

Traducción de
MARÍA JULIA DE RUSCHI

Revisión de
JUAN CARLOS TORRE

SERGIO FABBRINI

EL ASCENSO
DEL PRÍNCIPE DEMOCRÁTICO

*Quién gobierna y cómo
se gobiernan las democracias*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - CHILE - COLOMBIA - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición en italiano, 1999
Primera edición en español, 2009

Fabbrini, Sergio

El ascenso del Príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias . - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2009.
272 p. ; 21x14 cm. - (Política y derecho)

Traducido por: María Julia De Ruschi
ISBN 978-950-557-821-4

1. Ciencias Políticas. 2. Gobiernos. 3. Democracia. I. De Ruschi, María Julia, trad.
II Título
CDD 323

Armado de tapa: Juan Balaguer

Título original: *Il Principe democratico*

© 1999, Gius. Laterza & Figli S/A.

Esta traducción de *Il Principe democratico* se publica por acuerdo con Gius. Laterza & Figli S/A.

D.R. © 2009, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Av. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-821-4

Comentarios y sugerencias:
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

<i>Prólogo a la presente edición</i>	11
<i>Introducción. El Príncipe democrático</i>	13

PRIMERA PARTE. EL ANÁLISIS

I. <i>El líder y el sistema de gobierno</i>	23
II. <i>El liderazgo en la teledemocracia</i>	55

SEGUNDA PARTE. LA COMPARACIÓN

III. <i>El líder y el partido en Estados Unidos</i>	81
IV. <i>El gobierno presidencial en Estados Unidos</i>	111
V. <i>El partido y el líder en Europa</i>	137
VI. <i>El gobierno del líder en Europa</i>	157

TERCERA PARTE. LOS DESARROLLOS

VII. <i>Los líderes, los partidos y la política exterior</i>	183
VIII. <i>El futuro: ¿gobierno del líder o del partido?</i>	209

<i>Conclusión. La ambivalencia del Príncipe democrático</i>	231
<i>Bibliografía</i>	235
<i>Glosario</i>	261
<i>Índice de nombres</i>	271

PRÓLOGO A LA PRESENTE EDICIÓN*

ACEPTÉ COMPLACIDO la propuesta del Fondo de Cultura Económica de Argentina para realizar una traducción al español de una versión actualizada de mi libro *Il Príncipe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee* (Laterza, 1999), un ofrecimiento que me llegó por intermedio de mi amigo Juan Carlos Torre, de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires, a quien agradezco. Sin embargo, no me fue posible actualizar el volumen de 1999. Me vi llevado a reescribir mi trabajo no sólo porque en el terreno de la política diez años es mucho tiempo, sino también –y éste es un punto fundamental– por el ascenso incontenible del Príncipe democrático que se ha registrado en el último decenio. Por cierto, en Estados Unidos y en Europa, el Príncipe democrático ha adquirido una importancia tal, tanto en el plano de la competencia electoral como en la acción de gobierno, que suscitó un debate público acerca de la función del líder en la democracia. Piénsese en el presidente estadounidense George W. Bush (2001-2008), en el primer ministro británico Tony Blair (1997-2007), en el primer ministro italiano Silvio Berlusconi (tanto en el período 2001-2006 como en el poste-

* A lo largo del libro el autor utiliza varios términos específicos en inglés, especialmente en los capítulos referidos a Estados Unidos, aunque no solamente. De acuerdo a las pautas de la editorial, se han conservado esos términos en itálicas respetando el criterio del autor. Si bien en la mayoría de los casos se encuentra una traducción o explicación en el texto, con el objeto de no interrumpir la lectura con la incorporación de las traducciones de los términos entre corchetes, se ofrece un glosario al final del libro con las traducciones de todos los términos en inglés presentes en el libro (véanse pp. 261-269). [N. del E.]

rior a 2008) y en el presidente francés Nicolas Sarkozy, a partir de 2007: en cada uno de estos casos, la opinión pública se dividió en sus juicios acerca del líder de una manera tajante, del mismo modo en que se dividió el juicio de los estudiosos de la política. En conclusión, esas experiencias detonantes, entre las cuales podemos incluir la del nuevo presidente estadounidense Barack Obama, que recién se inicia en su cargo, me han exigido una ulterior investigación de los motivos que favorecen el ascenso del líder y de las consecuencias de ese ascenso para la democracia. Por tal razón, este libro ya no es el mismo que el de diez años atrás. Además, al reescribirlo, pude utilizar los comentarios recibidos de colegas que habían leído y adoptado el volumen precedente. Para señalar las diferencias, el título de la obra de 2009 es distinto al de la edición de 1999. Lo que no ha cambiado es la dedicatoria: mis hijos siguen siendo mis príncipes favoritos.

