluye todos los gabinetes que entran claramente en una de las cinco categorías, lo que significa que los gabinetes que han de contarse como, por ejemplo, gabinetes a medio camino entre ganadores mínimos y sobredimensionados o a medio camino entre de un solo partido y de coalición, no deben ser tenidos en cuenta. Es más, los gabinetes que la definición amplia de duración cuenta como un único gabinete, pero cuyo estatus de coalición ha cambiado durante la vida del mismo, también deben dejarse de lado.

TABLA 7.2. *Frecuencia y promedio de la duración del gabinete según los dos criterios (en años) de los cinco tipos de gabinetes, en treinta y una democracias parlamentarias (1945-1996)*

	Medida I		Medida II	
	Número de gabinetes	Duración media de los gabinetes (en años)	Número de gabinetes	Duración media de los gabinetes (en años)
Mayoría mínima de un solo partido	45	8,01	142	3,00
Mayoría mínima de una coalición	71	3,28	107	2,41
Un solo partido minoritario	38	2,24	76	1,64
Coalición minoritaria	52	1,01	59	0,91
Coalición sobredimensionada	91	2,07	120	1,71
Todos los gobiernos	297	3,09	504	2,12

FUENTE: Basado en datos de Woldendorp, Keman y Budge, 1998; Banks, Day y Muller, 1997; Müller y Strøm, 1997; Strøm, 1990; Von Beyme, 1985; *Keating's Contemporary Archives*.

netes sobredimensionados duran ligeramente menos con arreglo a la primera medición, pero ligeramente más con arreglo a la segunda. Las coaliciones minoritarias son las que presentan la vida más corta. Una razón importante es que, en los sistemas multipartidistas, tales coaliciones con frecuencia son una especie de gobiernos provisionales tras la caída de un gabinete, mientras se espera la celebración de nuevas elecciones. En países en donde estos gabinetes son más normales, como en los países escandinavos, los gabinetes de coalición minoritaria duran más tiempo. Dinamarca, por ejemplo, ha tenido siete gabinetes de coalición minoritaria (once de acuerdo con la definición más estricta) que duraron una media de 2,87 años (1,83 años de acuerdo con la definición más estricta).

La figura 7.2 muestra la relación entre tipos de gabinete y dominio del ejecutivo en términos de combinación de las dos características en cada una de las treinta y seis democracias (en base a los datos de la tercera columna de la tabla 6.3 y de la cuarta columna de la tabla 7.1). El resultado es claro: los países con más gabinetes de un solo partido surgidos con mayoría mínima tienden también a ser los países con mayor dominio del ejecutivo. El coeficiente de correlación es 0,68 (estadísticamente significativo al nivel del 1 %). Un incremento del 10 % en la frecuencia de gabinetes de un solo partido con mayoría mínima se asocia a un incremento unitario de 0,35 en el índice de dominio del ejecutivo.

La mayoría de los países están cerca de la línea de regresión. Los principales países que se quedan descolgados son cuatro de los siste-

