



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

**Parlamentarismo versus presidencialismo:
estudio del caso británico: un análisis
institucional***

Nº 73

Guillermo Makin

Departamento de Investigaciones

Setiembre 2001

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

(*) El presente documento de trabajo es parte de un libro publicado en Internet en el sitio www.manuscritos.com (Sección Política)

Para citar este documento:

Makin, Guillermo (2001). Parlamentarismo versus presidencialismo: estudio del caso británico: un análisis institucional.

Documento de Trabajo N° 73, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/73_makin.pdf

Indice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| I. Actualización a modo de introducción | 5 |
| II. Evolución hacia la monarquía constitucional y parlamentaria | 6 |
| III. La Constitución | 14 |
| IV. La monarquía | 18 |
| V. El gabinete | 23 |
| VI. El Parlamento | 27 |

I. Actualización a modo de introducción. Blair reelecto cercado por problemas no le apura negociar con una Argentina en crisis

El objetivo de este documento de trabajo es analizar a partir de la literatura sobre el tema el sistema político británico como paradigma de los sistemas parlamentarios. El segundo objetivo es comparar las características del sistema británico con uno presidencial, específicamente el argentino. Como la explicación ortodoxa recurre a un análisis histórico, que se efectúa más adelante, preferí comenzar con la actualidad refiriéndome a la coyuntura política británica tal como queda tras las elecciones del 7 de junio de 2001. Más adelante en secciones subsiguientes se aislarán los elementos crucial de la evolución de las instituciones políticas británicas.

El resultado de las elecciones británicas del 7 de junio de 2001 no sorprendió a nadie. Las encuestas, buenas predictoras en un país fácil de encuestar, señalaban un triunfo aplastante del laborismo y así fue. Blair obtuvo el 41 % de los votos y 62 % de los escaños de la Cámara de los Comunes. Los conservadores obtuvieron 32% de los votos y 25% de las 659 bancas de los Comunes, y los Liberal Demócratas con 18 % de los votos debieron conformarse con 7 % de las bancas. Así funciona un sistema electoral con circunscripciones uninominales, exagera el número de bancas del vencedor y progresivamente le da menos a los partidos que no gozan del favor del electorado.

Pero más allá del resultado numérico en bancas, sufragios y concurrencia del electorado a votar, interesa qué hará Blair, o mejor dicho qué quieren los británicos que haga, qué significa el resultado para la Unión Europea y qué significa para nuestro país por el tema Malvinas.

Es importante computar otras características distintivas del sistema político británico: ausencia de división de los poderes que resulta en una gobernabilidad potenciada por una férrea disciplina partidaria y la ausencia de quórum para sesionar. Tanto es así que los gobiernos británicos logran hacer aprobar el 85% de los proyectos, algo rara vez visto en los sistemas presidenciales por plebiscitarios que sea siguiendo la nomenclatura de Guillermo O'Donnell.

La gobernabilidad resultante de estas características del sistema político británico permite predecir que Blair logrará que el Parlamento apruebe casi toda la legislación que prometió para implementar las reformas en educación, transporte y el sistema nacional de salud. Pero las demandas del electorado no se satisfacen únicamente con legislación o con más inversión por factible que sea dada la boyante situación económica británica.

Las mejoras en los servicios públicos que apoya el electorado requieren más médicos, enfermeras y docentes que no aparecen por arte de magia al aumentarse las partidas presupuestarias. Tardan bastante en recibirse. Las dificultades en educación y con el sistema nacional de salud son similares: hay que retener a los docentes en el sistema educacional al igual que a los médicos y enfermeras en el servicio nacional de salud. Además hay que convencer a los sindicatos, tanto de operarios como de profesionales, que es factible mejorar los servicios aceptando la participación del capital privado, una iniciativa cara a Blair.

Para solucionar los problemas de transporte que padecen los británicos (rutas atosigadas, servicios de ómnibus malos y ferrocarriles degradados por una privatización caótica) Blair prometió gastar 90 mil millones de dólares en 5 años para modernizar todo el sistema. Una privatización que dividió los ferrocarriles en incontables compañías resultó en baja inversión. El deterioro de las vías fue tal que aumentaron los accidentes fatales en forma alarmante. Entre un 65 y un 60 % de los británicos, según computan varias encuestadoras, quieren se renacionalicen los ferrocarriles, pero Blair está preso de su opción por el centrismo: no quiere volver a asociar al partido laborista con nacionalizaciones.

Europa es igualmente problemática para Blair. Puede rozar menos la vida del ciudadano común que los problemas de transporte, educación o salud, pero las relaciones con la Unión Europea afectan a la mayor parte del empresariado. Algo más del 50 % del total de importaciones y exportaciones británicas vienen de y van a la Unión Europea. Por ende, hay una fuerte presión empresaria por una pronta definición respecto a unirse al euro.

Multinacionales como Nissan, Ford y Lever quieren el euro, pero los magnates de la prensa, entre ellos Rupert Murdoch (dueño de *The Times*, *The Sun*, el *Sunday Times* y el *News of the World* más *Sky TV*) y Conrad Black, propietario del *Daily Telegraph*, contribuyen, junto con otros tabloides conservadores, a que la mayor parte de los británicos, entre 60 y 70 % según la encuesta, no quiera ni el euro ni una unión más estrecha con la UE. Sin embargo un 65 % dice que la adopción del Euro es inevitable.

Este cúmulo de problemas resulta de la pesada herencia del thatcherismo¹ pero, tras 4 años en el poder

1. Guillermo Makin, Nuevo Laborismo y Malvinas, Archivos del Presente, año 3, nro. 9, julio, agosto, setiembre 1997, pp. 197-209, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires.

también de la característica cautela de la personalidad política de Blair. En su primer mandato profundizó la imagen de un laborismo centrificado² pero no jugado a una serie de opciones políticas. En el segundo mandato y Blair lo sabe bien porque enfatizó en su primer discurso al conocerse el escrutinio en la madrugada del 8 de junio, “los británicos quieren que cumplamos.”

Se puede así resumir el desafío de Blair en su segundo mandato aseverando que debe cumplir solucionando problemas que no son de fácil ni pronta solución.

Blair prometió un referéndum para que los británicos resuelvan si se adopta el euro o no. Se espera que la consulta popular se efectuará durante los primeros años de vida del parlamento recién electo el 7 de junio.

La magnitud de la derrota infligida a un partido conservador derechizado y cuasi racista libera a Blair de las preocupaciones que emergen de una oposición aguerrida.

Todo indica que no se embarcará en una negociación sobre la soberanía de Malvinas³. Blair tiene otras prioridades. Los británicos siempre tienen otras prioridades y Blair sigue la constante. Los isleños continúan siendo vistos como británicos que pueden vetar cualquier política que no les plazca mientras que la Argentina sigue siendo vista como un país que, si bien recibió más inversiones británicas en los años 90, de nuevo está aquejado por una de sus recurrentes crisis. Nadie se apresura a abrir una negociación con un país minado por problemas como la Argentina de De la Rúa.

II. Evolución hacia la monarquía contitucional y parlamentaria

Durante el siglo XVIII los reyes, (la última Estuardo, Ana y los Hannover) comenzaron a sentar las bases de la monarquía y las convenciones constitucionales que rodean su teoría y práctica. Sin embargo, no fue todo un proceso lineal.

Es tan cierto que la monarquía tiene enorme poder en el siglo XX, como que en el siglo XVIII los reyes no entraban en abierto conflicto con el Parlamento pero si trataban de influir en la conformación de los distintos ministerios. Los dos primeros Hannover no estaban demasiado interesados en lo británico y por ende dejaron hacer a sus ministros. Es esa tranquilidad que le permite enraizarse a la institución británica del gabinete, sus prácticas y tradiciones. Pero Jorge III (1760-1820) el primero de los Hannover en sentirse inglés, tenía una alta concepción de su papel. Por ende insistió con variable éxito en nombrar sus propios ministros. Dos hechos minaron lo que pudo ser un renacimiento del poder real. Uno fue el fracaso del ministerio elegido por el rey en retener gran parte de las colonias de América del norte (Canadá quedó bajo dominio británico). El segundo elemento que permitió que siguiera evolucionando la monarquía hacia lo que hoy se conoce como el modelo clásico de la monarquía constitucional que inspiró a Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes*, fue la salud de Jorge III. No era un mal meramente físico sino una afección fisiológica que periódicamente le quitaba el dominio de sus facultades. Estos episodios cada vez más frecuentes hicieron que el ministerio fuera progresivamente autonomizándose de la interferencia real. El período de Regencia que coincidió con el principio del siglo XIX marcó otro hito que marca Bagehot como crucial, al morir Jorge III su hijo, Jorge IV rompe con la tradición del siglo XVII y XVIII según la cual al asumir un nuevo rey el gabinete renunciaba. Con el nuevo rey nada cambia, nadie renuncia, no hacía falta tampoco, ya estaban acostumbrados a trabajar juntos por la Regencia. Ya la historia británica no será algo que dependa tan estrechamente del monarca. Bagehot sorprendió a todos cuando confeccionó y publicó la larga lista de lo que podía hacer la reina Victoria por su cuenta pero en época victoriana ya estaba sentada la convención de que la responsabilidad política residía colectiva e individualmente en el gabinete y en cada uno de los ministros según su cartera. A la vez que sigue el enriquecimiento y la influencia británica tras la victoria sobre Napoleón, habiendo financiado los aparatos militares de Rusia, Prusia, Austria, liberado a España y triunfado, tras casi 20 años de guerra en el mar, el Reino Unido debe enfrentarse una larga recesión con la paz.

2 Guillermo Makin, *Eficiencia de instituciones y partidos en el modelo británico y la centrificación del laborismo*, *Revista Argentina de Ciencia Política*, no. 3, diciembre 1999, EudeBA, pp. 79-94, hay un estudio detallado de la forma en que se cumplió el prolongado proceso, primero liderado por Neil Kinnock que fue el jefe del partido laborista entre 1983 y 1992, lo sucedió John Smith tras las elecciones perdidas en 1992 y finalmente vino Tony Blair que coronó el proceso.

3 Ver Guillermo Makin, *Nuevo laborismo y Malvinas*, *op. cit.*, del mismo autor con Colin Lewis, ver *Soberanía compartida, concepto, antecedentes y factibilidad política en el Reino Unido*, en *Relaciones Internacionales*, *Revista del Instituto* de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, año 8, no. 14, diciembre-mayo 1998, para la posición de distintos actores políticos británicos entre 1983 y 1986 consultar del mismo autor *Partidos Políticos Británicos: Posturas sobre Malvinas*, en *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, Argentina, vol. 3, no. 8, abril-junio 1986, ver también *The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy: 1980-1990*, en Alex Danchev, *International Perspectives on the Falklands/Malvinas Conflict: a Matter of Life and Death*, Macmillan/St. Martin's Press, Inc., London y New York, 1992, además para las figuras que serían políticamente factibles para la Argentina y que tomaron estado público a partir de 1990, ver *Argentina 1983, Elections and Items for a Negotiation with the UK*, *Bulletin of Latin American Research*, United Kingdom, vol. 3, no. 1, pp. 110-118 y por último para el período anterior al conflicto cf. del mismo autor, *Argentina Approaches to the Falklands-Malvinas: Was the resort to Violence Forseeable?*, *International Affairs*, vol. 59, no. 3, pp. 3912-403, London, UK, 1983.

Procesos como la Revolución Industrial y la posesión de un creciente imperio asentaron una prosperidad que consagraba, sin embargo, enormes desigualdades sociales, típicas de la época, mientras que el gobierno seguía en manos de una oligarquía terrateniente bien cruzada con intereses comerciales e industriales. Los partidos seguían siendo los del siglo XVIII, whigs y tories con discrepancias centradas en el tema de la protección tarifaria a la producción agrícola. La aristocracia whig se dice progresista pero ya no son el partido anti-cortesano ni los tories son ya el partido del monarca, señal de que el poder se había trasladado al parlamento y al gabinete.

La clave para entender la evolución de las instituciones británicas en el siglo XIX es el proceso de reforma, porque por un lado se elimina la fuente del poder de los terratenientes que determinaban quienes eran miembros de la Cámara de los Comunes por medio de su control sobre circunscripciones que eran su propiedad y no representaban a más que un villorrio, eran los 'pocket' y los 'rotten boroughs'.

El segundo elemento que pesa en la transformación evolutiva del siglo XIX es el largo proceso de reforma electoral, proceso que marca la incorporación de la mayoría del electorado siguiendo la urbanización, resultado de la revolución industrial, a la par que se cristalizan los procedimientos y reglas que constituyen el armazón institucional y constitucional del que mucho se ha escrito.

Siguen algunos hitos y fechas para ir marcando la evolución política del siglo XIX dado que marcan las instituciones con que se llega al siglo XX. Con el fin de siglo han aparecido los partidos políticos de masa y el sufragio universal masculino, habiéndose consolidado la tradición de la monarquía constitucional:

- Corn Laws, 1815, 1815-20: represión social,
- Lord Liverpool, primer ministro 1812-1827
- Jorge IV 1820-1830. Ministros más influyentes: Canning y Wellington (1828)
- Guillermo IV 1830-37, elección resultado poco claro, Wellington pierde votación asume Lord Grey, se corta así la sucesión de primeros ministros seguían a Pitt, el joven.
- temas constitucionales y reforma política y social. Representación zonas e intereses industriales y tema de la reforma social utópica
- primera ley de Reforma (Reform Bill) Grey gana elección, reforma se aprueba en Comunes pero Lords rechaza, hay gran agitación popular, Grey persuade al rey crear 50 Lords., el rey se rehusa, sigue un ministerio alternativo de Wellington que fracasa. Grey vuelve a prometer reformas y vuelve al poder. Lords aprueba reforma sin que haya que crear nuevos Lords. Reforma da más poder a clase media, no cambia sistema pese a que hay representación de la población se incluyen imperfectamente circunscripciones industriales, aumenta electorado en 217.000 en Inglaterra y Gales, pero las clases medias y la baja estaban excluidas, no tenían derecho al voto. Comunes después de reforma de 1832 sigue representando a la propiedad rural y urbana. Por influencia de Jeremy Bentham sigue presión por más reformas educacionales, sociales, administrativas y municipales.
- Victoria 1837-1901.
- Ministerio whig bajo Lord Melbourne 1834-41.

Una característica del período es la agitación contra Corn Laws, y frecuentemente desordenes por el preocupante tema "condition of England", v.g la desigualdad que los terratenientes rurales y urbanos no parecían interesados en reformar. Es un tema que se discute por generaciones y que levantan políticos como el conservador Benjamin Disraeli a novelistas como George Elliot y Charles Dickens. Los sectores más radicalizados piden un Peoples Charter (ecos de la Magna Carta) con sufragio universal y parlamentos anuales. Esta agitación desaparece tras las revoluciones europeas de 1848. Los reformadores veían como un enemigo es el terrateniente, quieren abolir Corn Laws para favorecer pobres. Hay frecuentes rumores de revolución. Peel anula Corn Laws 1846 divide conservadores. No hay revolución en Inglaterra por la imbricación intereses urbanos con los rurales combinada con la "deference" de las clases inferiores a la aristocracia y a todo el que fuera pudiente. Deference es la explicación que usa Bagehot para explicar porque, después de las dos reformas electorales de 1832 y 1867, siguió predominando por un tiempo el interés terrateniente y luego el comercial: "Cabinet government was possible in England because England was a deferential country"⁴

Victoria interfirió cada vez menos en el nombramiento y remoción de primeros ministros, cuando había claras mayorías Victoria no interfería, sólo lo hacía cuando no había mayorías y cuando no surgía un ministerio claramente de la aritmética parlamentaria. A medida que avanza el reinado y el proceso de reforma, se organizan los partidos de masa para canalizar y obtener el voto, se entra en el modelo clásico de la monarquía constitucional parlamentaria que describe Bagehot en 1869, que tiene, con ajustes, validez hoy. Los momentos en que se efectúan las reformas que amplían el sufragio son los siguientes:

4 Bagehot, op. cit, p. 5 (introducción).

- 1832: primera y tímida reforma electoral
- 1867 ampliación a la clase obrera (casi duplica el electorado a 938.000 votantes)
- 1884 nueva ampliación el electorado ya no es una minoría, pasa a ser la mayoría
- 1918 sufragio universal masculino
- 1928 sufragio universal para todos los adultos (edad mínima 21 años).
- 1948 fin de los votos múltiples
- 1969 edad mínima para votar baja a los 18.

Parte del proceso que llevó a la aceptación de prácticas democráticas es la fundación del partido laborista. Por una parte los representantes de clase obrera ya tenían una relación estrecha con los liberales por 18856 el grupo de los 'libs/labs' tenía 11 miembros. En 1887 James Kier Hardie insta al congreso de los gremios a financiar (sponsor) un partido independiente de liberales y conservadores. La iniciativa se concreta y el partido se forma en 1897 y en 1900 se forma una comisión para fomentar la representación de los gremios. Sobre esta base, y sobreponiéndose a reveses, es que se funda el moderno partido laborista.

La mejor historia que detalla la evolución constitucional es la más reciente de Vernon Bogdanor⁵, publicada en 1995 tiene la obvia ventaja de estar al día pero también es notable que Bogdanor no cae en la propagandización de la constitución, relata con objetividad bien documentada como evoluciona el poder entre el soberano, el gabinete, el primer ministro, el parlamento y los partidos primero de facción y luego de masa al avanzar el proceso de reforma electoral.

