

Fabbrini, Sergio:
El ascenso del Príncipe democrático
Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009, 275 pp.

La obra de Fabbrini, continuadora de su incursión sobre el liderazgo democrático publicada en 1999, resulta ser un estudio muy completo y riguroso sobre una de las cuestiones claves de las democracias contemporáneas: *Quien gobierna y cómo se gobiernan*, tal y como anuncia en su subtítulo.

Es de sobra conocido el debate acerca del ascenso de protagonismo del poder ejecutivo sobre el legislativo en las últimas décadas. Desde la implantación del principio división que enarboló el liberalismo con el fin de evitar la “confusión” de poderes, y que en su análisis sustentó la tiranía monárquica, la solución de la desconcentración colocó a legislativo y a ejecutivo en planos distintos. Incluso el mero término “ejecutivo” identificaba a un poder tramitador, casi comisario del legislativo donde se depositaba la soberanía nacional en los escaños de sus representantes.

Una dinámica política incesante ha ido modificando las circunstancias de modo y manera, que se puede decir que, a la altura de la implantación generalizada del llamado comúnmente “Estado del Bienestar”, el quehacer del poder ejecutivo fue creciendo, incluso para algunos desmesuradamente, al estar al frente de una gigantesca Administración pública, responsable de la gestión de una enorme cantidad de servicios públicos. Por otro lado, estaba la incontestable realidad de que mientras que el poder legislativo y el poder judicial son intermitentes, el poder ejecutivo trabaja, y ha de dar respuesta, veinticuatro horas al día, los trescientos sesenta y cinco días del año. Esta presencia protagónica ha ido convirtiéndose en una seña de identidad de la política contemporánea en todo el mundo.

Pero en los últimos tiempos, aun hay que consignar una tendencia más, sumada a la anterior: la preminencia del líder individual y por tanto, la importancia

* Directora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

que cobra su forma de ejercer el liderazgo que le confiere el sistema. Este es el punto clave del libro de Fabbrini, como el mismo escribe: *este es un libro acerca de los líderes de los Ejecutivos democráticos y de cómo ejercitan su liderazgo*. Y de una forma más concreta, cual es la relación que se establece entre el líder y su partido. Las transformaciones que se han operado en los últimos cincuenta años, han modificado sustantivamente las arenas políticas en los países democráticos. Y no sólo la mera observación de los casos empíricos nos ilustra sobre ellos mismos, sino que también, sirve para dar un paso más en la construcción de la teoría del gobierno de partido (*Party Government*).

Los ejemplos analizados corresponden a las democracias más notorias, tanto desde el punto de vista de su condición de pioneras en el desarrollo de su régimen político, de su grado de consolidación democrática y de su peso internacional, y lo cierto es que aunque comparten estos criterios comunes que sirven para su elección, lo cierto es que las cuatro funcionan de forma distinta y variada, proporcionando pues ejemplos-tipo tanto para el experto como para el curioso. Se trata del presidencialismo norteamericano, del parlamentarismo de *Premier* británico, del semipresidencialismo francés y del parlamentarismo consensual italiano. En definitiva, lo que Fabbrini denomina *las especies más significativas del género llamado "sistema de gobierno democrático"*.

El libro se divide en tres partes: en la primera de ellas, se analizan dos perspectivas analíticas en el estudio del liderazgo, la que establece una relación entre éste y el sistema de gobierno, y otra que marca al líder como pieza fundamental en el engranaje de los poderosos medios de comunicación de masas.

La segunda parte, sitúa el debate en la comparativa entre una y otra orilla del Atlántico en lo que hace frente al crecimiento de la función del líder, considerando la influencia de los factores internos. Y la tercera aborda el debate teórico y las observaciones comparativas para distinguir las acciones de gobierno específicas de cada cual.

En las democracias, el liderazgo es claramente institucional; pero es fundamental conservar una diferencia básica: una cosa es el líder (del Ejecutivo) y otra, el liderazgo (del líder del Ejecutivo). Como recuerda brevemente Fabbrini *si el líder es un actor, el liderazgo es una relación (para solucionar determinado problema o abordar un proceso decisonal más amplio)*. Además es un generador de símbolos, proporciona incentivos de pertenencia y orienta las políticas públicas.