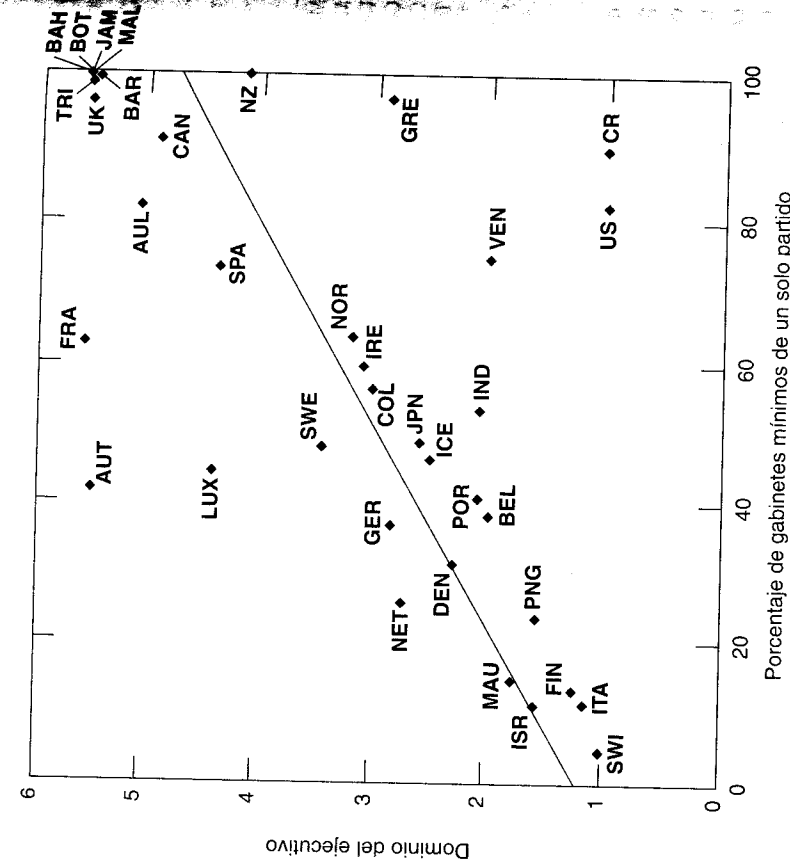


FIG. 7.2. Relación entre tipo de gabinete y dominio del ejecutivo en treinta y seis democracias (1945-1996).

mas presidenciales. Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela poseen un nivel de dominio del ejecutivo muy inferior del que cabía esperar, en base a su frecuencia de gabinetes de tipo mayoritario. Francia muestra la combinación de características opuesta. La explicación de los tres primeros parece ser una característica intrínseca del presidencialismo: sus gabinetes son parcialmente mayoritarios —de mayoría mínima y de un solo partido— por definición, tal como se argumentó en el capítulo anterior, pero su separación de poderes contribuye al rasgo consensual del equilibrio entre ejecutivo y legislativo. Sin embargo, dado que sólo existen cinco sistemas presidenciales entre nuestras treinta y seis democracias (dejando fuera el corto período de presidencialismo en Israel), esta observación debe entenderse como provisional.

De las democracias parlamentarias, sólo dos se desvían claramente: Austria y Grecia. Austria ha tenido muchas coaliciones sobredominadas que gozaron de una inusual larga vida. Una de ellas —con-

tada como un gabinete según la definición amplia— duró desde 1947 hasta 1966. Grecia, a raíz de la confusión generada por dos elecciones parlamentarias no decisivas y tres elecciones en menos de diez meses en 1990-1991, es especialmente responsable de la reducción de la vida media de los gabinetes.

Apéndice: monarcas y presidentes

En este capítulo hemos mencionado repetidamente el cargo de jefe de Estado, pero no hemos tratado sistemáticamente las diferentes clases de jefes de Estado ni sus respectivos poderes. La diferencia más sobresaliente a este respecto en nuestra serie de treinta y seis democracias es que prácticamente la mitad de ellas son monarquías: Australia, Bahamas, Barbados, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Jamaica, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa-Nueva Guinea, el Reino Unido y Suecia.

Los monarcas son principalmente reyes o reinas —representados por un gobernador general en Australia, Bahamas, Barbados, Canadá, Jamaica, Nueva Zelanda y Papúa-Nueva Guinea—, pero Japón posee un emperador y Luxemburgo tiene como jefe de Estado a un gran duque. El número exacto de monarquías a mediados de 1996 era de dieciséis. A principios de los años setenta, un total de diecinueve eran monarquías, pero tres países de la Commonwealth se convirtieron en repúblicas: Malta en 1974, Trinidad en 1976 y Mauricio en 1992. Es bastante sorprendente que muchas de nuestras democracias sean o hayan sido monarquías, una forma constitucional que parece menos democrática que el gobierno republicano. La explicación es que son monarquías constitucionales en las que el poder del monarca está seriamente restringido. Como escriben Richard Rose y Dennis Kavanagh (1976, 568), «los monarcas han permanecido en el poder allí donde la familia reinante ha tenido a bien dejar de ejercer un papel político activo. Contrariamente, las monarquías han caído cuando el monarca ha pretendido seguir reafirmando su poder político».