Precedió a Bogdanor un libro que data de 1869, de Walter Bagehot, *The English Constitution*, el clásico que conserva vigencia por una serie de razones. Por una parte los especialistas lo consideran como un análisis válido todavía, aún teniendo en cuenta los cambios. En segundo término, todos los soberanos desde su publicación lo leyeron y consultaron frecuentemente. En tercer término Bagehot sigue teniendo el mérito de atravesar con lucidez las percepciones contemporáneas así como el mero texto legal o constitucional, y por dejar de lado la propagandización aunque hay mucho de la seguridad británica hacia lo británico, típica del pensamiento victoriano. Pero su mayor mérito reside en la claridad conceptual de Bagehot que creó nuevas categorías basadas en su observación como periodista político. Tiene entonces un encomiable nivel de abstracción junto con un fuerte basamento empírico. Finalmente añade a la validez de Bagehot la extraordinaria cantidad de coincidencias con el análisis utilizado en este trabajo en su comparación del sistema parlamentario británico con el presidencial estadounidense, particularmente conceptos como el de la rigidez de los sistemas presidenciales.

Se desarrollan seguidamente los hitos a los que ya se hizo referencia, según el análisis de Bogdanor, por marcar el surgimiento de la monarquía constitucional y parlamentaria superando la fase oligárquica. El resultado es un tránsito a una de mayor democracia hasta llegar a lo que Barrington Moore denomina la democracia de masas. El agente transformador es la reforma electoral, el aumento en el número de votantes a través de las reformas enumeradas y el surgimiento de los partidos de masas que pasan, según sostiene Bogdanor, a dominar el Parlamento desde principios de siglo.

Según Bogdanor el proceso de evolución comienza con el antecedente de que en época de la monarquía anglosajona había en germen una monarquía contractual por la cual el monarca contaba con la lealtad de sus súbditos (en este caso los nobles más destacados) si observaba la ley y la costumbre. Lo mismo comienza a pasar con los descendientes de William, notablemente con Henry I y John Lackland. La Magna Carta tiene un singular papel por comenzar el proceso que insistía que el monarca estaba tan sometido a la ley como sus súbditos y que los derechos individuales tenían precedencia sobre los deseos personales del soberano. Creaba además, dice Bogdanor, un mecanismo de vigilancia. Si el rey no cumplía un consejo de barones podía hacerle la guerra al monarca si no cumplía. Sin embargo, el primer parlamento no se reúne hasta después durante el reinado de Eduardo I, (1272-1307) pero ya el sentido de la evolución comienza a vislumbrarse.

Prosigue Bogdanor con el análisis del primer hito constitucional inglés, la Magna Carta que dice junto con todos los autores, adquirió un valor simbólico. Hasta el siglo XIX es parte de la imagen que de sí mismos y su sociedad tiene los ingleses y es la base de toda la historia constitucional británica. Bogdanor sostiene, y es una opinión ortodoxa, que por más que en algunos casos se la repudiara, la Magna Carta fue invocada por el partido parlamentario en su confrontación con los Estuardo, por ejemplo en la Petition of Rights de 1628 que buscaba limitar la prerrogativa real según principios de la Magna Carta. Los reformistas decían que eran los verdaderos conservadores dado que actuaban según viejos principios establecidos en la Magna Carta.

5 Cf. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

Continúa Bogdanor con el siguiente hito constitucional, el Bill of Rights de 1689 que arregla pragmáticamente la relación entre el soberano y el parlamento. La Glorious Revolution de 1688 elaboró los principios de la Magna Carta cambiando la línea sucesoria al trono (entendieron que Jaime II había abdicado y decidieron por ley del parlamento que el nuevo monarca sería su hermana, Mary, junto con su esposo, Guillermo de Orange y que sus sucesores serían los descendientes de la princesa Sofía que había contraído enlace con el Elector de Hannover, de ahí la dinastía actual. Bogdanor hace notar que el carácter de la relación parlamento monarca cambia dado que es el parlamento el que decide la sucesión sentando un precedente repetible. El Bill of Rights regula la sucesión (se la niega a católicos) y relaciona acceder al trono con el respeto a derechos y libertades civiles. No puede ya más suspender leyes con las cuales no esté de acuerdo, no pudiendo implementar la ley, (v.g. se le da independencia a los jueces) ni puede el monarca ya recaudar impuestos sin sanción del parlamento, tampoco puede establecer tribunales personales ni interferir con el sistema legal, ni en las elecciones. Además el monarca debe convocar parlamentos regularmente. Posteriormente en 1694 se acuerda que será cada tres años. Por último se asegura la dependencia financiera del soberano de recursos presupuestarios aprobado por el Parlamento por una ley la Civil List Act de 1697. El principio era "redress of grievances before supply" y se siguió el procedimiento en el siglo XVIII. Aún hoy los gastos de la monarquía se regulan por Civil Lists negociados cada tanto con los distintos gobiernos.

Según Bogdanor el proceso de evolución a través de legislación constitucional fundó la Monarquía Constitucional, primero se aprobó el Bill of Rights y el Act of Settlement (1701 la sucesión a descendientes protestantes de Sofía). Ambas normas establecieron el principio que el soberano le debía su posición no sólo al derecho hereditario, sino al consentimiento del Parlamento que podía serle negado de gobernar mal. Según el juramento en la coronación el soberano jura gobernar de siguiendo las leyes aprobadas por el parlamento, y según las leyes y las costumbres. En otras palabras, se obedece al monarca si éste, a su vez, acata los términos de su juramento. Se cambió así la base sobre la cual reina un soberano. Desde 1689 el parlamento se ha reunido todos los años y la monarquía le debe su título al Parlamento. Por ende el nuevo arreglo, según Bogdanor, hace de la monarquía una monarquía parlamentaria y por ende constitucional. El poder soberano a partir de 1689 reside conjuntamente en el soberano y en el parlamento.

Bogdanor historia el proceso (que no surge tanto de la legislación que le dio origen al proceso sino de una evolución de lo que se denomina convenciones constitucionales, una importante fuente de la constitución británica, supletoria a la legislación) de la progresiva reducción de la autoridad del monarca y el crecimiento de la del primer ministro en el siglo XVIII, XIX y XX. Dice que en el siglo XVII el gobierno era una sociedad, el rey gobernaba a través de sus ministros. La diferencia con siglos anteriores es que desde la Glorious Revolution y la legislación consiguiente el monarca tenía que asegurarse un ministro principal, de ahí primer ministro que lo defendiera en el Parlamento. Ya el monarca no lograba retener un ministro contra la voluntad del Parlamento pero se las arreglaba durante el siglo XVIII para impedir el nombramiento de los ministros que le caían mal. Además condicionaba o vetaba políticas. Jorge III fue el más activo de los monarcas sobre temas como reforma católica, el gobierno de Irlanda, el de la India y el de la Guerra contra las colonias de América del Norte. Fue al perder la guerra contra las colonias en América del Norte a cargo de Lord North un ministro nombrado por el rey, junto la necesidad de obtener fondos del parlamento y luego el agravamiento de su salud la serie de circunstancias fortuitas que minaron cada vez más la equiparación monarca con el Parlamento. Hay que hacer notar que el rey lograba tener un partido propio, los amigos del rey, que llegó a contar con unos 200 miembros en el reinado de Jorge III. Por ende no desaparece el poder del monarca con la revolución de 1689, disminuye pero sigue siendo un poderosos actor político en el siglo XVIII.

Bogdanor señala Jorge IV (1820-1830) ya no pudo impedir que Canning implementara su política de reconocimiento a las repúblicas emancipadas de España, marcando una nueva evolución. Jorge IV se rehusó a leer la proclamación aduciendo que tenía un fuerte ataque de gota y que se le habían perdido los dientes postizos⁶ para 1829 el "soberano cesó de ser un poder independiente". Ayudó a la continuación de la declinación del monarca la impopularidad de Jorge IV, conocidas desde la Regencia sus costumbres dispendiosas y vida familiar propensa a los escándalos, factores que lo convertían en un monarca carente de prestigio que no podía, entonces, prevalecer sobre sus ministros. En la lucha por la reforma electoral pese a que el rey estaba de acuerdo con el duque de Wellington, oponiéndose a la reforma, debió aceptar que Wellington perdiera el poder, viéndose obligado a nombrar primer ministro a Lord Grey, que propugnaba la reforma, que se llamaría a elecciones y que nombraría el número necesario de nobles para asegurar la aprobación de la reforma en los Loes, toda una serie de nuevos precedente creadores de convenciones constitucionales.

6 Cf. V. Bogdanor, op. cit. p. 15.

Bogdanor argumenta que con la reforma de 1832 parece ser completa la victoria del Parlamento sobre el soberano pero inicia, dice un proceso que estimuló el crecimiento de una organización que llegara a los nuevos votantes, dando lugar al moderno sistema de partidos políticos que ocupan así un lugar central en la organización institucional británica.⁷ Esta importancia que Bogdanor le otorga al rol del partido no solo en la evolución institucional británica sino en la constitución misma, es una postura ortodoxa. Para fundarla Bogdanor cita a Disraeli que líder del partido conservador y primer ministro fue el primer político en darse cuenta del rol central del partido. Bogdanor dice que Disraeli fue el ideólogo del partido y la cita que usa es de una claridad meridiana: "sostengo que se sencillamente imposible implementar nuestra Constitución Parlamentaria excepto con partidos políticos".⁸

El rol del partido se agigantó y el de la monarquía se achicó progresivamente de 1832 a la actualidad porque, si por ejemplo, el monarca despide un primer ministro por cualquier razón pero ese primer ministro tiene una mayoría disciplinada en los Comunes, el soberano no podrá hacer que se forme un gobierno alternativo. Le queda el poder de otorgar la disolución del Parlamento, v.g. convocar a elecciones. Durante el siglo XIX Victoria entendía al principio de su reinado que podía manejarse como sus antecesores Hannover, pero progresivamente fue aceptando a regañadientes que debía otorgar una disolución si el primer ministro la solicitaba. Lo que ocurría es que a principios del reinado de Victoria no había claras mayorías de un partido, los partidos eran facciones aristocráticas no muy disciplinadas. Un gobierno, contrariamente a lo que ocurre hoy en día, caía porque había acomodamientos dentro de las facciones. Había whigs, estaban los tories y los irlandeses por lo cual no era un sistema bipartidario según el estereotipo de la política británica. Victoria mediaba y decidía y hasta retaba públicamente a sus ministros. Pero si bien su autoridad era fuerte y aceptada por su recta vida familiar y su creciente experiencia, muerto su marido en 1861, que podría haber movido la monarquía hacia un sistema en el cual el monarca tenía una autoridad cuasi presidencial, Victoria se retira de la vida pública con la muerte de Alberto (entre 1861 y 1876). Durante esta ausencia se profundiza la reforma electoral; evoluciona el sistema de facciones aristocráticas al de partidos de masa que deben disciplinarse para conseguir votos y para manejar los diputados que obtienen. Por ende, como dice Bogdanor al ser persuadida por Disraeli ante el crecimiento del sentimiento republicano que era necesario terminar con su duelo y volver a la vida pública, se encontró con una situación ya volcada en contra del ejercicio de la autoridad según el modelo que heredó de sus antecesores Hannover. Sobre el final de su reinado y hasta su muerte en 1901 apoyaba abiertamente a los conservadores contra los liberales. Por otra parte las opiniones políticas de la reina era conocidas y ventiladas en debates y en la poderosa prensa (un nuevo factor de poder).

La noción de que la monarquía no debía tomar partido era un concepto de Alberto y que tuvo enorme influencia en la conducta política de la reina Victoria consolidando así una nueva convención. De una monarquía que intervenía en las elecciones y en el debate partidario se pasó a una monarquía que buscaba estar por encima de los partidos. Sin embargo durante el reinado de Victoria la opinión política de la soberana era conocida y era un factor importante.

Allí comienza a ser válida la descripción y el análisis de Bagehot. La monarquía deja de tener poder para determinar política y ya no puede nombrar un primer ministro, acepta el que tiene la mayoría, pero se fragua en esos años una nueva forma de ejercer la autoridad real. Es en base a la experiencia, la información y la mística que inspira. Victoria sigue las instrucciones de Alberto, lleva anotaciones de todo lo que argumenta, lee y recibe, se refiere a sus apuntes en discusiones con sus ministros y así pasa, por su gran capacidad de trabajo y conciencia del deber, a tener influencia. Puede persuadir, puede advertir, como dice Bagehot pero cada vez más en privado. Los ministros eran los responsables de las políticas que proponían, y Victoria pasó a disuadir. Para influir en privado paradójicamente no podía ser invisible en su rol ceremonial, debía jugar su rol en el teatro de la monarquía y así volvió a la vida pública.

Sobre el final su influencia era menor. Su prerrogativa más importante dice Bogdanor era el nombramiento de un primer ministro, pero como ya vimos el nuevo sistema partidario la circunscribía enormemente y se había extinguido el antiguo derecho a vetar a un ministro, dejó de tener responsabilidad especial sobre política exterior y las fuerzas armadas que fueron reorganizadas y burocratizadas para su mayor eficiencia, vistos los escándalos durante la guerra de Crimea. Política exterior y la conducción de las fuerzas armadas pasaron a ser un tema entre tantos en los cuales la reina actuaba según el consejo que recibía. Seguía eligiendo líderes partidarios en 1885 y 1894 eligió a Lord Salisbury y a Lord Rosebery receptivamente pero cuando quiso en 1880 evitar el nombramiento de Gladstone perdió la maniobra y debió aceptarlo como primer ministro.

7 Cf. Bogdanor, op. cit., p. 16.

8 Cf. Bogdanor, op. cit., p. 38.

El factor que le daba a Victoria poder de decidir era que una vez que renunciaba un primer ministro porque había perdido el control de sus seguidores ya no tenía el deber de consultarlo habiendo el ministro como fue el caso de Gladstone en 1894 que había perdido autoridad. Al no tener un primer ministro actuaba según los sondeos y su opinión. Esta latitud siguió presente hasta 1963. Pero la disciplina partidaria y la democratización del partido conservador erosionaron esta prerrogativa.

Bogdanor explica una de las razones por las cuales los monarcas del presente siglo mantiene autoridad. Hasta la formación de la oficina llamada la secretaria de gabinete en 1916 (por la guerra) que organiza las actas de las reuniones de gabinete y las comunicaciones del gabinete al monarca, antes de 1916, repito, el nivel de información dependía de lo diligente que fuera el primer ministro en escribir e informar. Algunos primeros ministros como Sir Edward Campbell-Bannerman en 1906 informaban tan esquemáticamente que el secretario privado del rey se quejó. Pero la razón de que se podía hacer esto con Eduardo VII y no con Victoria era que Victoria era trabajadora y entendía que para ejercer influencia debía estar informada y leer todo, la aplicación de Eduardo VII era menor y los ministros trataron de jugar con esa propensión⁹.

Disraeli le agregó una función adicional a la monarquía al hacer que Victoria asumiera como Emperatriz de la India. Así la monarquía pasó a ser un vínculo muy popular entre distintas regiones del imperio y la metrópoli. Este papel evolucionó hoy en día al de ser la titular del Commonwealth con un prestigio tal que aún países como la India, que se proclamaron repúblicas, reconocen a Isabel II como jefa del Commonwealth. Ejerce autoridad en los países de la Comunidad Británica de Naciones a través de la figura del gobernador que funciona como su representante. Ha habido casos en los cuales el gobernador pide la renuncia del primer ministro, el caso más discutido fue en Australia en los años setenta.

La evaluación final de la evolución institucional y constitucional que se dio en el reino de Victoria, pocos contemporáneos entendían excepto Bagehot y Disraeli, afirma Bogdanor, tanta era la propaganda estereotipada alrededor de la constitución británica. Pero al publicarse la correspondencia de la reina Victoria y su diario y con acceso a la correspondencia de los diversos ministros es posible formarse un panorama distinto al que tenían contemporáneos de Victoria y Victoria misma. Durante su reino se dio la expansión del electorado, se desarrolló el partido político y se afirma la doctrina de la responsabilidad del gobierno pero todo ello, sostiene Bogdanor, se debió a la expansión del ideario liberal. Victoria era escéptica respecto al ideario liberal y fuertemente hostil a la noción de gobierno democrático. Paradójicamente argumenta Bogdanor, el prestigio de la monarquía al final del reinado de Victoria (además de por su recta vida personal, muy distinta era la fama de casi todos sus antecesores Hannover, especialmente Jorge IV y Guillermo IV) surge de la asociación de la monarquía con el gobierno parlamentario, con la idea de un ejecutivo responsable al parlamento que era elegido por voto popular. Esto dice Bogdanor es lo que al final del siglo distingue al Reino Unido y su colonias de los grandes imperios del continente: el Austro-Húngaro, el Alemán y el Ruso. Dice Bogdanor que sólo una vez que el Reino Unido tuvo instituciones liberales fue que las mismas pudieron ser exportadas a las colonias.

Bogdanor termina su evaluación de la evolución durante el reinado de Victoria: sosteniendo que la asociación de la monarquía con el liberalismo favoreció el prestigio de la monarquía como institución dado que el liberalismo era visto como sinónimo con el progreso humano. Paradójicamente, esta evolución se dio pese a que nada de estas ideologías le eran simpáticas a Victoria. Durante su reinado aparece el modelo clásico de monarquía constitucional. Victoria es la primer monarca constitucional británica y es durante su reinado que la constitución, junto con la monarquía, adquieren su carácter moderno. Sostiene Bogdanor que la evolución que se da en el siglo XX es una evolución de detalle.¹⁰

Durante el siglo XX el rol del monarca que está por encima de los partidos se cristaliza al punto que muchos creen que fue así desde el comienzo de los Hannover. El monarca debe estar no sólo por encima de los partidos, puede mediar si hay conflicto y crisis como entre 1910 y 1914, o en 1931 ó 1940. Pudo también decidir quién debía liderar partidos y formar gobiernos hasta que el partido conservador se da un mecanismo de elección algo que recién ocurre después de 1963.