El líder es un agente a quien comanda el pueblo soberano para que lleve a cabo su tarea. Como sostiene el profesor italiano, los líderes son necesarios porque son útiles. Para ello, quedan dotados del poder decisonal y los privilegios que conlleva, para desarrollar su función, pero también es cierto que esto supone un riesgo para la ciudadanía. Hay que mantener al agente bajo control; por tanto *el gobierno efectivo y el gobierno controlado son dos caras de la misma moneda*.

Volviendo a la naturaleza de los gobiernos democráticos, y absolutamente convencidos de la necesidad de un líder, sin embargo somos testigos de distintas posibilidades; ya que la función del líder puede estar condicionada por el contexto institucional así como por las características de la competencia

política. De forma harto simplificada, pero suficiente para entrar en materia, Sergio Fabbrini recuerda que en los gobiernos parlamentarios consociativos (recordemos en este punto la ya clásica calificación de A. Lijphart), se observa una situación de *gobiernos dominados por el partido*, —generalmente de los partidos coaligados—; mientras que en los gobiernos parlamentarios competitivos (*Westminster*), se contempla la situación inversa: *gobiernos dominados por el líder*. Escenario parecido en Francia cuando no existe *cohabitación* —es decir, cuando la mayoría parlamentaria es el grupo que apoya al Presidente de la República. Y caso aparte merecen los Estados Unidos donde existe una separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo.

Pero junto con el análisis institucional, basado en las variables del régimen político está también el añadido de elementos propios de la dinámica política. Fabbrini propone tener en cuenta otro enfoque de análisis, sumamente actual y que por tanto, aporta una capacidad explicativa importante. Se trata de situar al líder inmerso bajo los focos de los medios de comunicación de masas, a la sazón principal contribuyentes de la formación de opinión pública. Dicho con otras palabras, como afecta la “teledemocracia” al líder contemporáneo.

La consideración de la política como un espectáculo comienza a resonar con fuerza, tanto en labios de expertos como de profanos en el estudio del liderazgo. Muchas veces el conflicto político *queda reducido a la competencia entre mensajes*, lo que confiere a la ciudadanía un status apático, de espectador, apartado de una actividad que realmente le concierne mucho.

Los medios deciden que es y no es, noticia (tomando decisiones realmente importantes), no basándose a veces en su contenido sino en la forma con que se exponen, con el fin de atraer la atención. La simplificación de contenidos y la rotundidad visual hace que la personalización del líder crezca —*identificación del líder con la acción política*—, y este fenómeno guarda relación con un distanciamiento gradual de la ciudadanía con respecto a los procesos colectivos de la gestión de lo público, como son las elecciones y la participación política en general.

Esa personalización del líder se conjuga con un fenómeno de riesgo, como es la ambigüedad del discurso que manejan con el fin de convencer —o de no ser rechazados— por ningún sector de votantes. Según el sabio juicio del profesor italiano, esta circunstancia además de la disociación entre popularidad y consenso, supone *la institucionalización de la política de la inautenticidad*.

Teniéndonos que mantener en una observación a vista de pájaro del efecto de la teledemocracia sobre los sistemas políticos, no es difícil suponer como este escenario acaba por afectar a los partidos políticos, sobre todo desde la perspectiva de su apartamiento del primer plano. Sobre la contribución de B. Manin cuando conceptualiza la *democracia de audiencias*, Fabbrini sostiene que en ese escenario *la política es una actividad exclusiva del líder*.

Después del planteamiento general sobre la existencia, la necesidad, el riesgo, y el papel del líder y su liderazgo, nuestro autor entra en el estudio concreto de los ejemplos ya señalados al principio de este texto.

El primero de ellos, merecedor del capítulo tercero del libro, es el líder (Presidente) de los Estados Unidos de América. El conocimiento del profesor Fabbrini sobre este país es digno de encomio. Y no resulta ser un halago baladí, ya que frente a la importancia tanto política como politológica de esa nación, los estudios de que disponemos, suelen ser muy generales y poco transmisores de detalles, que a veces, son verdaderas piedras de toque para entender la realidad política. Fabbrini es un auténtico conocedor de la política norteamericana desde los grandes rótulos a las más pequeñas piezas. Quizá sólo por ello (capítulos III y IV) ya sería recomendable leer esta obra.