Università degli Studi, Trento, 19 de enero de 2009.

INTRODUCCIÓN. EL PRÍNCIPE DEMOCRÁTICO

Es preciso tener en cuenta que no se puede emprender nada más difícil, de éxito más incierto y más peligroso en su gestión que el querer ser un líder.

NICOLÁS MAQUIAVELO (1991: 83)

ÉSTE ES UN LIBRO acerca de los líderes de los Ejecutivos democráticos y de cómo ejercitan su liderazgo. Nuestra época se caracteriza por un ascenso sin precedentes de Príncipes democráticos, tanto en la política electoral como en la gubernamental. En ambos terrenos, ese ascenso ha puesto en tela de juicio el papel tradicional que cumplían los partidos políticos. Me alienta un doble objetivo: estudiar las características de esos Príncipes y entender su relación con los partidos.

Tomaré en cuenta, sobre todo, el caso del presidente de Estados Unidos, el más relevante entre los Príncipes democráticos de la modernidad. Luego me ocuparé de los primeros ministros y de los presidentes semipresidenciales de Europa, como los de Gran Bretaña, Italia y Francia. Acerca de la necesidad de empezar por Estados Unidos, creo que no hay mucho que discutir, considerando la importancia de ese país en el plano internacional. Supongo que el mismo Nicolás Maquiavelo, si hoy en día debiera actualizar su obra maestra, tendría, sobre todo, que pasar un tiempo en la Pennsylvania Avenue, en Washington DC, y después en la Plaza de los Medici de cualquier capital europea. Basta pensar en el enorme impacto internacional que tuvo la asunción de Barack H. Obama a la presidencia de Estados Unidos para

darse cuenta de la importancia que el Príncipe democrático tiene en su país y en el mundo. Pero, por supuesto, es indudable que el estadounidense no es el único Príncipe democrático al que debemos conocer. Este libro consiste, por lo tanto, en un estudio de los líderes, entendidos específicamente como líderes del Ejecutivo.¹

Uso el término *Ejecutivo* para definir tanto el ámbito como a los individuos que actúan en él. La literatura comparada sobre los gobiernos (Vasallo, 2005; Lijphart, 2001; Fabbrini y Vasallo, 1999; Blondel y Müller-Rommel, 1993; Blondel y Müller-Rommel, 1988; Blondel, 1982; King, 1975) no nos ofrece un término unívoco que pueda utilizarse en los diferentes contextos institucionales. Así, por ejemplo, el término *government* abarca dos realidades institucionales distintas de la separación de poderes: en Estados Unidos expresa *el conjunto* de las instituciones de gobierno, o sea, tanto el Ejecutivo/presidente como el Legislativo/Congreso. Y, en la Europa de la fusión de poderes indica, a veces el organismo *genéricamente* ejecutivo y a veces el *vínculo operativo* entre el Ejecutivo y la administración. Pero también el término *cabinet*, con su connotación de organismo colectivo, es difícil de utilizar fuera de Gran Bretaña y de los sistemas parlamentarios. Por estos motivos, en contraposición, es mejor utilizar el concepto de “Ejecutivo”, entendiendo por éste el ámbito *institucional* en el cual se manifiesta el vínculo entre el líder (presidente o primer ministro, o presidente y primer ministro en el caso de Francia) y el *equipo* (ministros en los sistemas de gobierno parlamentaristas y semipresidencia-

¹ Sé que la posibilidad de ejercitar el liderazgo político no procede por fuerza del papel institucional del que se invista. Pueden existir líderes políticos que no desempeñen ninguna función gubernamental, aunque el caso contrario es poco plausible (Blondel, 1987). Pero, en lo personal, esa distinción no es de mi interés, pues complica mi argumentación de una manera innecesaria. Me limito a presuponer que, en los procesos políticos regulares, quien llega a ser cabeza del Ejecutivo es ya un líder político: y de cualquier modo, desde ese puesto, tiene no pocas oportunidades de llegar a serlo.

les, o bien secretarios en el sistema de gobierno separado), o también las relaciones *personales* entre ambos.