También cambia en el siglo XX la noción del rol del monarca al estar por encima de los partidos no dará a conocer su opinión y nace la convención de que el monarca no tiene opinión cuando lo que ocurre es que la tiene y la usa en privado con sus ministros. Ello ocurre naturalmente, durante el reinado de la actual reina, la primera cuya filiación partidaria no era conocida antes de ascender al trono. Cuando, como ocurrió en 1986, la oposición laborista era ineficaz por su crisis y Thatcher gobernaba sin oposición, la reina, siempre a través de funcionarios del Palacio de Buckingham, usó al *Sunday Times*¹¹ para dar a conocer su preocupación por el curso de la política conservadora que estimaba estaba dividiendo a la sociedad.

9 Cf. Bogdanor, op. cit., p. 36.

10 Cf. Bogdanor, op. cit., p. 40.

11 Cf. *The Spectator*, 20-03-99, pp. 44 y ss. "How to strike a Happy media" por Andrew Neil y *The Sunday Times* de julio de 1986 así como *The Times* mismo mes.

La Reina estaba furiosa que la Sra. Thatcher estuviera dispuesta a desafiar al Commonwealth respecto a sus presiones por sanciones más duras contra el régimen del apartheid en Sud Africa. Temía que la huelga de los mineros del carbón en 1984-5 que ya duraba un año iba a causarle daño a largo plazo a la cohesión social del país, pensaba que el gobierno de Thatcher de ser más sensible hacia las necesidades de los menos pudiente y además abrigaba "reservas" hacia la decisión de Thatcher de permitirle a EE.UU. que usara bases norteamericanas en territorio británico para bombardear a Libia...la nota estaba basada en información proveniente de adentro del Palacio de Buckingham, incluyendo el Secretario de Prensa de la Reina, Michael Shea, a quien le leímos por teléfono la nota y no hizo nada para disuadirnos de publicar la nota...

Tabla 1: Elecciones de 1900 a 2001

| Parlamento | duración: años y meses | partido en el poder al disolverse el Parlamento | Primer ministro en el poder al disolverse el parlamento |
|------------|---------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1895-1900 | 5 - 1 | Unionista | Lord Salisbury a) |
| 1900-06 | 5 - 1 | Liberales | Campbell-Bannerman b) |
| 1906-10 | 3 | Liberales | Asquith a) |
| 1910 | 9 meses | Liberales | Asquith a) |
| 1910-18 | 7 - 10 | Coalición | Lloyd George a) |
| 1919-22 | 3 - 9 | Conservadores | Bonar Law a) |
| 1922-23 | 1 | Conservadores | Baldwin b) |
| 1924 | 9 meses | Laboristas | MacDonald b) |
| 1924-29 | 4 - 5 | Conservadores | Baldwin b) |
| 1929-31 | 2 - 3 | Nacional | MacDonald a) |
| 1931-35 | 4 | Nacional | Baldwin a) |
| 1935-45 | 9 - 7 | Conservadores (coalición) | Chamberlain/Churchill b) |
| 1945-50 | 4 - 7 | Laboristas | Attlee a) |
| 1950-51 | 1 - 8 | Laboristas | Attlee b) |
| 1951-55 | 4 - 3 | Conservadores | Churchill / Eden a) |
| 1955-59 | 4 - 3 | Conservadores | Eden - Macmillan a) |
| 1959-64 | 5 - | Conservadores | Macmillan - Home b) |
| 1964-66 | 1 - 5 | Laboristas | Wilson a) |
| 1966-70 | 4 - 2 | Laboristas | Wilson b) |
| 1970-74 | 3 - 7 | Conservadores | Heath b) |
| 1974-74 | 0 - 7 | Laboristas | Wilson a) |
| 1974-79 | 4 - 7 | Laboristas | Wilson/Callaghan b) |
| 1979-83 | 4- 1 | Conservadores | Thatcher a) |
| 1983-87 | 4 - | Conservadores | Thatcher a) |
| 1987-92 | 5 | Conservadores | Thatcher /Major a) |
| 1992-97 | 5 | Conservadores | Major b) |
| 1997-2001 | 4 | Laboristas | Blair |
| 2001- | | Laboristas | Blair |

a) ganó elección que convocó, b) perdió.

Fuente: (hasta 1983) R. M. Punnett, *British Government & Politics*, Dartmouth, Aldershot, 1992., ver p. 39, demás años de los archivos del autor.

Butler¹² sostiene que los hitos que marcaron la política británica de la postguerra fueron los siguientes y hace notar que no tuvieron que ver con elecciones:

- 1947: Crisis de la convertibilidad de la libra
- 1947 Independencia de India y Pakistán
- 1948 Formación de la OTAN
- 1949 Devaluación
- 1950 Guerra de Corea
- 1956 Crisis de Suez
- 1955-65 Sucesivas decisiones sobre descolonización

12 Cf. David Butler, *British General Elections since 1945*, B. Blackwell, Oxford, 1989, p. 114.

| | |
|------|-----------------------------------------------------|
| 1961 | Primer intento de ingresar al Mercado Común Europeo |
| 1962 | Política de ingresos (limitar) |
| 1967 | Segundo intento de ingresar a MCE |
| 1967 | Devaluación |
| 1972 | Crisis en Irlanda del Norte |
| 1972 | Ingreso al MCE |
| 1976 | Crisis y paquete ayuda del FMI |
| 1980 | Arreglo sobre Rhodesia |
| 1982 | Guerra de las Falklands (sic) |

La lista de Butler es muy conservadora (tory). Sólo cataloga fracasos de los laboristas, ninguno de lo que un laborista contaría como logros, entre ellos el lanzamiento del servicio nacional de salud (NHS) en 1947-8 ni la hola de huelgas que paralizó el país en 1973-4 bajo el gobierno conservador de Heath.

Los cambios socioeconómicos operados entre el principio del siglo XIX y el fin del siglo son enormes, y los que se notan según David Butler entre 1950, a poco de iniciada la postguerra y 1987, pleno Thatcherismo son igualmente notables. Describir los llevaría varias páginas por ende el artificio de Butler¹³ de elegir una serie de cifras que ocupan media página me pareció más breve.

Tabla 2:

| Cambio político y social, 1950-87 | | |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|
| cantidad votantes | 34 m (1950) | 43m (1987) |
| PBI per capita términos constantes | 100 (1951) | 195 (1987) |
| Valor libra (£) en 1951 | £ 1 (1951) | 10p.(1987) |
| Población con vivienda propia (%) | 29 (1951) | 64 (1987) |
| Adultos titulares de acciones (%) | 7 (1958) | 20 (1988) |
| Viviendas con TV (%) | 10 (1950) | 96 (1987) |
| Familias con automóviles (%) | 12 (1950) | 63 (1985) |
| Viviendas con teléfono (%) | 12 (1950) | 82 (1985) |
| Siguen concurriendo al colegio con + 14 años (%) | 38 (1938) | 100 (1987) |
| Población entre 17 y 19 años en educación superior tiempo completo (%) | 6 (1950) | 14. (1984) |
| Población de más de 65 años (%) | 15 (1950) | 15 (1987) |
| Viviendas ocupadas por una sola persona (%) | 11 (1951) | 25 (1986) |
| Inmigrantes nacidos en el Nuevo Commonwealth (%) | 0,5 (1950) | 5 (1987) |
| Trabajadores manuales (%) | 64 (1951) | 49 (1986) |
| Porcentaje población con trabajo en sector industrial y minero (%) | 39 (1951) | 24 (1981) |
| Desempleados (%) | 1,5 (1951) | 13 (1985) |
| Votantes Laboristas (%) | 49 (1951) | 31 (1987) |
| Votantes Conservadores (%) | 48 (1951) | 42 (1987) |
| Votantes terceros partidos (%) | 3 (1951) | 27 (1987) |

Los cambios a nivel constitucional, particularmente en cuanto a la monarquía y a la forma de hacer política, debido a los cambios sociales y en comunicaciones son igualmente impactantes entre 1950 y 1987 aunque siguen el sentido de la evolución comenzada en siglos y décadas anteriores: la monarquía conserva el poder de influir pero ya no procede a nombrar un primer ministro cuando el partido conservador no tiene líder, básicamente porque desde el principio el Laborismo siempre eligió a su líder. Por ende, en caso de renuncia de un jefe de gobierno laborista no hacía falta la intervención del soberano. Distinto fue el caso de los conservadores. Sólo después de 1963 eligen a sus jefes y por ello la reina no interviene ya. En cuanto a las formas de hacer política y campaña la televisión es la que ha impuesto los mayores cambios. Como indica Butler en 1951 30 % del electorado dijo haber concurrido a una reunión política, mientras que en 1987 sólo el 3 % había ido a una reunión política pero 80 % había visto propaganda partidaria transmitida por TV y 90 % respondieron que habían seguido programas de actualidad sobre las elecciones¹⁴.

Con este análisis de la evolución constitucional británica hasta nuestros días concluye el basamento histórico. Los restantes hitos en la evolución serán analizados en mayor detalle al estudiar la constitución, monarquía, el parlamento, viendo a cada una de sus Cámaras.

13 Cf. David Butler, *British General Elections since 1945*, B. Blackwell, Oxford, 1989, cf. p. 59.

14 Cf. David Butler, *British General Elections since 1945*, B. Blackwell, Oxford, 1989, cf. p. 58.

III.- La constitución

La constitución británica es el objeto de otro estereotipo. Frecuentemente se dice, escribe y por ende oye y lee, que es una constitución no escrita. En realidad se trata de una constitución que consta de una serie de textos legales escritos que comienzan con la Carta Magna, incluyen varios Acts (leyes ordinarias) el Bill of Rights, el Act of Settlement, el Parliament Act, las reformas electorales, las leyes autorizando el referéndum sobre la CEE, la autonomía de Escocia Gales y ahora la reforma de los Loes. Hay además convenciones respecto a la responsabilidad ministerial, la conducta entre el primer ministro y el soberano más una multitud de temas, pero una gran porción de la constitución británica está escrita, lo que ocurre es que no está codificada.

Parece que el culpable de la noción de que Inglaterra o mejor dicho el Reino Unido no tiene constitución es Tocqueville.

No hay tampoco una distinción entre una ley ordinaria y las disposiciones constitucionales. Tienen el mismo origen, trámite y consecuencias. Las fuentes también son variadas porque no sólo proviene la constitución del Parlamento sino de decisiones judiciales de tribunales ordinarios, no necesariamente tribunales de alzada o supremos, junto con costumbres y convenciones, además de la doctrina en libros sobre derecho, la biografías o autobiografías de estadistas, las columnas de diarios serios, lo que sale en el Hansard (diario de sesiones del Parlamento).

De esta variedad y el carácter ordinario de las fuentes de la constitución británica es que emana su característica más notable, su flexibilidad. Todas esas fuentes pueden contribuir a su interpretación y el trámite de una reforma crucial no difiera del de cualquier ley. Un proyecto que transita todos los estadios del procedimiento parlamentario en ambas Cámaras y recibe la sanción real, todo puede hacerse en un día como durante el estado de grave emergencia en el 22 de mayo de 1940 que aprobó legislación de emergencia para la defensa "poniendo persona y bienes de todos a disposición de Su Majestad", tanto la velocidad como lo drástico de la medida dan una idea de lo que puede hacer un Parlamento en términos de abolir las libertades y derechos. Sin embargo no se han dado casos de períodos de abuso vistos como dictaduras. El parlamento puede legislar sobre cualquier tema.

Por otra parte, como el Parlamento es completamente soberano, no le esta dado a ningún tribunal derogar legislación aprobada por el Parlamento, aún cuando puede interpretar la ley. Es decir en un sistema en el cual el Poder Judicial puede decidir que la legislación es inconstitucional los tribunales tienen mayor poder que el en sistema británico. Hay un precedente judicial: en *Lee v. Bude and Torrington Junction Railway Co.*, (1871) se decidió: "haría notar sobre estas leyes que son la ley de la nación y que no estamos [los jueces] para que se apele ante nosotros sobre una ley del Parlamento".

Es paradójico que en un país del cual se tiene normalmente el estereotipo que es conservador, tradicional y poco amigo de las reformas, todas las reformas han sido y son posibles sin la tutoría de una disposición constitucional que haga difícil o excepcional el cambio constitucional. No se desconfía de la voluntad popular, probablemente porque en un principio no era el pueblo sino la minoría la que votaba. Pero, de la misma definición de la constitución y de la enumeración de sus fuentes surge la facilidad de su reforma. Es así que la constitución británica ha devenido en un procedimiento tan innovador como democrático. Por oposición los procedimientos de las constituciones codificadas parecen ponerle impedimentos a la reforma. Esto está atado a que no hay en el Reino Unido temor al continuismo, fenómeno que sí se teme en EE. UU y Latino América . Un gobierno, un partido o una persona puede continuar en el poder todo el tiempo que quiera, siempre y cuando renueve su mandato, según prescribe las leyes constitucionales. Se confía en que se podrá poner fin a s predominio y que el electorado sabrá pronunciarse al respecto.

El tema de la división de los poderes en las constituciones a la americana se nutre del temor que enunciaron Jefferson y Madison a un despotismo electo y a una mayoría. Temían que el poder de una asamblea pasara a ser despótico si no había un esquema de división de los poderes. Era casi un postulado de esta línea de pensamiento que un poder que no fuera dividido siempre sería excesivo. El caso británico es el mejor ejemplo de una Cámara baja que acrecienta su poder a través de una serie de reformas electorales y sin embargo no deviene en un poder que esa sociedad contemple como peligroso. Sartori señala que siguiendo a Montesquieu lo que hay en el caso británico en la constitución se separa el poder de gobernar al de determinar qué es la ley o el derecho, pero de ninguna forma se separó el ejercicio del poder entre el parlamento y el gobierno. Esa separación es una característica distintiva del sistema americano únicamente, sostiene Sartori.¹⁵

15 Cf. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham, N. J., 1987. pp. 133, y 336, n. 91.

La supremacía del parlamento es la característica más marcada del sistema constitucional británico. Bogdanor sostiene que en realidad es el partido, al controlar el parlamento, el que hoy por hoy es supremo. Duverger está en la misma línea y otros comentaristas como Crossman lo levantan por lo que debe asumirse es la ortodoxia predominante.

a. Unión Poderes Legislativo y Ejecutivo

Montesquieu también colaboró en construir el mito de la inexistencia de la constitución británica, además incurrió en otro error al señalar que hay separación de los poderes legislativo y ejecutivo. No la hay. Bagehot señala que lo que los une en un mismo tejido es el gabinete, definido como la comisión formada por los diputados más importantes del partido que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes (antes también de los Lores) o que logra controlar una mayoría por arreglos y entendimientos.

El gabinete es el responsable de la política, todo acto del soberano es siempre responsabilidad del gabinete como un todo o de un departamento a cargo de un ministro. Esto es lo que se entiende por responsabilidad ministerial. Existe también otra responsabilidad del gabinete esencial al funcionamiento del mismo, la responsabilidad colectiva, que significa, por convención que se puede discutir dentro del gabinete sin que trascienda, pero una vez decidida una política, los miembros del gabinete están obligados por la convención a mantener su opinión en silencio. Tampoco puede revelar lo opinado por otros ministros.

Mientras el gabinete controle a sus seguidores en la Cámara de los Comunes (antes Lords también pero mucho menos desde 1911) tiene un monopolio virtual del poder legislativo y ejecutivo.

De la supremacía del parlamento se sigue que la constitución británica era unitaria. De hecho el principio federal es un invento institucional norteamericano que no ha sido incorporado a la constitución británica. Por ende el federalismo es un concepto que los británicos en general no entienden. Las reformas de Blair en el sentido de establecer la autonomía de Escocia y Gales alteran la tradición unitaria pero son consistentes con la doctrina de la supremacía parlamentaria dado que el Parlamento de Westminster conserva el poder de cambiar la situación. Si hubiera, por ejemplo, un gobierno con mayoría y fue elegido con, digamos, la promesa de reforma o suprimir dichas autonomías, o alterarlas, puede hacerlo. Fue así como en el siglo XIX y XX se organizaron, reorganizaron y con Thatcher suspendieron gobiernos autónomos y electos de ciudades o regiones.

Composición del Parlamento según Erskine May:

el Parlamento está compuesto por el Soberano, la Cámara de los Lords y la Cámara de los Comunes. Estos diversos poderes forman colectivamente la legislatura ¹⁶.

Sigue vigente entonces la doctrina según la cual la soberanía y el poder de legislar a todo nivel reside conjuntamente en el Soberano y el Parlamento, v.g. "the King in Parliament".