Comienza con un recorrido ajustado a su línea argumentativa desde el nacimiento de la República, narrando debates de suma enjundia para entender el día a día, y que muchas veces yacen empolvados en libros antiguos, pero que precisan hoy día salir a la luz, y alumbrar con sus enseñanzas la política moderna: desde el sugerente debate Hamilton vs. Madison en torno a lo que debía ser la figura presidencial o la concepción norteamericana de los partidos políticos (tanto desde el plano académico como desde el estrictamente político), y como va cambiando a partir de la segunda guerra mundial; como afecta la conversión de los EE.UU en potencia internacional a las instituciones y a los partidos del país, y como las distintas visiones entre la concepción del partido como *competing team*, o la del partido entendido como *policy mandate*, y que en cualquiera de los casos el acento recae en el liderazgo, como apunta Fabbrini.

Especial relevancia cobra, quizá por encontrarnos en año electoral presidencial, la narración en torno al *ascenso del partido de candidato*. Por resumir, si bien en el libro como es lógico tiene su espacio, es la transformación más importante operada en los partidos políticos estadounidenses desde la década de los años 70 del siglo pasado. La base de esta metamorfosis radica en la reforma del sistema de nominación del candidato presidencial, al acudir los Estados de forma gradualmente ascendente a la fórmula de elecciones primarias directas a partir de 1972.

Además no se puede perder de vista, la influencia que también tienen los mimbres institucionales del modelo de separación de poderes norteamericano, que puede dar lugar a momentos de *gobierno unido* —cuando la mayoría del legislativo y el presidente son del mismo partido, y momentos de *gobierno dividido* —cuando lo legislativo y ejecutivo pertenecen a la misma organización. Pero si estas circunstancias son de sobra conocidas para el lector, se tendrá claro que la situación del Presidente afianza liderazgo como el primero de los momentos, y empeora algo —no tanto como pudiera parecer— en el segundo de los casos.

Ahora bien, la transformación más audaz de la política norteamericana ha sido la operada desde las elecciones de medio término de 1994, cuando el presidente Clinton empieza una etapa de gobierno dividido, en que a juicio de Sergio Fabbrini se va a operar un importante cambio, con la concurrencia de factores tales como la homogenización social y cultural de los electores de los dos partidos y sobre todo *la conquista por parte del Partido republicano*

de un segmento de una elite neoconservadora altamente ideológica e inusualmente organizada. Tras las controvertidas elecciones de 2000, y sobre todo tras el 11 de septiembre de 2001, se asiste a la transformación del partido de candidato al *partido de presidente*, y de alguna manera como señala nuestro autor a una *presidencia imperial*, ya que todo el engranaje institucional e incluso moral, en su sentido patriótico, estaba al servicio de G.W. Bush.

Aun así, y después de él, el gobierno permanece separado como ha sido desde sus inicios. El capítulo IV del libro dedicada íntegramente a la presidencia de los Estados Unidos, es otro recorrido maestro por el devenir del país, con sus logros y sus contradicciones.

A partir del capítulo V, se cambia de continente. Europa es ahora el terreno de análisis de sus líderes políticos y su liderazgo institucional. Comienza Fabbrini recordando que en Europa el debate político y politológico descansó siempre sobre los partidos políticos, y en especial sobre el Gobierno de partido. Resulta sumamente interesante el resumen que el profesor italiano realiza en este capítulo sobre el devenir de aquel debate mucho más importante para la explicación de la realidad política que la atención que ha merecido por parte de los expertos. Nombres como Richard Rose, Richard Katz, Peter Mair o Gianfranco Pasquino jalonan de contribuciones el importante estudio.