Consideré las *especies* más significativas del *género* llamado “sistema de gobierno democrático” (Blondel, 1995; Lijphart, 1992). Es decir, 1) un sistema de gobierno separado con primacía presidencial (Estados Unidos), con un líder del Ejecutivo elegido por medio del voto popular, aunque técnicamente indirecto, después de haber sido seleccionado por medio de un sistema de primarias directas, que no tiene un equivalente en los sistemas políticos europeos; 2) un sistema semipresidencial (la Francia de la V República), en el cual el Ejecutivo tiene una naturaleza dual, con un presidente elegido por los electores y con un primer ministro seleccionado por la Asamblea Legislativa, que son la expresión de dos mayorías formadas *por separado*, pero que pueden recomponerse jerárquicamente a favor del presidente, en el caso de consonancia política entre ambas, o bien puede dar lugar a una diarquía en el caso de disonancia política entre ambas, con una división del trabajo (cuyo buen funcionamiento no está en absoluto garantizado) que le daría la supervisión de la política exterior y de defensa al presidente, y la supervisión de la política interna al primer ministro (Elgie, 2003); 3) un sistema parlamentario competitivo (Gran Bretaña), en el cual el Ejecutivo es la expresión de un único partido, y en el cual el jefe del Ejecutivo está legitimado por la mayoría parlamentaria, es decir, por ser la cabeza de su partido (Peele, 2004); 4) un sistema parlamentario consensual (Italia en el período 1948-1993), en el cual el Ejecutivo se constituía necesariamente, luego de un prolongado proceso de negociaciones, por una coalición de partidos y en el cual el jefe del Ejecutivo se elegía a través de un acuerdo entre los partidos que formaban la coalición; y, por último, 5) un sistema parlamentario que se vuelve competitivo (Italia en el período posterior a 1993), en el cual el jefe del Ejecutivo es el líder de la coalición electoral triunfadora y el Ejecutivo mantiene el carácter de

coalición (Cotta y Verzichelli, 2007). En resumidas cuentas, aunque la base empírica de mi investigación se circunscribe a cuatro países (y a cinco casos empíricos), la representatividad de sus sistemas de gobierno me autoriza a suponer una aplicación más amplia de los resultados del análisis que realizo de sus experiencias.

Mis argumentos son los siguientes: razones sistémicas y estructurales impulsan un crecimiento de la función del líder (y de los Ejecutivos) en el proceso de toma de decisiones de las democracias contemporáneas. Los líderes son necesarios, y los cambios sufridos por nuestras democracias han acentuado aún más su función. Teniendo en cuenta esto, el debate científico y público acerca de la función del Príncipe democrático puede tener lugar de una manera equilibrada, es decir, evitando, por una parte, la radicalización del *decisionismo* de quien ve al líder del Ejecutivo (presidente o primer ministro) como el único actor capaz de revitalizar las democracias contemporáneas, y, por otra parte, el conservadurismo del *asamblarismo*, que no ve más que peligros en el líder del Ejecutivo, puesto en condiciones de actuar de una manera eficaz. Una democracia es sólida si logra garantizar, al mismo tiempo, una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de quien las toma. De hecho, una buena democracia exige un líder eficaz, pero también instituciones eficaces para controlarlo.

Este libro está dividido en tres partes. En la primera se consideran las dos perspectivas analíticas más importantes para el estudio del liderazgo político, la que vincula al líder con el sistema de gobierno y la que considera al líder en el contexto de los medios modernos de comunicación de masas. En el capítulo I, después de definir los conceptos de “líder” y de “liderazgo”, se precisa el contexto institucional de los distintos sistemas de gobierno dentro de los cuales opera el líder democrático. En el capítulo II se estudian las características del liderazgo en las democracias contemporáneas, basadas en los medios de comunicación de masas.

La segunda parte está dedicada al análisis comparativo de los líderes gubernamentales en Estados Unidos y en Europa, considerando los factores internos que han contribuido al crecimiento de la importancia de su función. En Estados Unidos, el líder en cuestión es el presidente. Las características de su liderazgo se encuentran condicionadas por distintos factores. Sobre todo, como se describirá en el capítulo III, por las relaciones que se han establecido entre los partidos y los candidatos presidenciales, en especial con respecto al sistema para elegir a estos últimos. En segundo lugar, tal como se expone en el capítulo IV, por el influjo de los cambios que se han producido a raíz de la sustitución del gobierno congresual del siglo XIX por el gobierno presidencial del siglo XX. Por este motivo, el gobierno de Estados Unidos se define como un sistema de gobierno *separado*, y por “separado” me refiero a un orden en el cual el Ejecutivo (el presidente) y el Legislativo (el Congreso) gozan de una legitimación electoral independiente y comparten los mismos poderes gubernamentales, si bien luego uno adquiere preeminencia sobre el otro.² Escribió Neustadt (1990: 29): “Se supone que la Convención Constitucional de 1787 dio origen a un gobierno de poderes separados. No es así en absoluto. Más bien creó un gobierno de instituciones separadas que comparten el mismo poder”.