Relación Parlamento, Soberano y Gabinete según Erskine May:

"la Corona es hereditaria, sujeta a limitaciones especiales impuestas por el Parlamento, el Rey y la Reina siempre gozaron, por prescripción, costumbre y por la ley, el lugar principal en el Parlamento y son el único poder ejecutivo. El derecho de sucesión y las prerrogativas de la Corona misma, sin embargo, están sujetas a limitaciones y cambios por procedimiento legislativo con el consentimiento y la autoridad del soberano, y en el ejercicio de las prerrogativas y derechos de la Corona, el soberano, en la actualidad por convención constitucional, depende del asesoramiento de los Ministros de la Corona, quienes sólo continúan sirviendo en dicha capacidad mientras retengan la confianza del Parlamento, y cuyo asesoramiento se da en virtud o de sus diversas responsabilidades o por ser miembros del Privy Council"¹⁷.

b.- La constitución según Bagehot

Bagehot tiene una posición casi canónica en la descripción de la constitución británica que él llama inglesa. Es importante por una serie de razones, sigue siendo visto como vigente, es citado con frecuencia por comentaristas y actores políticos y porque todos los soberanos desde Victoria no solo lo leyeron, sino que usaron y usan, tanto ellos y su personal, a Bagehot como libro de consulta. Tiene méritos a los que ya se hizo referencia: está basado en la observación de la política y en segundo término porque penetra más allá de lo obvio o lo propagandístico, dando una conceptualización novedosa que revolucionó lo que se pensaba en ese momento. Es el autor del paradigma de la constitución británica.

16 Cf. *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, C. J. Boulton y C. P. Keith Eds.), Butterworths, London, 1989, p. 7. Esta es la referencia bibliográfica más usada en medios parlamentarios y políticos para dirimir toda diferencia. La usan todos los partidos y ha sido repetidamente citado por varios "Speakers" de la Cámara de los Comunes

17 Cf. Erskine May, (1989, p. 7). Traducción del autor.

La primera aseveración, para ir tomándolas en orden de aparición, es que no hay separación de los poderes. Afirma¹⁸ que no y luego lo fundamenta. Crea la distinción entre lo que llamó las partes dignas (la corona y especialmente su ceremonial) de las eficientes,¹⁹ las que verdaderamente, dice, hacen funcionar todo. Lo digno es muy importante por concitar lealtad y autoridad.

El secreto eficiente de la Constitución Inglesa puede ser descripto como la unión cercana, la casi completa fusión, de los poderes ejecutivo y legislativo... Su mérito consiste en su singular aproximación. El eslabón que los conecta es el **Gabinete**. Con este término novedoso queremos significar la comisión del cuerpo legislativo seleccionada para formar el cuerpo ejecutivo. La legislatura tiene muchas comisiones, pero esta es la más grande. Elige para esta su comisión principal los hombres que son de su mayor confianza. Es verdad que no los elige directamente, pero es casi omnipotente en su elección indirecta.²⁰

Efectúa una comparación entre el poder de los Comunes que hace que sus debates sean interesantes, teniendo una función docente, al punto que cambian la opinión no sólo de la Cámara y a veces la de la nación, con los debates que, dice, son sin sentido en un Congreso en el sistema presidencial dado que no pueden cambiar al ejecutivo.

Según Bagehot el monarca, sin consultar al Parlamento puede:

disolver el ejército, ...despedir a los oficiales, también a todos los marinos, ...podría vender todos los barcos de guerra y todas nuestras costas marítimas, podría hacer la paz... y comenzar una guerra... podría elevar a cada ciudadano o ciudadana del Reino Unido a la nobleza, podría hacer de cada parroquia una universidad, podría despedir a la mayor parte de los funcionarios públicos, podría perdonar a todos los delincuentes,. En una palabra, la Reina por su prerrogativa podría desregular toda la acción del gobierno civil dentro del gobierno, podría deshonrar a la nación con una mala guerra o paz y podría disolver a nuestras fuerzas dejándonos indefensos...¿Porqué no tememos que haga esto ? Hay dos controles. En primer lugar está el control por medio del juicio político. Cualquier ministro que le aconseje usar su prerrogativa... puede ser enjuiciado...²¹.

La parte exterior en el sentido de visible a todos, del funcionamiento de la Corona es lo que Bagehot llama el aspecto digno,²² teatral, de la política británica que es singularmente importante porque es comprensible a la mayoría de la población. Es mucho más fácil de comprender una institución personalizada, que la idea de nación que tiene EEUU, según Bagehot, fuertemente vinculada, en su análisis, con la constitución, un instrumento legal abstracto y de más difícil comprensión y adhesión por irracional que parezca reverenciar al monarca y a su familia.

Bagehot sostiene que el mérito característico de la constitución británica es que sus partes dignas son venerables, complicadas y algo imponentes²³ mientras que sus partes eficientes son, en momentos de la acción crítica, es decididamente simple y moderna.²⁴ Esto sigue vigente hoy. No sólo es eficiente el Parlamento sino que los son los partidos que lo controlan.

Los gastos de un gobierno civilizado varían continuamente, sostiene Bagehot. Para financiarlo se requieren impuestos. Si los que administran no son los mismos que legislan opina Bagehot, inevitablemente habrá diferencias entre los dos equipos de personas. El ejecutivo se ve impedido porque no consigue las leyes que necesita y el legislativo actúa sin responsabilidad. Por ende, concluye, el ejecutivo ya no merece el nombre de tal²⁵.

Según Bagehot no es sólo lo financiero que requiere en una era civilizada el contante apoyo y acompañamiento de legislación. Toda administración lo requiere, dice:

En Inglaterra en una circunstancia crítica el gabinete puede forzar la aprobación de legislación amenazando con la renuncia y la convocatoria a elecciones. Pero ninguna de estas amenazas puede ser usada en un estado presidencial²⁶ Así fue como en 1993 Major consiguió que se aprobara el tratado de Maastricht.

18 Cf. W. Bagehot, *The English Constitution*, Fontana, 1993, con Foreword por Richard Crossman, incluida en las ediciones de 1963 en adelante p. 52, esta edición la introducción es de Richard Crossman, ministro laborista de los años 60 y 70 pero su aseveración de que el sistema evolucionaba hacia el presidencialismo y que no era posible echar a un premier revela que no envejeció bien.. La última versión en inglés es la editada por Sir John St. John–Stevan, (ed.) *Collected Works*, vol. VI, *English Constitution*, Routledge/Thoemmes Press, London, 1995. La última traducción al castellano es de 1915, *La Constitución inglesa*, Biblioteca French, con una Introducción de Nicolás Matienzo que contiene versiones de sus discursos en el Senado argentino del 25-07-1896 y del 11-08-1896

19 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 53.

20 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 59.

21 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 24.

22 Cf. Cannadine, Cf. David Cannadine, *The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the 'Invention of Tradition'*, 1820-1977, en Eric Hobsbawm y Terence Ranger, (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge UP, pp. 101-64. Cannadine demuestra que muchas de las ceremonias que se creía habían surgido de una tradición centenaria fueron de hecho invenciones de la era victoriana en la cual hubo un consciente esfuerzo por parte de políticos como B. Disraeli por ubicar a la monarquía por encima de los partidos enfatizando lo que Bagehot llamó sus funciones "dignas".

23 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 58.

24 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 58.

25 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 64.

26 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 65.

Aludiendo a la rigidez que caracteriza a los sistemas presidenciales, opina Bagehot, que si hay discrepancias tanto el legislativo como el Ejecutivo siguen hasta el fin de sus mandatos, en abierto contraste con la elasticidad que caracteriza al sistema británico y a los sistemas parlamentarios. Esta es una característica que Linz menciona como muy importante.

El sistema parlamentario británico tiene, según Bagehot, además, una función educacional que ve, a la vez, como un mecanismo de cooptación. La oposición está incorporada como la HM's Opposition, el jefe de la misma cobra un sueldo, tiene una multitud de gastos autorizados, se ve con la soberana con frecuencia e integra el Privy Council. Según Bagehot la función educacional es la consecuencia del gobierno por un gabinete que somete sus decisiones a la legislatura que, por ende, entusiasma, e informa a la gente ²⁷. En un sistema presidencial hay debates pero son prólogos, dice, sin una pieza de teatro, no hay nada catastrófico respecto a los debates en un a legislatura en un sistema presidencial porque el poder no está en manos del Poder Legislativo. ²⁸

Lo mismo, afirma Bagehot, pasa con la prensa. Lo dicho por la prensa en Gran Bretaña añade elementos al debate parlamentario que pueden llevar a la caída de un gobierno. "The Times" ha hecho muchos gabinetes["The Times" dice "has made many ministries"]²⁹. En un sistema presidencial no. En un sistema presidencial, según Bagehot, la división entre el Legislativo y el Ejecutivo debilita la Legislatura y todo el poder agregado del gobierno. El Parlamento en la constitución británica tiene poder, prestigio y suscita interés. Interesa porque tiene poder como elector, como hacedor de gobiernos, es continuo, nunca desaparece como lo antiguos colegios electorales previstos por constituciones que siguieron a la de USA.

Sostiene además Bagehot que la exclusión del Presidente y de su gabinete del Congreso degrada a la vida pública ³⁰. Un legislador que no tiene más que la palabra, que no tiene responsabilidad es algo poco digno opina. Los estadistas que se eligen para el gabinete en un sistema presidencial son muy inferiores, sostiene Bagehot que los que resultan del sistema parlamentario con gabinete.

Para Bagehot en circunstancias críticas estas diferencias son más importantes, ³¹ porque el gobierno mismo es más importante.

Una opinión pública formada, una legislatura respetada, capaz y disciplinada, un ejecutivo bien elegido, un parlamento y un gobierno que no están frustrándose mutuamente y, en vez colaboran el uno con el otro son muy importantes cuando están en juego grandes cosas...

El sistema de gobierno con un gabinete seleccionado por el Parlamento tiene además la virtud de constituir un gran poder de reserva en tiempos peligrosos, puede no estar en funciones al principio del conflicto pero del gabinete o el Parlamento se selecciona a alguien adecuado para la circunstancias. Así fue que en el curso de ambas guerras mundiales se reemplazó al primer ministro en funciones y en el caso de la Primera Guerra se lo nombró a Lloyd George y en el caso de la Segunda Guerra a Churchill. Con un sistema presidencial no se puede hacer nada por el estilo ³².

Bagehot subraya la rigidez del sistema presidencial con un Congreso electo por un período fijado o por períodos fijados que no pueden acelerarse o retardarse o alargarse, un presidente con un período fijo e inamovible, todo es rígido ³³.

El sistema de gabinete electo por el Parlamento hace que los que surgen son conocidos, en el sistema presidencial los que surgen suelen ser desconocidos y estar poco entrenados en el ejercicio del poder.

Aún en tiempos tranquilos gobierno por un Presidente es por las diversas razones que hemos dado, inferior al gobierno por un gabinete pero la dificultad en momentos palidece ante las dificultades en momentos movidos. Las deficiencias comparativas de la operación regular y común de un gobierno presidencial son mucho menores que las deficiencias comparativas de una perturbación repentina, la falta de elasticidad, la imposibilidad de la dictadura, la falta absoluta de poder de reserva revolucionaria, Por ende la fusión del ejecutivo y el legislativo en gobiernos de gabinete es de tan cardinal importancia ³⁴

Concluye así Bagehot su análisis de los elementos característicos de la constitución inglesa (por británica) para luego pasar al análisis del gabinete, la monarquía, las Cámaras.

En resumen, Bagehot es de la opinión que, por una lado la Corona tiene una extensa serie de prerrogativas y tiene a su cargo seguir con la rutina del gobierno pero los fondos y la legislación para gobernar provienen del Parlamento. Para llenar el vacío entre entra la "soberanía" legal de la Corona y el hecho político de la supremacía del Parlamento, se creó una nueva institución, el gabinete, que dice Bagehot es la comisión de notables en los cuales confía el parlamento, ahora el partido que tiene mayoría. De ahí la función de

27 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 66.

28 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 67.

29 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 68.

30 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 72.

31 Cf. W. Bagehot, op. cit. p. 73.

32 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 74.

33 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 74.

34 Cf. W. Bagehot, op. cit. p. 76.

las doctrina de responsabilidad individual y colectiva de los ministros y la convención según la cual la Corona “no puede hacer nada mal” [“can do no evil”]. Es por ello que se toleran los enormes poderes de la Corona en una democracia política. Esta característica es lo que le da vigor al gobierno por parte de un partido, el famoso constitucionalista A. V. Dicey tenía esta característica en mente cuando afirmó que las prerrogativas de la corona se habían convertido en los privilegios del pueblo. Como el parlamento controla a la Corona y el partido en el gobierno controla al parlamento, no ha habido ningún impulso para limitar las prerrogativas de la Corona y el Parlamento, naturalmente, no ha hecho nada para autolimitarse. Por ende la verdadera salvaguardia son las elecciones.

El proceso de reforma que da lugar a las instituciones características de la constitución británica, aparte de evolucionar de una monarquía legal a una constitucional, para transitar hacia una democracia donde predomina el poder de la Cámara que monopoliza la legitimidad democrática, es un caso de evolución hacia la democracia política y de la democracia política iniciar un camino a la reforma social y económica. Sartori sostiene que la democracia política es el

prerequisito, la condición, el instrumento hacia cualquier tipo de democracia u objetivo democrático. Si el sistema maestro, el sistema político en general; no es un sistema democrático no es un sistema democrático, la democracia social es de poco valor...³⁵

El caso británico interesa a toda democracia en tránsito hacia objetivos superiores, y por definición casi toda democracia lo está, porque en primer lugar se estableció a través de la larga evolución una democracia definida, parafraseando a Sartori, como una serie de reglas, de procedimientos y métodos que permiten a todos votar y a todos competir por el poder para producir un resultado, el que articule el sistema de partidos con el sistema político institucional

Se verán seguidamente las instituciones que con su funcionamiento, según leyes y convenciones, hacen funcionar la constitución, v.g. La monarquía el parlamento, con las dos Cámaras y los partidos.

IV. La monarquía

Los británicos se precian de que la monarquía constitucional es el gran invento político británico. La opinión ortodoxa es que la monarquía evoluciona a partir de la tradición medioeval de una monarquía legal basada en acatamiento por el soberano de la ley y la costumbre que aseguraba, a cambio, obediencia. Este basamento medieval lo compartieron muchas, sino todas las monarquías feudales europeas. Lo único de la contribución británica es la evolución de instituciones medievales y su adaptación con una sola interrupción durante el período de Cromwell. Todo parece indicar que la monarquía conserva esta capacidad de cambio y adaptación por lo cual es altamente probable que, pese a ocasionales crisis que no son nuevas, hubo una gran crisis de popularidad por la viudez de Victoria, por ejemplo, la monarquía retenga su prestigio, popularidad y poder oculto.

El objetivo aquí es reflexionar a partir del momento en que se constituye bajo Victoria la monarquía constitucional sobre su rol como jefe de estado dado que es durante su reinado que toma la forma actual.

Muchos de los elementos de lo que fue la monarquía y cómo llegó a ser lo que es ahora ya fueron analizados. Esto era inevitable porque para la comprensión era necesaria la historia de la institución en su confrontación con el Parlamento. Por ende, el análisis de la monarquía profundizará ese análisis y reflexionará sobre la evolución de la institución en la posguerra y el reinado actual.

En primer lugar pasaremos revista a lo que dicen textos reconocidos como fundamentales: Erskine May y Bagehot.

Erskine May : ...

El poder del Parlamento sobre la Corona está claramente afirmado en la ley y reconocido como un importante principio de la constitución.³⁶

Continúa explicitando Erskine May la subordinación de la monarquía a la ley, v.g. ley con carácter constitucional:

El Act of Settlement (1700-1) sostiene: ‘las leyes de Inglaterra son el derecho de u pueblo y todos los reyes y Reinas que asciendan al trono de este reino deben administrar el gobierno del reino de acuerdo con dichas leyes y todos sus ministros y funcionarios deben servirlos siguiendo a las leyes’.

La relación entre la Corona y el Parlamento -...definida en el Bill of Rights... ‘el supuesto poder de suspender leyes o dejarlas sin efecto o la implementación de la ley sin el consentimiento del Parlamento es ilegal’, asimismo ‘la recaudación de fondos por la Corona o para el uso de la Corona’... y dispone que ‘recaudar fondos por la Corona o para la Corona basándose en la supuesta prerrogativa real sin el consentimiento del Parlamento por un período de tiempo mayor que el período por el cual se efectuó o efectuará la concesión es ilegal’ ...

Erskine May dice, sin embargo, que el Parlamento funciona, es convocado y disuelto por el monarca, es decir por Prerrogativa real:

35 Cf. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham Ho. Chatham., N. J., 1987, p. 11.

36 Cf. Erskine May, op. cit., pp. 7/8.

La existencia legal del Parlamento resulta del ejercicio de la prerrogativa real ...la Reina nombra los nobles espirituales y temporales... todos los títulos y honores son concesión de la Corona... los nobles temporales han sido creados por la prerrogativa real y su número puede ser aumentado según le plazca. La elección de la Cámara de los Comunes como representantes del pueblo también resulta de una orden real escrita. A estos poderes fundamentales se deben añadir otros que no son menos importantes. ... La Corona también tiene una relación estrecha con los funcionarios que presiden cada una de las Cámaras El Speaker de la Cámara de los Comunes y el Lord Chancellor son nombrados por la Corona. El Speaker de los Comunes, aunque es electo por la Cámara, se eleva su nombramiento a la Corona..

Bagehot justifica a la monarquía porque es una forma de gobierno que dice es inteligible. El hecho dice que sea una familia la que ocupa el trono, lo que la familia real llama "the firm" afianza, dice Bagehot, el interés de la mayoría.