Destacando los aspectos más novedosos que aparecen entre las páginas del libro, está el redimensionamiento de los partidos políticos europeos, donde por ejemplo se vuelven a citar las primarias; sólo que en este caso, donde los líderes controlan secularmente el partido, las primarias son utilizadas para controlar más el disenso interno que buscar el mejor candidato, aunque la apariencia apunte hacia una mayor democracia interna. Ocurre entonces que los líderes de los partidos aprovechan su tirón popular externo para ascender dentro del partido, ya que la fuerte organización y el control de las posiciones y de los recursos públicos —en el caso de gobernar— siguen siendo títulos de propiedad del partido. Aun así con las transformaciones del universo mediático como ya se comentó en la primera parte, también es cierto que tal y como están las cosas dice Fabbrini que *el líder se convirtió en el recurso principal de la competencia política. Sustituyó la identidad política del partido, sin alterar la identidad organizativa.* Así pues se ha creado pues el partido del líder de forma y manera que los partidos deben considerar a aquel como un rival *relativamente independiente de ellos.*

Los cambios operados en los líderes y su liderazgo europeos no obedecen a la idea simplificadora de la “norteamericanización” de la política de este lado del Atlántico, sino como plantea Sergio Fabbrini a otros considerandos, como el cambio por diversificación de la estructura de *cleavages* en la política europea, donde se matiza y se amplía el de izquierda— derecha con otras más líneas de fractura. Este proceso de *desalineación* más la tecnificación de la contienda electoral favoreció la política de candidatos, si bien matizada por el corsé de los sistemas de partidos propios. Aun así sistemas políticos europeos tan diferentes han producido líderes de indudable carácter personalista: Thatcher, Blair, Craxi, Berlusconi, Mitterrand o Sarkozy.

El capítulo VII está dedicado a estudiar como la política internacional ha influido en la problemática central del libro y en los ejemplos escogidos. En el caso de los Estados Unidos su papel de potencia líder de una parte del mundo, y después de la única potencia ha tenido efectos claros en su propio sistema de gobierno interno. En el caso de los gobiernos europeos, ha sido sobre todo el proceso de unificación europea, el que ha marcado asimismo a sus líderes y sus formas de actuación tanto en el ámbito institucional como en el popular.

Cerca ya del final, Fabbrini se pregunta y nos pregunta: *¿Cómo se gobiernan las democracias?* Y responde: *o a través de los partidos, o a través de los líderes o a través de ambos. Los dos son necesarios.* Aunque la importancia de unos crezca a merced del menoscabo de los otros, el tándem es preciso, así como el debate continuo para mejorar los aspectos que sea posible.

La conclusión del libro se titula: *la ambivalencia del Príncipe democrático*. En realidad a juicio del profesor italiano no se trata de una, sino de dos ambivalencias. La primera es que el líder debe estar en sintonía con las demandas de los ciudadanos, pero por otra parte debe ser capaz de articular una propuesta política coherente en múltiples opciones. La segunda, la ambivalencia de toda la vida: *El poder ejecutivo es un recurso, pero representa también una amenaza*. De nuevo la dualidad del comienzo: gobierno efectivo pero gobierno controlado.

Pocas ideas, argumentos e informaciones pueden ser resaltados en el pequeño espacio de la reseña sobre un libro, y más en el caso de la obra de este profesor de la Universidad de Trento, que es densa en contenidos, en interrogantes y en debates. Cúmpleme antes de terminar también lo que casi puede ser un guiño para los estudiosos de la ciencia política, al menos de mi generación. La aparición dentro de sus páginas de nombres de eminentes analistas como J. Schattschneider, O.V. Key, M. Duverger, H. Epstein, G. Sartori, R. Dahl, N. Polsby o O. Massari entre otros, demuestra fehacientemente que la ciencia es una cadena, en que cada eslabón depende de la sujeción del anterior. A veces, cuando observamos que el formalismo cuantitativo invade las páginas de algunas revistas especializadas, hay que recordar la contribución de todos estos maestros que han sembrado tantas y tan buenas semillas desde la claridad explicativa que al fin y al cabo es la cortesía del profesor.

Por tanto, es también aportación señera del libro su cuidada y completa bibliografía donde se pueden encontrar los principales títulos publicados de los últimos debates políticos y académicos de la política contemporánea y añade asimismo un jugoso Glosario de términos, fundamentalmente referidos a la política estadounidense —ya se ha resaltado este extremo más arriba— que clarifican y sirven de guía para entender mejor lo explicado.

En definitiva, mi recomendación es leer esta obra de Sergio Fabbrini por representar una aportación seria y rigurosa de muchos aspectos del funcionamiento de las poliarquías de nuestros días, y desde un lugar privilegiado, al lado de quienes manejan el timón de la nave del Estado, ¡qué mejor sitio!