La ventaja que se suele atribuir a la monarquía para un régimen democrático es que incorpora un jefe de Estado, que es un símbolo apolítico e imparcial de unidad. Por lo general, esto es cierto, aunque también es posible que los monarcas constituyan una fuerza divisoria. Por ejemplo, la conducta del rey Leopoldo III durante la Segunda Guerra Mundial se convirtió en una cuestión política relevante en la Bélgica de la posguerra. En el referéndum de 1950, celebrado para decidir si debía mantenerse o no la figura del rey, una mayoría de flamen-

cos y católicos apoyaron al rey, mientras que la mayoría de los vascos, socialistas y liberales votaron por su destitución. Leopoldo salió victorioso del referéndum con una mayoría global del 58 % —precisamente una victoria aplastante para ser un rey—, pero pronto abdicó a favor de su hijo Balduino.

En términos de principios democráticos básicos, una desventaja viene dada por el hecho de que los monarcas no carecen totalmente de poder. Normalmente, en los sistemas parlamentarios conservan el derecho de designar al primer ministro. No se trata de una función significativa cuando hay una preferencia unánime hacia un candidato a primer ministro, pero cuando se produce una muerte o una dimisión repentina, o cuando los partidos de un parlamento multipartidista son incapaces de alcanzar un acuerdo, la influencia del monarca en la eventual elección de un primer ministro puede que no sea despreciable. A fin de reducir el papel de la monarquía al mero ceremonial, la constitución sueca de 1974 transfirió la función de la designación del primer ministro del monarca al presidente del parlamento.

Incluso si a los monarcas les restan poderes residuales, la presunción general, que el propio monarca, sea hombre o mujer, acepta, es que el monarca es simplemente el jefe del Estado y no el jefe del gobierno. La tentación de interferir en los poderes del jefe del gobierno y del gabinete es mayor en las democracias parlamentarias que tienen a un presidente como jefe del Estado, en general, una persona que ha desarrollado anteriormente una carrera política. Un método que los sistemas parlamentarios utilizan para reducir al mínimo este riesgo es no permitir al presidente el prestigio democrático y el poder implícito que supone ser elegido por vía popular. En su lugar, el procedimiento habitual es tener un presidente elegido por el parlamento (o por un colegio electoral especial de miembros de los parlamentos nacionales y estatales, como en Alemania y la India). Otra solución es no poseer en absoluto un presidente separado, sino dar el título y la función de presidente al primer ministro, como en Botswana. Suiza utiliza un método similar haciendo que el jefe del gobierno —el presidente rotatorio del Consejo Federal— actúe al mismo tiempo como presidente. Sin embargo, la característica especial de las democracias semipresidenciales que funcionan fundamentalmente como sistemas parlamentarios —Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal— radica en que poseen un presidente elegido por vía popular. En este caso, el peligro yace en que la elección popular puede proporcionar un jefe de Estado que amparándose en su legitimación democrática usurpe o tome el liderazgo del gobierno, modificando con ello la naturaleza del sistema parlamentario.

Finalmente, para quienes consideran que son preferibles los siste-

mas parlamentarios a los sistemas presidenciales hay que decir que una ventaja de la monarquía constitucional es que, por lo general, se la considera incompatible con el presidencialismo. Como sostuvo anteriormente en este mismo capítulo, este punto de vista no es correcto. En teoría, es bastante posible instaurar un sistema presidencial con un presidente que ejerza de jefe de gobierno y un monarca que sea el jefe del Estado. Pero no existen ejemplos empíricos de dicho sistema, y el punto de vista de que presidencialismo y monarquía no pueden combinarse, aunque sea erróneo, puede evitar que países en vías de democratización con un monarca en la jefatura del Estado, como España a finales de los setenta, consideren la posibilidad de adoptar una forma presidencial de gobierno.