Este sentimiento, la expresión vulgar de lo que los politólogos llaman legitimidad, se basa en el misterio que rodea a la monarquía, según Bagehot. El monarca bendice, pero no se lo toca³⁷, debería ser evidente que no causa mal alguno, no debería vérselo de cerca, debe estar "aloof and solitary" [lejano y solitario], está por encima de los partidos, ordena pero no lucha por hacerse obedecer, su separación de la gestión del gobierno preserva el misterio, le permite retener el afecto de todos las tendencias y es un símbolo de unidad.

Bagehot añade que a las funciones de jefe de estado se le agrega la de "head of our society", ve a los jefes de gobierno, tanto en reuniones de trabajo como sociales, representa al Reino Unido ante otras naciones.³⁸

Sigue Bagehot sobre lo mismo señalando que todo lo que rodea a un poder popular debe saberse y prerrogativas secretas son una gran anomalía, pero el secreto de la monarquía británica es esencial a la monarquía como es. Por sobre todo el o la monarca debe ser objeto de reverencia, si se comienza a meter las narices el encanto de la monarquía se irá. Su misterio es la vida³⁹.

a.- La prensa y la monarquía en la actualidad.

A medida que avanzó el presente siglo la monarquía pasó a ser mucho más activa inaugurando obras públicas y patrocinando infinidad de obras de caridad o iniciativas sociales o artísticas que la familia real pasó a tener un rol mucho más activo que durante el reinado de Victoria. Durante la primera mitad del siglo la deferencia que para Bagehot era esencial para entender al Reino Unido, hacía que se controlara a la prensa. Por ejemplo los británicos se enteraron de la existencia de la novia de Eduardo VIII por los diarios del resto de Europa. A los medios británicos no hubo más que sugerirles a través de los propietarios y secretarios de redacción (las reuniones de funcionarios con los zares de la prensa están bien documentados, así como lo conversado en dichas reuniones) que no era conveniente tocar el tema y no se lo tocó hasta que se desató la crisis que culminó en la abdicación del rey. Hoy en día es un lugar común decir que la deferencia ha desaparecido. Por ende se dice y publica lo que a cada medio le parece sobre la familia real desde los aspectos más frívolos a temas políticos. Se agrega a la mayor exposición de la monarquía y la familia real a los medios el proceso desencadenado por la decisión inspirada por el príncipe Felipe de abrir la familia a la prensa en un esfuerzo por digitalarla. Disipado el misterio ya se ha creado en las últimas 4 décadas una costumbre en los medios de comentar e informar sobre todo lo atinente a la familia real y la familia real especialmente Diana usaron a la prensa para publicitarse. Por todo ello la relación monarquía con los medios ha evolucionado de una forma que de misterio queda poco.

Bagehot considera, como otros autores desde entonces, el rol de la soberana en el comienzo de un gobierno, v. g su creación, en su fin y en su rutina.

En la creación de un gobierno la monarquía tuvo un rol importante cuando era un factor en la monarquía parlamentaria. Pero desde el surgimiento de los partidos de masa con la ampliación del sufragio ya no crea un gobierno o nombra un primer ministro, salvo en ocasiones muy raras. Desde el último cuarto del siglo XIX se limita a nombrar PM al que tiene mayoría. El problema que le daba un rol mayor a los monarcas era cuando no había un partido mayoritario en los Comunes o cuando los partidos no tenían un mecanismo para darse un jefe. Ambos factores han conspirado para negarle el rol antiguo al monarca. La última vez que la monarquía creó un Primer Ministro fue con Home en 1963 y ha habido tanta controversia que, por su lado, el partido conservador se dio un mecanismo para elegir líderes. Ha habido mucho comentario en época de Thatcher cuando se pensaba que el partido Social Demócrata, o SDP, luego fusionado con los Liberales para formar los liberal demócratas, terciarían en la aritmética parlamentaria. No habiendo una mayoría clara el monarca como jefe de estado efectúa consultas y puede acabar nombrando un PM. Este rol mediador entre los partidos ya lo usó Victoria y Jorge V, está bien visto porque generalmente es en épocas críticas, conflicto constitucional, crisis económicas o guerras.

37 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 87.

38 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 87

39 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 99.

El fin de un gobierno coincide, obviamente, con el comienzo de otro. El otro poder que tiene el monarca es de otorgar la disolución del Parlamento. El problema es si debe seguir u oír el consejo de un primer ministro renunciante que ha perdido autoridad o con sus colegas o con el Parlamento. La idea prevaleciente es que para preservar la visión de la monarquía supra-partidaria, se deben efectuar consultas entre los jefes de los partidos. Hay que notar que Thatcher no pidió una elección sino que renunció, que su propio partido eligió un nuevo jefe y fue Major el que recibió de la reina el ofrecimiento de formar gobierno. Por otra parte, la aritmética parlamentaria no daba para otro resultado, ni se alzaron voces pidiendo una disolución por parte de ningún actor político relevante. Sólo la derecha del partido conservador musitó que era extraño que quien había ganado 3 elecciones fuera derribado sin consulta popular. Claro que el objetivo de la mayoría conservadora era postergar elecciones todo lo que fuera posible para distanciarse de Thatcher y presentarse con una nueva imagen.

Existe una gran variedad de posibilidades en cuanto a quien debe escuchar el soberano respecto a otorgar una disolución. Todo depende de la aritmética parlamentaria del momento, así como de la situación política del momento y en su evaluación el monarca utiliza toda la información de que dispone, haciendo jugar además su generalmente considerable experiencia y sensibilidad política.

Pero Bagehot debe su fama 'inter alia' a la siguiente afirmación:

"Pero es en la continuación de un ministerio, no tanto en su creación, que interesarán más las funciones del monarca...entendiendo que el puesto de monarca constitucional es el que un hombre elegiría por encima de cualquier otro..."⁴⁰ P. 110 y 111.

cita un fragmento de una carta de la reina Victoria en la cual esta manifiesta lo que espera de sus ministros en 1851 cuando ya tenía varios años de experiencia:

La Reina requiere en primer lugar que Lord Palmerston explique con claridad lo que planea hacer en un caso dado, de forma tal que la Reina sepa con igual claridad y certidumbre a qué le otorgará asentimiento real. En segundo lugar, una vez otorgada la sanción legal a una medida, que no sea arbitrariamente alterada por un ministro; tal acto la reina lo considerará una falta de sinceridad hacia la corona y que está justificado el uso del derecho constitucional de despedir a ese ministro. Espera ser informada de lo que se dice y hace entre él (Palmerston) y ministros de RREE antes de que se tomen decisiones importantes basados en este intercambio, espera recibir los despachos extranjeros a tiempo y que se envíen los borradores para su aprobación con tiempo suficiente como para conocerlo acabadamente antes de su envío".⁴¹

Esto lo leyó Palmerston, cometiendo una gran indiscreción, ante los Lords, pero el contenido quedó como una descripción de la mecánica interna, secreta, entre el Primer Ministro, los restantes ministros y la reina en la gestión de asuntos rutinarios.

Continúa Bagehot con otro fragmento de la misma carta:

Además del control sobre los ministros en particular, especialmente el de asuntos exteriores, la reina tiene un cierto control sobre el Gabinete. El primer ministro, se entiende, le transmite información verídica sobre las decisiones más importantes, junto —y esto es algo que los diarios harían igual de bien— las votaciones más importantes en el Parlamento. Debe cuidar que sepa todo lo que hay que saber sobre lo que ocurre en política.⁴² La reina tiene el derecho por rígida costumbre, de quejarse si no sabe de cada acción importante de su ministerio, no solo antes de que se implemente pero mientras haya tiempo para evaluarlo y cuando todavía sea posible que no se lo implemente.⁴³

Luego sigue Bagehot con el análisis de la monarquía en sus funciones ordinarias que lo ha hecho famoso a Bagehot a más de 130 años de la redacción de su English Constitution:

...el soberano tiene, bajo una monarquía constitucional como la nuestra, tres derechos: el derecho a ser consultado, el derecho a alentar (encourage) y el derecho a advertir; y un rey con gran sentido común y sagacidad no querría otros derechos, no teniendo otros podría usarlos con gran efectividad. Podría decir a sus ministros: 'la responsabilidad respecto a estas medidas recae sobre Usted, lo que a Ud. le parezca mejor es lo que debe hacerse, y lo que a Usted le parezca mejor tendrá todo mi apoyo efectivo. Pero (italics in the original) Ud. observará que por esta razón y por aquella otra lo que Usted no propone es mejor. No me opongo, es mi deber no oponerme, pero note que advierto. ... Puede no cambiar el curso de lo propuesto pero seguramente le dará que pensar al ministro. En el curso de un largo reinado un rey sagaz adquiriría una experiencia con la cual pocos ministros podrán luchar. El rey podrá decir: 'estudio lo que ocurrió durante el gobierno tal y cual, crea que hace 14 años. Tienen un ejemplo ilustrativo de los malos resultados que emergerían de una política como las que Usted propone. Ud. no tuvo un papel prominente es ese momento y es posible que no recuerde acabadamente todo lo ocurrido. Le recomiendo que revise lo que se dijo e hizo en ese momento y que lo discuta con sus colegas de mayor edad. No es sabio re lanzar una política que tuvo tan malos resultados'".⁴⁴

Argumenta, un poco larguemente, que aún ministros poderosos como Chatham (padre de Pitt, el joven) en época de Jorge III estaban sino físicamente psíquicamente de rodillas y que se argumenta mal de rodillas.

La relación entre Thatcher e Isabel II ejemplifica la relación entre un primer ministro poderoso y la reina. Estando Thatcher pasando la noche en el castillo de Windsor llegó la noticia de la invasión de Grenada por el gobierno de Reagan. Sin atreverse, según se supo en los diarios serios de la semana siguiente a enfrentar a la reina para el desayuno Thatcher volvió a Londres. La Reina volvió al Palacio de Buckingham mandándole

40 Cf. W. Bagehot, op. cit., pp. 110/111.

41 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 111.

42 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 111.

43 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 112.

44 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 112.

un mensaje a Thatcher que la esperaba para concederle audiencia a tal hora. La oficina de la primer ministro respondió que la Sra. Thatcher estaba ocupada a la hora propuesta. La única respuesta de la reina fue comunicar que esperaba a la primer ministro media hora después. Sin atreverse a faltar o a solicitar cambio alguno llegó Thatcher y la reina la recibió, no le ofreció asiento y le informó que si tenía tan buena relación con Reagan lo menos que se podía esperar es que se le informara que se iba a invadir un país del cual era reina también. Le preguntó a Thatcher si había pasado por alto ese factor. Además determinó que no era buena política andar invadiendo países simplemente porque no se estaba de acuerdo con su gobierno. Terminada la audiencia, siempre según se publicó en el Sunday Times, Thatcher regresó a Downing Street y pasó a sostener que no se podía intervenir en los asuntos internos de un país. La reina, con un poder no tan simbólico e irrelevante como se piensa, cambió la política exterior británica de una primer ministro en el apogeo de su poder en 1983.

Algo parecido ocurrió cuando en 1986-7 el príncipe Carlos manifestó que las divisiones sociales creadas por el Thatcherismo le hacían pensar que no le interesara reinar en un país tan polarizado socialmente y con la decadencia urbana manifiesta en los centros de las ciudades. Terminada la campaña electoral de 1987, cuando Thatcher acepta que ganó, anunció, sin que mediara promesa electoral alguna en el manifiesto del partido, que la primera prioridad del gobierno eran los centros urbanos. El heredero del trono, que también ve a los ministros había logrado torcer la política interna de Thatcher, interpretaron comentaristas de la política británica.

Por ende el poder actual de la monarquía de influir sigue siendo grande como lo pinta Bagehot. Ambas instancias del poder real fueron comentadas en los diarios serios de 1983 y 1987, no son por ende un secreto de iniciados ni rumores de cortesanos.

Bagehot sigue ejemplificando: el rey le puede decir, sostiene, al ministro

'yo pienso esto o aquello, vea si tiene algún sentido. Expuse mis razones en un memorándum que le daré, probablemente no agota el tema pero le sugeriré temas a considerar'. Años de discusiones con ministros los mejores planes de un rey ciertamente serían implementados'.⁴⁵

Isabel II ciertamente demuestra haber leído a Bagehot. The Economist frecuentemente habla de su manejo impecable de la información "H. M. is impeccably well briefed", su sentido del deber y su consciente modernidad hacen que se ocupe por ejemplo de hacer saber que es adicta al Internet. Cuando se le preguntó en una ocasión como ejercía su poder de influir dio un ejemplo. Si se me somete un nombramiento, de un obispo, por ejemplo, que no me parece conveniente, no me opongo, digo que necesito mayor información, pocos primeros ministros dejarían de entender lo que significa, explicó la reina según Bogdanor.⁴⁶

Bagehot argumenta que la influencia del monarca resulta de la enorme ventaja que le proporciona su larga permanencia en el poder que le permite adquirir un conocimiento acabado de circunstancias complejissimas. Isabel II ocupa el trono desde hace casi medio siglo acumulando una experiencia con la cual ningún primer ministro puede discutirle. Esto supone una gran aplicación sostiene, de nada sirve si no se esfuerza, si no lee todo. Victoria lo hizo con gran aplicación llevaba registros de lo que firmaba y hablaba. Una de las razones de la abdicación de Eduardo VIII, aparte de su reconocida simpatía por Hitler, es que ni leía y ni daba curso adecuadamente a la montaña de papeles que debe procesar un monarca.

Además el monarca está hoy rodeado de una serie de funcionarios de la casa real, del Palacio de Buckingham, como se dice en medios políticos británicos que van desde el importantísimo secretario privado al secretario de prensa más multitud de asesores pagos que acercan asesoramiento y hacen de portavoces de forma tal que el monarca nunca está expuesto. Esto implica una gran seguridad. En nuestras más frágiles repúblicas los actores políticos buscan afanosamente el protagonismo, el monarca británico retiene tanto poder y prestigio, está tan seguro del mismo que se asegura de usarlo en privado y sin otra ostentación que el ceremonial.

Richard Crossman en su prefacio a la re-edición de Bagehot en 1963,⁴⁷ en base a su experiencia como parlamentario y ministro, aseveró que Bagehot seguía vigente, "todavía se lo puede leer como un relato clásico del período clásico de gobierno parlamentario". La desviación del análisis de Bagehot sostiene que resulta de la expansión de las consecuencias del sufragio universal (que Bagehot prevé) y por el desarrollo de los partidos que hacen que desaparezca el derecho a nombrar un primer ministro. Agrega Crossman que la Cámara de los Comunes es en mero foro de debate entre ejércitos bien disciplinados de los partidos, hay, opina Crossman, una nueva división entre lo eficiente y lo digno,⁴⁸ los Comunes son cada vez más dignos y los partidos han pasado a ser la parte eficiente. Crossman dice que también desapareció el gabinete que

45 Cf. W. Bagehot, op. cit., p. 117.

46 Cf. V. Bogdanor, op. cit., p. 92.

47 Cf. Walter Bagehot, The English Constitution, Fontana, 1993, con Foreword por Richard Crossman, incluida en las ediciones de 1963 en adelante.

48 Cf. W. Bagehot, (1993) p. 63

ahora es el Primer Ministro el que pesa más. Esto vale cuando tiene autoridad, cuando no la tiene como pasó con Thatcher entre 1989 y 1990, el gabinete vuelve a ejercer poder en nombre de los Comunes. Crossman evalúa a Bagehot como vigente por analizar lo que está detrás de lo formal, de la mera letra constitucional, un criterio igualmente válido para cualquier estudio de un sistema político.

Respecto al funcionamiento actual y uso de las prerrogativas reales de requerir información, sugerir y advertir, v.g. ejercer influencia en 1913 Lord Esher, asesor de Eduardo VII y Jorge V escribió un memorándum que dice:

cada monarca constitucional tiene una doble personalidad. Puede tener y expresar opinión sobre la conducta de sus ministros y sus medidas de gobierno. Puede tratar de influenciar los actos de sus ministros. Puede dilatar decisiones de forma de darles tiempo para reflexionar. Puede rehusarse a concordar con su asesoramiento hasta el punto en que se ve obligado a optar entre seguirlo o perder sus servicios.

Si el Soberano opina que el asesoramiento que recibe es equivocado, puede rehusarse a seguirlo, si el ministro cede el Soberano ha estrado justificado. Si el ministro persiste, pensando que tiene detrás de sí una mayoría de los representantes del pueblo, un soberano constitucional debe ceder.

Es precisamente en este punto que pasa a quedar en claro la personalidad doble del monarca. Hasta ese punto ejerció libremente su voluntad, usó su prerrogativa de criticar y dilatar, la de su influencia personal y la de quejarse. Pero en esa instancia el Rey deja de ser un agente libre.⁴⁹

Bogdanor cita a Kenneth Rose⁵⁰ para ilustrar el criterio actualmente vigente:

El Deán de la catedral de San Pablo una vez le preguntó a la Reina que haría si el primer ministro le elevaba un nombramiento eclesiástico con el cual no concordaba. 'No puedo hacer nada constitucionalmente', contestó, pero siempre puedo decir que me gustaría tener más información. Esa es una indicación que el primer ministro no se le pasará por alto'.