Separado no quiere decir dividido. De *gobierno dividido* se puede hablar con mayor propiedad en el caso en que dos mayorías partidarias opuestas controlen de una manera *esta-*

² Escribe King (1983, Prefacio): “En la opinión del Servicio de Investigaciones del Congreso (¿y quién podría saber más al respecto?), la distancia entre la Casa Blanca y el Capitolio (donde está la sede del Congreso), siguiendo la Pennsylvania Avenue, es más o menos de dos kilómetros y medio. Físicamente, no es una gran distancia: un turista en circunstancias normales la puede recorrer a pie en media hora”. Y de inmediato agrega: “Pero, políticamente, es obvio que la distancia es mucho mayor. Los padres fundadores no querían facilitar las relaciones entre el presidente y el Congreso, y su voluntad al respecto, como en relación con tantas otras cosas, se ha cumplido”.

ble una u otra institución gubernamental separada (Fiorina, 2002). Sólo si se entiende el sistema de gobierno de Estados Unidos de esta manera, se puede definir como un *sistema presidencial* (Ackerman, 2003). El gobierno presidencial se transforma en presidencia imperial cuando, como sucedió entre 2001 y 2008 con la presidencia de George W. Bush, el presidente logra imponer su predominio sobre las demás instituciones del gobierno separado. En los dos capítulos siguientes se trata el caso de los líderes gubernamentales europeos, con una referencia especial a Gran Bretaña, Francia e Italia. También aquí el punto de partida es el vínculo entre los partidos y los líderes. En el capítulo v se toma en cuenta el debate acerca de la función de los partidos en los gobiernos europeos y, por lo tanto, las razones para su redimensionamiento, o las de su decadencia. Sobre esta base, en el capítulo vi se considera el éxito de los gobiernos del líder en contextos institucionales tradicionalmente en concordancia con el gobierno de partidos. Se muestra cómo ese éxito ha comenzado a entrar en tensión con la lógica de las instituciones parlamentaristas y semipresidenciales.

Por último, en la tercera parte se pasa revista a las discusiones teóricas y a los análisis comparativos, y se trata de distinguir los posibles desarrollos de las acciones de gobierno. En el capítulo vii se consideran las condiciones externas que favorecen el ascenso del Príncipe democrático, pues en la segunda parte ya se han analizado las internas. De hecho, el fortalecimiento del líder y de sus Ejecutivos se debe a las presiones que provienen del sistema internacional, tendencia que sin duda irá en aumento. Esto es válido en especial para Estados Unidos, dado que las dimensiones geopolíticas, demográficas, económicas y militares de este país lo conducen de un modo inevitable a cumplir un papel internacional de relevancia, que favorece al presidente en detrimento del Congreso. Algo semejante ocurre con los grandes países europeos, puesto que están inmersos en un proceso de

integración regional que tiende a fortalecer de una manera ineludible la función de los Ejecutivos con respecto al Parlamento, aunque luego su incidencia quede acotada en el ámbito comunitario. Por último, en el capítulo viii se analizan las condiciones institucionales que favorecen el gobierno del líder o el gobierno del partido. Tanto el uno como el otro son considerados estrategias de acción que los principales actores políticos deciden utilizar para gobernar. La hipótesis que se presenta consiste en que el gobierno democrático necesita tanto del líder, para cumplir con las funciones de integración y de innovación, como del equipo (el partido), para cumplir con las funciones de gestión de las políticas públicas. Los sistemas de gobierno estudiados favorecen en distinto grado y medida el ejercicio de estas funciones. Precisamente por este motivo reciben presiones constantes para su reforma. También se consideran algunos desarrollos institucionales que intentan conciliar las dos estrategias.

Por cierto, corresponde al debate político establecer qué sistema de gobierno puede satisfacer mejor ambas funciones en cada país que tomamos en consideración, teniendo también presente su rol internacional. Sin embargo, si la efectividad gubernamental del líder y de los Ejecutivos es una condición para un buen gobierno, también es necesario su control político. Es preciso recordar que el gobierno efectivo y el gobierno controlado son dos caras de la misma moneda.