La mecánica de la relación constitucional entre el monarca y el primer ministro es un tema sobre el cual hay consenso entre autores y comentaristas políticos, la versión de Bogdanor es la que sigue:

En tiempos modernos el Soberano le otorga una audiencia al Primer Ministro una vez por semana, usualmente los martes, cuando ambos están en Londres. Margaret Thatcher declaró que 'cualquiera que se imagine que son una mera formalidad o que se limitan a intercambios sociales de circunstancias está muy equivocado: son discretamente de trabajo a las cuales SM contribuye con su formidable percepción de los temas corrientes y la amplitud de su experiencia' (de M. Thatcher, *The Downing Street Years*, p. 18). Edward Heath [primer ministro conservador de 1970 a 1974] ha declarado que la Reina ejerce una influencia significativa a través de intercambio de puntos de vista con su Primer Ministro, pero que nunca le dirá a un primer ministro lo que ella o él debe o no debe hacer.⁵¹

El papel del ceremonial en el rol constitucional y político de la monarquía lo desarrollaron Bagehot y Bogdanor. Bagehot sostiene la importancia del teatro para hacer que la maquinaria constitucional británica se haga comprensible y tenga prestigio con la mayoría de la población. Bogdanor utiliza una investigación reciente a la que se hizo referencia en páginas anteriores en el sentido que mucho del ceremonial de la monarquía fue recreado en época victoriana dado que había caído en desuso en reinados anteriores, para darle un supuesto contenido ancestral y medieval cuando no hay documentación que así lo pruebe. De cualquier forma, las ceremonias como la apertura anual del parlamento o la visitas durante la cuales la Reina instituyó la costumbre de salir a caminar entre la gente para hablar informalmente con los que están próximos, los "walkabouts", parecen estar sujetas a revisiones en los próximos años en una nueva modernización de la monarquía que se viene discutiendo entre los miembros más prominentes de la familia, asesores y políticos.

Respecto al imperio y el Commonwealth ya se puntualizó que en el siglo XIX se desarrolló el vínculo con el imperio con gran éxito político. Al independizarse la mayor parte de los territorios del imperio el vínculo más eficiente además de las conexiones comerciales y las culturales cercano es el del Commonwealth. La reina cuida mucho este papel y se interesa en las circunstancias política y económicas de los países que lo integran. Esto generó tirantez durante el gobierno de Thatcher que veía al Commonwealth como irrelevante y con una orientación política que no le era simpática. Pero un primer ministro no puede desarmar vínculos tan viejos como resistentes.

Arthur Balfour,⁵² primer ministro conservador entre 1902 y 1905 y ministro de RRE de 1916 a 1919, explicó así el vínculo entre la monarquía y el Imperio, base del rol actual con el Commonwealth. Los términos rimbombantes usuales en ese momento señalan una realidad política que sobrevivió dos guerras mundiales, la independencia y aún se mantiene.

49 Memorandum of 10 September, 1913, cited in Journals of Reginald, Viscount Esher, Ed. Morris V. Brett & Oliver, Viscount Esher (Ivor Nicholson & Watson, 1934-8), iii, pp. 126-8.

50 Cf. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, UK, 1995, pp. 72-73, cita a Kenneth Rose, Kings, Queens and Courtiers: *Intimate Portraits of the Royal House of Windsor from its foundation to the present day*, Weidenfeld & Nicholson, 1985, p. 92.

51 Cf. V. Bogdanor, op. cit., p. 72.

52 Cf. V. Bogdanor, op. cit., p. 39. La cita data de 1901.

El rey ya no es más meramente el Rey de Gran Bretaña e Irlanda y algunas dependencias cuyo valor principal consistía en su contribución a la seguridad y riqueza de Gran Bretaña e Irlanda. Ahora es el mayor vínculo constitucional uniendo en un sólo Imperio comunidades de hombres libres separados por la circunferencia de la mitad del globo. Todo este sentimiento patriótico que hace posible el Imperio se centra en él o principalmente en él, y todo lo que enfatiza su personalidad a nuestra hermandad allende los mares, es un beneficio tanto para la Monarquía como para el Imperio⁵³

El vínculo de la monarquía con Escocia y Gales al iniciarse el proceso de implementación de la autonomía votada por el gobierno de Blair es vista como muy importante en la medida que se trata de un país desacostumbrado a las relaciones federales. La monarquía puede contribuir a preservar las relaciones entre regiones autonomizadas y el poder central del Parlamento y el gobierno en Westminster (Londres político) y Whitehall (Londres administrativo).

Finalmente resta considerar hacia donde evolucionará la monarquía. Desde 1992 demostró cintura política volviendo a pagar impuestos, financiando la reconstrucción del castillo de Windsor tras el incendio con la venta de entradas al Palacio de Buckingham y una creciente informalidad. No habrá un yate real y es cada vez más frecuente que tanto la Reina como otros miembros de la familia real viajen en transporte público. Se ha comentado en los diarios serios con acceso a información del Palacio de Buckingham que Carlos es partidario de un modelo escandinavo. La adaptación de una monarquía imperial, a una monarquía europea se discute en el consejo de notables que integran la Reina, Carlos, Felipe y constitucionalistas como Lord Blake. Las encuestas demuestran que sigue incólume tras la crisis de principios de los años noventa, el prestigio de la monarquía, especialmente el de la Reina y que Carlos ha recuperado su popularidad tras la muerte de Diana. Anthony Sampson sostiene que lo que asustó a la gente cuando se pusieron a pensar en la posibilidad de una república, era ver que lo que ocurriría es que habrían tenido como presidente a alguien como Thatcher, "that really frightened people".⁵⁴

V.- El gabinete

Para analizar este segundo invento político británico generalmente se parte del análisis de Bagehot. El fue el que desestimó la aplicabilidad al caso británico de la teoría de la separación de los poderes y afirmó que lo que unía al legislativo v.g. el Parlamento con el Ejecutivo, es decir la Corona, era el gabinete que definió como la mayor y más importante de las comisiones parlamentarias.

Los antecedentes históricos de la institución del gabinete se remontan a la obligación de los soberanos de buscar el asesoramiento de los pares del reino, incluyendo los espirituales y los temporales. Muchos integraban la Casa Real y del interior de la misma surgió el Privy Council, el consejo real más íntimo de allegados. En un momento lo que entendemos hoy como gabinete y el Privy Council eran uno y lo mismo. Cuando, a partir de época de los Hannover, los reyes poco a poco dejan de asistir a reuniones de gabinete, aunque en muchos casos lo proponen o vetan, es que comienza la separación. El Privy Council existe hoy y se reúne aunque no en su integridad (salvo casos como la proclamación de un nuevo monarca o declaración de guerra). Son unos 200 a 300 miembros que incluyen miembros del Commonwealth, de ahí el título muypreciado de Rt. Hon. (por Right Honourable) que precede al nombre de ministros, ex ministros y miembros de la oposición. Es un gran honor integrarlo y sesiona sin publicidad alguna, con la frecuencia que es necesaria pero se convoca a aquellos miembros cuya especialización hace falta para la gestión del tema que fuere. Muchas de las prerrogativas se ejercen oralmente. Aquellas que requieren formalidades escritas, ordenes (decretos) reales en las cuales debe ponerse el gran sello real, tienen como preludeo una reunión del Privy Council. Una peculiaridad es que sesionan parados, se dice que para asegurar la brevedad de las sesiones. La Reina naturalmente está sentada.

El Privy Council tiene un gran poder de cooptación de la oposición dado que los principales parlamentarios de la misma son miembros del Privy Council. Desde 1958 cuando el Laborismo había estado fuera del poder desde 1951 se quiso asegurar la mejor información de su alta jerarquía y se comenzó la práctica de integrarlos al Privy Council, aún cuando no habían sido ministros antes. Esto permitía informarles de secretos "on Privy Counsellors terms" lo cual les daba la información pero no podían citarla ni usarla ostensiblemente para hacer campana por ejemplo. Pero lo particularmente británico es la cooptación de la oposición por este mecanismo adicional que no es un mero símbolo sino un mecanismo activo.

Cuando comenzaron a separarse los miembros del Privy Council y los del gabinete en el siglo XVIII se los podía distinguir porque el que presidía el Gabinete era el primer ministro del soberano. Al día de hoy el gabinete es presidido por el primer ministro aunque suelen formarse, con su anuencia o iniciativa, subcomisiones que integran solo parte del gabinete según temas, defensa RREE, economía etc. cuya existencia era secreta hasta el gobierno de Major.

53 Harold Nicolson, *King George V: his life and reign*, Constable, 1952, p. 67.

54 Anthony Sampson, entrevista con el autor, 1996. Es el autor de un clásico, *The Changing Anatomy of Britain*, varias veces re-editado que describe y comenta la sociedad británico y dónde yace el poder.

Una de las funciones más importantes del Gabinete, aparte de decidir las políticas o cómo implementar lo prometido en el manifiesto electoral, comunicarlo al soberano etc., es la gestión del programa legislativo del gobierno y el mantenimiento de la popularidad y aprobación del primer ministro. Hay ministros especiales el chief whip para ello. Es altamente significativo que en Downing Street hay tres casas habitación en uso continuo, no siempre como residencias pero si como oficinas, la del Primer Ministro, la del Chancellor y la del chief whip, una al lado de la otra para mayor comunicación.

Que el chief whip integre el Gabinete viene a resaltar que la función del gabinete no es sólo administrativa, sino que es política. Al interior de cualquier gobierno, y como de ello depende su supervivencia, está el mantenimiento de la disciplina parlamentaria. Afirmarlo es una perogrullada, pero la peculiaridad británica es que al identificarse la función se ha creado un ministerio con un superministro y una serie de secretarios de estado y subsecretarios para hacerse cargo de la función. También es parte de la función política del gabinete planear la actividad electoral. En esas ocasiones sesiona sin funcionarios públicos presentes. En administraciones laboristas no hay un funcionario partidario en el gabinete superior al primer ministro como líder del partido, en las administraciones conservadoras el presidente del partido es normalmente el encargado de la administración del ducado de Lancaster e integra así el gabinete.

En el pasado, especialmente en el siglo XVIII, el gabinete era encabezado por un miembro de la Cámara de los Lords. Durante el siglo XIX aparecen más miembros de los Comunes a cargo de gabinetes, pero cuando en 1911 se establece la supremacía de los Comunes sobre los Lords, casi desaparecen los pares del reino como jefes de gabinete, excepto por pocos días Lord Home en 1963. No sólo dejan de encabezar al gabinete miembros de los Lords sino que se prefiere que no sean ministros muchos Lords. Quizás la excepción más moderna en cuanto a integrar el gabinete, ya no encabezarlo, fueron Carrington y luego Lord Young. Esto es así porque una de las peculiaridades del sistema político británico es la imbricación profunda entre el gabinete y el parlamento, ahora los Comunes. Todo lo que se hace o se decide se explica o debate. Es más eficiente en este siglo con la supremacía de los Lords que el ministro a cargo de un tema pueda defenderlo en persona y no vicariamente a través de un subsecretario que lo representa en los Comunes.

El poder del primer ministro ha variado también con la evolución de la institución, del Parlamento, el electorado y la relación con el soberano. Por ejemplo, durante los primeros años de la Reina Victoria el Primer Ministro ocupaba una oficina en el palacio, el ministro del Home Office era el secretario de la Reina. La creciente complejidad de los asuntos fue también un factor en la evolución, el establecimiento de oficinas y departamentos separados. Un gran factor de formalización y o reorganización burocrática fue la 1era Guerra, cuando se estableció el Cabinet Office.

El poder del Primer Ministro también varía según las mayorías parlamentarias. En el siglo XVIII estaba el partido del soberano, luego siguen las facciones aristocráticas y cuando surgen los partidos de masa, se va disciplinando más el gabinete al partido o el partido al gabinete cuando la cosas van bien. Hay, sin embargo, momentos de auge político que permiten disciplinar mejor al partido y al gabinete. Thatcher cuando llegó al poder en 1979 debió incorporar a los "wets", los conservadores tradicionales, pero en 1981 reorganizó el gabinete y logra mayor ascendiente, pero su falta de popularidad hacía que su poder fuera visto como un fenómeno pasajero. Al seguir la crisis del partido laborista, mejorar la economía en noviembre - diciembre de 1981, Thatcher comienza a afirmarse y con la guerra de Malvinas logra la hegemonía. Al ganar dos reelecciones su poder se afirma más todavía pero a partir de 1989, pese a tener una enorme mayoría parlamentaria, el descontento con el poll tax hace que se pierdan elecciones parciales en circunscripciones conservadoras y se comience a desconfiar de la capacidad de Margaret Thatcher de ganar las elecciones que no podían postergarse más allá de mayo de 1992. Por ende, se decide, ante la irritación de la facción pro Unión Europea liderada por su ex no.2, Geoffrey Howe con la política anti-europea de Thatcher, que debe renunciar. Así es que entre 1979 y 1990 Thatcher completa el periplo del ascenso, apogeo y caída en 11 años. Wilson en cambio se retiró en 1976 por decisión propia.

Por ende el poder de un primer ministro refleja los estadios de su circunstancia política y su popularidad. En lo formal propone un gabinete que integra con figuras del partido, representando un equilibrio, cuando no tiene remedio o si se inclina por ello por temperamento político, o excluye a otras facciones y prefiere a sus allegados cuando puede. De ahí el título del libro de Young en inglés, "One of us" porque Thatcher, antes de efectivizar un nombramiento preguntaba si el candidato era uno de sus compinches ideológicos. Aun así, el primer ministro está constreñido a elegir sus ministros entre miembros de las dos Cámaras y desde este siglo a asegurarse que predominen miembros de los Comunes. Los candidatos son pocos y normalmente tiene entre 10 y 15 años de experiencia parlamentaria. Un criterio muy importante como apunta bien Punnett, para su nombramiento es si son capaces de dominar al parlamento es decir si pueden defender sus políticas en un debate y sesiones de preguntas.

El partido laborista desde los años setenta elige los miembros del gabinete a la sombra pero un primer ministro laborista no está obligado a nombrarlos a todos, aunque, en la práctica lo hace al principio de su

gobierno y luego con reorganizaciones anuales sin votación partidaria por sí solo va nombrando a los que prefiere.

Linz y Bagehot coinciden que esta forma de formar gobiernos y de informar a la vez a la opinión pública es más eficiente y predecible que en un sistema presidencial. Se conoce más a los integrantes de un gabinete en el sistema británico que en un sistema como el de EE. UU o Argentina, donde a menudo se conoce a un ministro a partir de su nombramiento por el presidente. En el sistema británico, aún cuando hubieran estado fuera del poder por décadas al integrar el parlamento y la oposición se los conoce y su personalidad política no es desconocida.

El número de los integrantes del gabinete sufrió variaciones relacionada con la evolución del poder parlamentario y luego con la complejidad de los temas que maneja un gobierno al avanzar el siglo XX, pero rara vez superan los 20 o 25. El mecanismo ha sido formar super ministerios con un secretario de Estado a cargo y varios ministros de estado y subsecretarios a cargo de distintos aspectos. El Tesoro tiene casi una docena de ministros pero no más de un par en el gabinete. Defensa también tiene varios ministros pero solo un secretario de estado en el gabinete y así todo.

Las deliberaciones del gabinete son siempre secretas. Sólo cuando se llega a una crisis comienzan las filtraciones de facciones rivales. Es uno de los mecanismos que sostiene la responsabilidad colectiva del gabinete. Desde 1916 se llevan actas y se las circula en secreto. Antes en los tradicionales portafolios rojos, hoy los portafolios contiene computadoras portátiles. El primer ministro junto con el secretario del gabinete, el funcionario público más alto del país, determinan el contenido de las actas. Rara vez se toman las decisiones por votación, se discute cuando es un tema candente que no ha sido decidido ya en subcomisiones del gabinete. Generalmente el primer ministro resume el sentido de la discusión y dictamina lo decidido. No se vota porque los que integran el gabinete no son pares, tienen distinto peso según una variedad de circunstancias y se evita, por ello la votación por ser un criterio demasiado burdo. Naturalmente este sistema cada primer ministro lo adapta a su idiosincrática manera de manejar el gabinete.

El ministro que más reuniones mantiene con el soberano es naturalmente el primer ministro, pero los restantes ministros, especialmente los del Foreign Office, defensa y economía, también informan al monarca y reciben sus consejos también. Para todos intercambios rige la más absoluta confidencialidad. Sólo se sabe lo discutido décadas después a través de memorias o la publicación de correspondencia póstuma.

El poder del primer ministro significa que hace y deshace gabinetes según su parecer, cuando puede. Las circunstancias a veces fuerzan al primer ministro más fuerte a cambiar de planes. A Macmillan le preguntaron qué era lo que determinaba el curso de acción política y respondió, "events, dear boy, events". Tradicionalmente al aproximarse el verano se lleva a cabo una reorganización del gabinete y a niveles inferiores también. Como ya se explicó la capacidad del primer ministro de evitar incluir oponentes en su gabinete depende de su poder político. Suelen incluir representantes de distintas facciones del partido pero también suelen excluirlas.

Un segundo aspecto del poder del primer ministro ha sido mencionado y es el de asesorar al soberano que es necesario convocar a elecciones, v.g. disolver el parlamento, de ahí el término "dissolution". Generalmente los primeros ministros de posguerra han logrado seguir al frente del gobierno por 4/5 años por tener mayorías aritméticamente fuertes y el partido disciplinado. Solo en 1951 Attlee pidió una disolución, Eden en 1955 quería su propio mandato al haber renunciado Churchill, Wilson en 1966 quería aumentar su escasa mayoría, truco que repitió con menos éxito en 1974. Si su gabinete no lo sigue sin chistar y/o la mayoría parlamentaria que tiene es díscola, la amenaza de elecciones con un voto de confianza suele permitir que el gobierno sobreviva, pero generalmente cuando se llega a esas circunstancias se está ante un grave caso de anemia política. Macmillan en 1962 echó a un tercio del gabinete, pero debió renunciar agotado y enfermo por la acumulación de escándalos. Major en 1993 pidió un voto de confianza y en 1995 puso en juego su puesto como líder partidario en elecciones internas del Conservadurismo pero sólo consiguió prolongar su período ocupando el puesto, como dijo su ministro de economía Lamont, pero no el poder ("in office but not in power"). Siguieron en sus opuestos pero ya no tenían casi el poder. En cambio Thatcher en 1981 y en 1983 se desembarazó de los wets sin problema pero en 1989 firmó su sentencia de muerte política al provocar las renunciaciones de Lawson y Howe. Cuando la situación política del partido en el poder es tal que todo indica que no ganará las elecciones que se avecinan, el primer ministro logra prolongar la agonía en el peor de los casos y nunca se ha dado el mejor de los casos, v.g. que logre encolumnar al partido nuevamente tras de sí. Se dice que "turkeys never vote for Christmas" para explicar porqué los diputados, por díscolos que sean, evitarán ser convocados a elecciones anticipadas si temen perder. El optimismo de un político en una encerrona es increíble, siempre piensan que se operará algún milagro y evitarán perder su banca con artulugos del tipo que se vieron durante el período 1992-95.

En lo formal el poder del primer ministro es mayor que el de un presidente, nombra a su gabinete sin tener que hacerlo filtrar por ninguna de las Cámaras, como ocurre en EEUU, ni tiene que hacer que los

embajadores que le sugiere al monarca sean aprobados por ningún cuerpo.

Mientras el partido obedezca, el gabinete y el primer ministro determinan el cronograma legislativo del gobierno. Las prioridades normalmente son los ítems prometidos en los manifiestos electorales y el presupuesto, más legislación para alguna situación especial. El primer ministro decide, junto con el gabinete, cuáles medidas se irán sometiendo a los Comunes en cuotas anuales y los whips constantemente evalúan la situación política y la posibilidad de rebeliones.

Los aspectos de disciplina y rutina parlamentaria que permiten cumplir y explican la mayor eficiencia legislativa del régimen parlamentario cuando se lo compara con los presidenciales, merecen un análisis pormenorizado y se hará más adelante. Menciono ahora que la disciplina que imponen los whips, las sesiones diarias y la ausencia de un quórum explican este fenómeno tan distinto a la realidad estadounidense o argentina.

Muchos autores de Crossman en adelante hablan de la presidencialización del poder del primer ministro como si fuera agrandar su poder. En realidad lo que ocurre es que desconocen como funciona un sistema presidencial. Si lo que quieren decir es que el sistema británico estaba perdiendo elasticidad y entrando en la rigidez de los períodos presidenciales basta una recorrida de las renunciaciones de posguerra para ver que la aserveración no resiste el menor análisis. Attlee renunció en 1951, Churchill enfermo y renuente a irse fue obligado a hacerlo, Macmillan se fue convencido que estaba gravemente enfermo (pero vivió unos 20 años más para criticarla a Thatcher por vender la platería de la familia con la privatizaciones), Wilson también renunció por cansancio, pero Thatcher es el caso que mejor demuestra que un primer ministro, por grande que haya sido su poder, si no conserva la adhesión de su gabinete y su partido, no puede seguir mientras que un presidente sí puede.

La disciplina partidaria, típica del sistema británico de partido, escuda a un gabinete y a un primer ministro por un tiempo pero en caso de indisciplina como durante el gobierno de Major, los Comunes y la concurrencia frecuente, tan distinta al funcionamiento paralelo con escasa interacción, típica del sistema presidencial, hacen que el primer ministro deba sufrir y percibir el ambiente, sin el microclima que aísla a los presidentes. A Major se le enrostró todo y en público debió, durante los años que fueron de septiembre de 1992 a abril de 1997, enfrentarse con sus rebeldes de la derecha euro-escéptica. Un clima de tensión política similar en un sistema presidencial sería anti-sistémico. En un sistema parlamentario, al saberse que en cualquier momento el gobierno podía caer, que caía, y que de caer, tras breve campaña se lo reemplazaría, le pone coto al clima de crisis. En todo caso pasa a ser una crisis sistémica, es decir normal y solucionable dentro de las reglas del sistema.

La composición, en el sentido del nombre de los cargos de los distintos ministros del gabinete tiene una muy británica mezcla de lo antiguo y moderno. Puestos medievales sobreviven como el Lord Chancellor que integra el gabinete siendo el ministro de justicia, nombra a los jueces, pudiendo presidir el reducido número de abogados que constituyen la corte suprema y son miembros de los Lords. También está el Chancellor of the Exchequer que es el ministro de Economía, pero el primer ministro es el First Lord of the Treasury así es que deben trabajar conjuntamente. El Secretary of State for the Foreign and Commonwealth Office (FCO) es un superministro que con algo del viejo título (foreign secretary reúne los restos del colonial office antes un ministerio separado. Los nombres de los ministerios han seguido las modas, como en todo el mundo guerra era el War office ahora es Defence y es otro superministerio reuniendo bajo su égida a las tres fuerzas armadas y aprovisionamiento y logística que con el nombre de Ammunitions era un importante ministerio en épocas de la I guerra. Nombres como Housing, Environment, Heritage, Overseas aid etc., revelan las modas y las prioridades cambiantes. Hasta que se implementen las reformas hacia el federalismo de Blair lo siguieron integrando secretarios de estado (el equivalente a los ministros en Argentina) por Escocia Gales e Irlanda del Norte, en realidad eran antes de las reformas de 1997-2001 verdaderos interventores en el sentido que le da al término la constitución argentina.

La función individual de miembros del gabinete es implementar las políticas del partido en su cartera. Para ello recibe asesoramiento de los funcionarios de su departamento y ministerio con los cuales seguramente habrá trabado relación durante su período en oposición. Tras varios escándalos sobre el final del reinado de Victoria se decidió reformar el sistema de nombramiento de funcionarios que pasaron a ser bien pagos, a ser nombrados por sus antecedentes universitarios y a ser o a tratar de ser supra partidarios. Estudian las propuestas de los partidos y preparan papers discutiendo los pros y los contras de las propuestas junto con las posibilidades y costos de implementación y borradores de la legislación que puede requerirse. Es decir cumplir un manifiesto electoral normalmente requiere recursos presupuestarios y a veces legislación. Ahí entra a pesar el peso político del ministro. Se considera que un ministro es hábil cuando conoce al dedillo su tema, domina a sus funcionarios y obtiene del Tesoro (ministerio de economía) los recursos requeridos y del gabinete el tiempo necesario en el Parlamento para hacer aprobar la legislación requerida por el departamento. Otra indicación de la habilidad del ministro será su capacidad para argumen-

tar a favor de sus propuestas en los Comunes.

El gabinete normalmente se reúne los jueves de 11hs. hasta alrededor de las 13 hs. El rol del gabinete varía con el primer ministro. Attlee escuchaba, resumía e indicaba su preferencia. Wilson dejaba hablar a un ministro tras otro y hacía comentarios después de cada uno lo cual alargaba las reuniones. A Thatcher le gustaban las discusiones pero siempre tenía la última palabra. Muchas veces no respetaba lo acordado en el gabinete y así terminó, según Howe y por mano de Howe. Major dejaba hablar pero, al final indicaba su preferencia y lo que decidía. Blair prefiere reuniones de gabinete cortas y arregla las cosas informalmente en reuniones con pocos ministros según el tema.

El gabinete y el gobierno no son términos sinónimos, si bien hay un grado de superposición. El gobierno incluye todo, los ministros que integran el gabinete, sus ministros subordinados, subsecretarios etc.

Las funciones del gabinete, según la Comisión Haldane que en 1918 hizo un estudio sobre el gobierno y el gabinete, son:

1. la determinación final de las políticas a ser sometidas al Parlamento.
2. El control supremo del ejecutivo nacional según políticas decididas por el Parlamento
3. la coordinación continua y la delimitación de las actividades de los diversos departamentos de estado.

Hoy sigue siendo el centro de la maquinaria del gobierno británico, el tribunal de apelaciones de las disputas interdepartamentales y entre ministros, siendo el órgano superior o instrumento del que de diversas maneras se vale el primer ministro para coordinar la política del gobierno.

Una parte esencial del sistema de gabinete británico es la oficina del gabinete dirigida por el secretario del gabinete, el funcionario más alto de la administración pública que asesora al gabinete, circula la información, prepara las actas y se asegura que la información esté a disposición de los ministros a tiempo para ser considerada. Han habido unidades de investigadores más o menos políticos que han asesorado al Primer Ministro o al gabinete, a veces como anexos, otras veces incorporados a Downing Street Con Blair han aumentado el número de funcionarios políticos de Downing Street y de cada ministerio. También apareció el puesto de vocero del Primer Ministro y es posible atribuir lo que dice mientras que antes lo declarado por el jefe de prensa de los distintos primeros ministros nunca era atribuido.

Por último, queda la particularidad del gabinete británico, la invención de la doctrina de la responsabilidad colectiva del gabinete. El gabinete como un todo es responsable de las políticas macro y cada ministro de las de su departamento y las decisiones personales que hubiere tomado, lo cual puede obligarlo a renunciar si es responsable de un fracaso o si le mintió al parlamento. Pero el aspecto de la responsabilidad colectiva del gabinete que es esencial para el funcionamiento del gabinete es que puede haber discusiones y muchas veces, pese a la convención de que imperará el secreto, se conocen las divisiones si las hay. Pero la convención es que una vez que se discutió y no se dice quién dijo qué, todo el gabinete debe cerrar filas alrededor de lo decidido. Esta convención, salvo en momentos de crisis o en casos de indisciplina individual, como fue el de Tony Benn entre 1974 y 1979, se cumple.

Es importante tener en cuenta que el ministro en su circunscripción sigue actuando por los habitantes de su circunscripción cuando es ministro aunque normalmente se hacen representar por un agente que actúa de contacto con la comunidad local.

En conclusión el gabinete conserva su lugar como bisagra del sistema institucional británico, su eficiencia ha sido no solo mantenida sino también acrecentada con su poder y adaptabilidad intactos pese a algunos análisis. Lo que ha cambiado es la influencia del partido, circunstancia, que, por otra parte, previó Bagehot ocurriría al aumentar el electorado, dijo, algunas cosas cambiarían. Han cambiado pero el rol del gabinete no ha sido usurpado por el primer ministro.

VI.- El Parlamento.

El objetivo del análisis pormenorizado del Parlamento es entender las razones que explican su poder y efectividad legislativa.

La primera razón y quizás la principal la dio Bagehot y los restantes comentaristas han seguido su doctrina: en el sistema británico no existe la división de los poderes, el legislativo y el ejecutivo son uno y lo mismo, hay separación de funciones si se extrema el análisis pero no hay división, separación y enfrentamiento. La segunda razón es más complicada, contiene multitud de detalles que es sugerente conocer porque subrayan las diferencias entre el sistema presidencial argentino y el británico y la pondremos bajo el título de los procedimientos fundamentalmente de los Comunes.

Pero en primer lugar haremos una disgresión para aclarar el uso del término Parlamento siguiendo a Punnett. Tiene varios, la literatura, los políticos y los medios los usan en todos sus sentidos por lo cual es esencial estar advertido.

Parlamento es un término legal: el concepto del monarca en el Parlamento abarca los tres estados del reino, monarca, los Lords y los Comunes cuya actuación conjunta constituye la autoridad legal suprema.

Parlamento es un termino estructural, es el edificio donde están las dos Cámaras.

Parlamento es el conjunto de representantes que sesiona entre una elección y otra. Una nueva elección general como las llaman para distinguirlas de las parciales o bye-elections constituye otro nuevo Parlamento. Así se habla del presente parlamento o el parlamento pasado. Distinto es una sesión.

Progresivamente desde 1911 el término Parlamento significa los Comunes por su preponderancia.

La Biblia del Parlamento, Erskine May lo define como

Parliament está compuesto del Soberano, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Comunes. Estos diversos poderes colectivamente forman la legislatura; y como miembros diferenciados de la constitución ejercen funciones y tienen privilegios propios a cada uno⁵⁵.

El Parlamento tiene dos funciones legislar y formar opinión. De como se legisla nos ocuparemos cuando veamos el procedimiento pero es útil analizar su función informativa, "educativa", según Bagehot.

Función informativa

Es importante porque el Parlamento, pese a los disciplinados de los modernos partidos, sus debates, las preguntas a los ministros y sus respuestas, la actividad parlamentaria constituye, tanto en momentos rutinarios como en momentos críticos, un foro o una fuente de la opinión nacional.

Los debates secretos en el siglo XVIII pasaron a publicarse en los diarios (ya no lamentablemente) en publicaciones especializadas como el Hansard (se consigue por Internet) y ahora por radio y últimamente por televisión. No siendo un sistema político donde exista la cultura de los mensajes del jefe de gobierno (son raros) cuando el primer ministro o la oposición hablan en la Cámara le hablan al pueblo a través de sus representantes. La moderna difusión asegura que sea así aunque naturalmente se los edita. Adicionalmente, al dirigirse también a los MPs que todas las semanas regresan a sus circunscripciones, tiene reuniones con su partido local, se ven con gente que los votó o con oponentes porque los representan a todos, llegan semanalmente a una representación de la nación que refresca con estos contactos semanales su idea de lo que quiere la gente. Este mecanismo es muy patente en momentos de crisis. El Parlamento y la nación van formándose una opinión sobre una guerra o una sucesión gradualmente. Ocurre tanto respecto a conflictos armados, como cuando durante semanas, se debatió la sucesión de Thatcher, por ejemplo.

Esta afirmación de que el Parlamento educa e informa, se explica además, porque el Parlamento tiene el poder de echar a un ministro o a un gabinete. Debatir en él es arriesgar la vida política, no es la interpelación sin mayor consecuencia que la molestia que caracteriza las presencias en el legislativo de ministros en un sistema presidencial. Nunca, por supuesto, va un presidente al congreso más que a leer un mensaje anual y nunca va a defender su vida política en un debate. Por ende no se tiene una idea semanal de su salud y vigor político.

Afirmar que por este proceso se mantiene al gobierno en contacto con la opinión pública es algo ingenuo. Normalmente un partido de gobierno no atiende a las razones de la oposición, más en un sistema que cristaliza una relación adversarial como el británico, pero los debates continuos, sumados a las preguntas ponen en contacto al gobierno con una opinión a la que le presta mayor atención, la de su propio partido.

Ese es también el sentido de las elecciones parciales que tanta diversión proporcionan entre una elección general y otra y las encuestas de opinión. Lo que el gobierno oye es lo que proviene de lo que entiende son sus seguidores. Si el gobierno encuentra resistencias, y las procesa reorientando su política es como los Comunes de alguna forma actúan como agente de cambio de opinión y en casos extremos de gobierno. Chamberlain en 1940 ganó el voto de confianza pero 90 de sus parlamentarios no lo votaron y la famosa exhortación "For the sake of God, Go!" se combinaron para que Chamberlain decidiera renunciar y dejar lugar a Churchill un ministro con enorme predicamento pero en ese momento ni siquiera líder del partido.

Mencioné la característica "adversarial" de la política británica y de los Comunes en particular. Veamos las manifestaciones estructurales. La mayor parte de las legislaturas del mundo se han dado un recinto semicircular, los Comunes, junto con otros parlamentos como el de Australia y el de Irlanda, son rectángulos como las capillas de las comunidades religiosas o las de los colleges en Cambridge y Oxford. No debe extrañar, era en la capilla de Westminster Abbey que se reunían en el medioevo. De un lado, el de la derecha del trono del Speaker, lo ocupan el gobierno y sus seguidores. Los separa una mesa con viejos símbolos ceremoniales como el cetro, libros de consulta y dos cofres, despatch box desde donde hablan los líderes del gobierno, los ministros y enfrente los de la oposición. Tanto uno como otro ocupan el primer banco que es un largo banco, pero no es una banca o un escaño con escritorio. Las bancos de atrás los Backbenches, los ocupan los seguidores del gobierno o de la oposición que no tienen cargos ministeriales ya sea en el gabinete o fuera de él. Los backbenchers hablan desde el lugar donde estaban cuando el Speaker les dio la palabra. Muchos comentaristas y políticos sostiene que de esta conformación física surge la fuerte antino-

55 Cf. Erskine May, op. cit., p. 7.

mia entre los dos partidos dominantes y hacia los partidos menores. Los otros están en frente, no del mismo lado. Churchill que sabía de cambiar partido dado que lo hizo al igual que su padre, le dio una vuelta al tema al decirle a un joven MP, "no el enemigo no está enfrente ese es el adversario, el enemigo está detrás tuyo, son los de tu propio partido".

La raya en la alfombra, paralela a ambos "front benches" es una que no debe cruzarse durante el debate porque marca la longitud de una espada. No sólo se iban de las palabras a las manos antes sino que al día de hoy nadie está exento del tradicional "heckling", observaciones soeces, interrupciones hostiles para hacer perder el hilo del discurso. Se lo hacían los conservadores con gran efectividad a Neil Kinnock, de forma tal que la robustez de las sesiones no se ha perdido en la noche de los tiempos, sigue presente.

Para terminar con las características físicas de las Cámaras el sitial del Speaker preside y a ambos lados hay dos puertas. No son las de entrar y salir normalmente aunque a veces salen y entran los ministros por allí, sino que son las dos puertas que dan a dos lobbies, el de los yeas y el de los noes, allí se juntan los diputados al votar transponiendo las puertas. Ello hace que las votaciones no sean secretas lo cual explica mucho pero eso nos llevaría al procedimiento.

Otra característica del Parlamento británico es que los Comunes tienen 657 miembros que representan circunscripciones manejables, con unos 120.000 habitantes. Por ende el contacto físico personal entre un diputado y su circunscripción es íntimo, frecuente, informal y eficiente. Todos los viernes o sábados el MP va a su circunscripción y rutinariamente tiene "surgeries" como con el médico para sus "constituents". Uno va a la mañana del sábado, tenga o no tenga entrevista y seguramente lo verá unos minutos. Esto le otorga una gran receptividad del MP a sus "constituents". Encima, gane quien gane el MP es el diputado de todos en la circunscripción, así es que tiene el mismo deber de tratar de solucionarle problemas a la gente si los ha votado o no. La gente los ve por todo tipo de problemas personales, muchos relacionados con los servicios sociales y de salud, así como por razones políticas. Sin embargo las reuniones políticas en una constituency tiene el carácter de comidas más o menos formales en las cuales todo el mundo tiene la oportunidad de hablar con el diputado. Es un mecanismo útil, me acuerdo hace años verlo a Sir Robert Rhodes-James paseando por la plaza del mercado de Cambridge con un cartel: "I'm your MP. Can I do something for you?" y no era porque se acercaran elecciones, era y es lo usual en las restantes 650 y pico de circunscripciones. Italia tanto admira este aspecto del sistema que reformó recientemente su sistema electoral para darle circunscripciones más chicas a sus diputados.

Complementa esta característica del parlamentario británico la ética de servicio que tienen hacia sus constituents los MPs. Por ende todos los MPs contestan los llamados de sus constituents, sus cartas y los ven puntualmente a la hora acordada. Por otra parte, los Comunes es un ambiente muy competitivo, muchos que se destacaron en su esfera profesional llegan a los Comunes y no se destacan, acaban refugiándose en el trabajo de ser "a constituency MP", conseguir que el gobierno haga grandes o pequeñas cosas para su circunscripción. Hay destinos peores tanto para un actor político como para un sistema político.

Función Legislativa

En la situación actual de la evolución del sistema de partidos a partir de la reforma de 1867 un MP es solamente un representante en Westminster de su circunscripción. Representa a su partido. Tiene el deber de votar con su partido y no discrepar con la línea partidaria. Un whip dice que cuchicheó cuando entraban a un MP en camilla para que votara al lobby, "si se muere no importa tanto es una circunscripción segura, pero **debe votar**".

Esta es una de las características más distintivas del sistema parlamentario británico, la disciplina partidaria. Esta característica tiene muchas manifestaciones y un producto final, la aprobación de la legislación prometida o propuesta por el gobierno, si no lo consigue no hay un limbo político con el ejecutivo planeando que no tiene el presupuesto, o tales o cuales leyes. En el sistema británico cae, se reforma el gabinete a gusto de los Comunes o se llama a elecciones y se resuelve la crisis política. Naturalmente es parte de la solución que las campañas electorales desde la disolución a la elección duran pocas semanas. Según Butler⁵⁶ de las 13 elecciones entre 1987 y 1945 la dos más largas fueron de 45 días en 1945 y 1950. La elección de 1997 fue de seis semanas también porque Major creía que con una campaña larga reduciría la ventaja que desde 1992 le llevaba el Laborismo en las encuestas.

Volviendo a la disciplina partidaria, un MP sabe que si le sacan el whip, es decir el partido no lo reconoce, no tiene chances de ganar porque el partido le retirará su apoyo, competirá contra él un candidato oficial, aún si tienen que intervenir el partido de circunscripción, y por el sistema de simple pluralidad de sufragios al dividirse el apoyo de su partido en la circunscripción ganará el partido que en la circunscripción venía segundo.

56 Cf. David Butler, *British General Elections since 1945*, B. Blackwell, Oxford, 1989, p. 59.

Procedimiento

Un Parlamento no puede durar más de 5 años. La ausencia de rigideces y la adaptabilidad que caracterizan al régimen parlamentario se manifiestan en este aspecto también. En ocasión de las dos guerras la duración de los parlamentos fue extendida con el acuerdo de la oposición dado que se trataba de un gobierno de coalición.

El período se divide en sesiones que normalmente comienza en octubre. En la primera sesión después de las elecciones el período se alarga hasta llegar a octubre y de ahí en más es aproximadamente anual. Una de las razones que explica la eficiencia legislativa del Parlamento es que no se puede pasar de una sesión a la siguiente la legislación pendiente. Por ende, hay un incentivo adicional a que el gobierno planifique bien lo que propone.

Una de las facultades del gobierno que le permite obtener la legislación para gobernar y no caer, es que es la prerrogativa del gobierno determinar cómo usará el Parlamento el tiempo durante cada sesión. Hay tiempo para preguntas a ministros, tiempo para que los legisladores presenten sus proyectos personales y días para que la oposición presente sus posturas, pero el tiempo del gobierno es el que predomina.

Cada sesión hace que el Parlamento sesione 170 días al año como promedio

Erskine May dictamina:

sitting are regulated by standing order. The House normally sits upon Mondays, Tuesday, Wednesdays, Thursdays and Fridays, rarely on Saturdays, never, (except emergency) on Sundays ⁵⁷.

La Cámara de los Comunes inicia su labor a las 14.30 y sigue hasta las 22 hs. a menos que haya temas pendientes los viernes comienza a las 10. Concluye a las 14.30.

Punnett⁵⁸ señala que en 1800 el tiempo del que disponía el gobierno para debatir y hacer aprobar su programa era un día por semana, que aumentó a dos días semanales, significativamente, con la primera reforma electoral en 1837, pasó a tres días semanales en 1892 y desde 1902 gobiernos con un pesado programa legislativo podían suspender el derecho de los diputados a presentar sus proyectos (Private Members Bills). Punnett estima que el 35 % del tiempo de sesiones de los Comunes es absorbido por mociones, 45% para considerar la legislación del gobierno y 5% para temas incidentales, concluye que a 'grosso modo' de los 170 días, 85 % son absorbidos para debatir y votar los temas del gobierno y de la oposición. Tiene una tabla sumamente útil a los fines de entender la extraordinaria eficiencia legislativa de los Comunes comparada con el bajísimo nivel de eficiencia del Congreso Argentino.

57 Ver C. J. Bolton y B. P. Keith, (eds.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London, 1989, p. 237.

58 Cf. R. M. Punnett, op. cit., p. 252.

Tabla 3: Punnett Tabla XXIX⁵⁹

| | Número de días que se reúnen | |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------|
| | Comunes | Lords |
| <i>Legislación</i> | 71½ (41.6%) | 93 (61.6%) |
| Legislación del gobierno introducida por los Comunes | 52½ | 60 |
| Legislación del gobierno introducida por los Lords | 5 | 21 |
| Proyectos individuales de los parlamentario en los Comunes | 11 | 2 |
| Proyectos individuales de los parlamentario en los Lords | 1 | 10 |
| Proyectos individuales de los parlamentario a los que hubo oposición | 2 | |
| <i>Debates generales iniciados por</i> | 87½ (50.9%) | 57 (37.7%) |
| Discurso desde el trono | 6 | 4 |
| Mociones del gobierno o de la oposición | 44½ | 22½ |
| Días de la oposición | 18½ | |
| Mociones de pasar a cuarto intermedio por receso | 4 | |
| Mociones privadas de parlamentarios | 14½ | |
| Mociones privadas en los Lords | | 24 |
| Preguntas | | 6½ |
| <i>Finanzas</i> | 12 (7.0%) | 1 (0.7%) |
| Debates sobre el presupuesto | 4 | |
| Financiación del presupuesto | 5 | 1 |
| Estimaciones presupuestarias | 3 | |
| <i>Temas incidentales</i> | 1 (0.5%) | |
| <i>Prorrogación</i> | 1 | |
| Total de días de reunión | 172 | 151 |
| Total de horas | 1593 | 1023 |
| Promedio de duración de reuniones diarias | 9¼ | 6¾ |
| Reunión más prolongada | 30¼ | 11½ |

El análisis de la tabla de Punnett sobre la actividad de los Comunes y los Lords es por sí sola una explicación de la comparativamente mayor eficiencia legislativa del Parlamento británico y porqué no hay fenómenos tales como decretos de necesidad y urgencia que caracterizaron la presidencias de Menem

La eficiencia legislativa del Parlamento británico se debe, naturalmente a la característica definitoria del sistema político británico, la aprobación del cronograma legislativo de un gobierno se cumple a rajatabla, o el gobierno cae, o adapta la legislación a la opinión de la mayoría parlamentaria. Lograr la aprobación rápida y sin enmiendas desfigurantes es algo que rara vez se logra con el poco democrático sistema de división de los poderes. Después de todo Montesquieu era un aristócrata más preocupado por los parlamentos locales y proteger a la nobleza del absolutismo real. No hay, en el sistema británico, un "gridlock" de meses o años en los cuales la legislación que propone el ejecutivo electo es bloqueada por representantes que son el resultado de otro momento de la realidad política del sistema político.

Punnett ilustra la eficiencia legislativa, tema que no le preocupa, comparando la cantidad de proyectos pasado al Parlamento en 1981-2 con la legislación probada. En 1981-2 se enviaron 46 proyectos y se aprobaron 45, en 1982-3 fueron 50 y 45 respectivamente.

Un gobierno británico puede implementar su proyecto, explicitado al electorado en su manifiesto pre-eleitoral, por la extraordinaria disciplina partidaria, tan distinta a los regionalismos y rebeliones típicas ende los sistemas políticos, presidenciales a la americana que resultan en "gridlock" con el cumplimiento parcial de lo prometido al electorado y votado por éste. La clave explicativa de esta característica del sistema político británico se encuentra en la oficina del whip (látigo) que tiene cada partido. Habitualmente el "whip office" de cada partido archiva y usa sin aprensión alguna, los antecedentes de cada uno de los 656 diputados, desde cómo votó en cada votación, hasta su situación financiera y, se dice, sus preferencias sexuales.

59 Cf. R. M. Punnett, op. cit., p. 254

La extraordinaria disciplina partidaria emergente de las funciones de las oficinas de los jefes de bloque de cada partido, los "whips", característica a menudo descuidada en análisis formalistas de la constitución británica, se complementa con la frecuencia de las sesiones de los Comunes y los Lores. Sesionan todos los días hábiles durante el período de sesiones con horarios más cortos los lunes y los viernes. Complementa esta característica la exigencia interpretada muy elásticamente de un quórum de 40, muy bajo teniendo en cuenta que son 656 los diputados de los Comunes. En el sistema argentino, aunque no en el estadounidense, las Cámaras sesionan, si hay quórum, una vez por semana.

Quórum de la Cámara, según Erskine May:

El quórum de la Cámara incluyendo al Speaker, es de cuarenta miembros, pero la falta de quórum no significa que se termina la sesión del día, la Cámara no determinará qué cantidad de miembros están presentes si al efectuarse una votación parece que han participado menos de cuarenta miembros, el tema bajo consideración queda pendiente hasta la próxima reunión de la Cámara... Ante de la aprobación del reglamento no 40 en la forma actual durante la sesión de 1971, era posible, bajo ciertas condiciones llamar la atención del Speaker que no había cuarenta miembros presentes, se contaban los presentes y después de un lapso de cuatro minutos se levantaba la sesión si había menos de cuarenta miembros.⁶⁰

Dos mecanismos adicionales aceitan la maquinaria legislativa permitiendo gobernar mientras se conserva la mayoría y la mayoría obedezca a su jefe, el primer ministro.

Uno proviene de la oficina del bloque. Los "whips informan diariamente a sus diputados si el tipo de legislación a tratar no es muy importante, subrayándose el nombre del proyecto con una sola línea, en cuyo caso pueden faltar informando a la oficina del whip". Si el proyecto de ley que se busca sancionar es importante tendrá dos rayas en el subrayado y sólo se puede faltar en contadas ocasiones. Si es legislación de trascendental importancia, por ejemplo el presupuesto o parte del paquete legislativo relacionado con las promesas electorales contenidas en el manifiesto sometido al electorado en las 4 semanas de campaña electoral, se la subraya con tres líneas ("a three line whip") y ningún diputado, ni siquiera si es ministro o subsecretario osará faltar a la votación. Tanto delegaciones parlamentarias como ministros suelen interrumpir viajes al extranjero para concurrir a votaciones de este tipo.

Hacer que sesione la Cámara todos los días hábiles y que se trate la legislación prometida por el gobierno en su manifiesto electoral y, en menor medida, los debates a los cuales tiene derecho la oposición, es fácil. No hay que mantener el quórum, tema al que hay raras referencias, sino que, una vez iniciado el debate, puede continuar con poco más de un par de docenas de diputados presentes. No hay una tradición de pedir que se levante la sesión por falta de quórum, al contrario, las frecuentes faltas de quórum son ignoradas por todos los partidos, estén en el gobierno o en la oposición.

Ausencia de la Cámara no significa desatender por completo las sesiones, hay televisores cada oficina operables a control remoto notificando cuando no hay imagen, (mayormente no la hay porque dispositivo precede autorización filmación sesiones) anunciando con cartel tema debate y con sonido para poder seguir debate.

Un mecanismo parlamentario adicional, que asegura la gobernabilidad se lo conoce como 'pairing', literalmente formar pareja parlamentaria. Los diputados que necesitan ausentarse de un debate, o una votación, por una circunstancia política o personal atendible a juicio de los "whips", deben asegurarse que otro diputado del partido de la oposición acepte faltar también. Debe, además, obtener el permiso de su "whip". El objetivo es no romper la aritmética parlamentaria que emergió del resultado de las elecciones generales o parciales (sólo se efectúan elecciones parciales, 'bye elections', para remplazar a un diputado que falleció o renunció).

Otra característica del sistema parlamentario y político británico que influye en la gobernabilidad del sistema político, es que las votaciones no son secretas. En Italia, también un sistema parlamentario, por tener votaciones secretas los gobiernos caen con mayor frecuencia. En el parlamento británico, para votar, se pasa o por la puerta del sí, o por la del no, ubicadas a ambos lados del sitio del 'Speaker'. Hay que esperar reunido hasta que termine la votación, dándole plena oportunidad a los "whips" para determinar si todos sus diputados han votado según ordena el partido.

Si a la norma de un bajo quórum, sumado al sistema de parejas, se agrega el sistema de espionaje de los "whips"⁶¹, que les permiten tener un legajo al día de cada diputado, se tiene una idea de las razones de la disciplina partidaria que hace que el sistema político británico asegure un rápido trámite parlamentario. Nadie asciende a subsecretario, a secretario o a ministro si el "whip" le informa al líder que el diputado en cuestión no obedece, o no obedeció, en tal ocasión crucial la disciplina partidaria. El diputado que no

60 Cf. Erskine May, op. cit. pp. 250/1.

61 Cf. Anthony Sampson, *The Essential Anatomy of Britain*, Hodder & Stoughton, London, Sydney y Auckland, 1992, p. 11 y 12.

obedece es expulsado del partido. No puede presentarse a elecciones en su circunscripción con el aval del partido si es expulsado por indisciplina. Como son rarísimos los diputados que se arriesgan a precipitar una elección general, más si no tienen un partido nacional que los avale, este conjunto de normas y convenciones es mutuamente reforzante.

La enumeración, con somera explicación, de las características operativas del sistema político británico, permite aseverar que es un sistema que, paradójicamente, dista del preconcepto que se tiene de los británicos. No es un sistema político cuyas normas protegen ni al status quo ni a lo tradicional. El británico es un sistema que tiende a la gobernabilidad, simultáneamente permitiendo las reformas más drásticas. Ello es así no sólo por tener esta serie de características, sino porque no opera con el lastre del dogma de la división de los poderes con pesos y contrapesos a la que hay tanto apego en nuestro medio.

En el sistema británico sí, como lo hizo Thatcher o lo ha hecho Tony Blair, cada partido explicitó lo que se quiere hacer en el manifiesto pre-electoral y obtuvo el mandato del electorado, vale decir una mayoría parlamentaria de por lo menos la mitad más uno de los miembros de los Comunes, v.g. una mayoría simple, no hay elemento del sistema que esté en posición de negarle sanción.

Cámara de los Lords

Desde que por última vez en 1909 rechazaron una reforma impositiva y por la ley constitucional de 1911 sobre el Parlamento, los Lords pasaron a ser una Cámara revisora hasta la reforma llevada a cabo durante el primer período de Blair. Sólo podían demorar proyectos para sugerir mejoras de redacción. Ya no pueden rechazar o demorar legislación cuando es un proyecto que vota recursos o es una legislación prometida en el manifiesto electoral. Los conservadores siempre tuvieron una mayoría en los Lords porque la mayoría de los pares del reino hereditarios eran "torios". Su número fluctuaba a cerca del 60 % del total de nobles de unos 1000 a 1200. Además, anualmente, y a veces con mayor frecuencia, tanto el gobierno como la oposición por decisión del primer ministro, otorgan títulos por mérito o por "servicios políticos", v.g. donaciones al partido. Estos nobles de por vida fluctúan entre el 35 y 40 % de la Cámara. Blair prometió en su manifiesto de 1997 que eliminaría el poder de votar a los nobles hereditarios. No explicó qué tipo de mecanismo se usará para determinar la composición de una segunda Cámara que preserve la primacía de los Comunes, otro elemento fundamental del sistema político británico que asegura su gobernabilidad.

En las reformas de Blair primeramente se iban a eliminar totalmente a los pares hereditarios pero, con grandes dificultades, por la cerril oposición conservadora que tras defender el principio hereditario pasó a proponer una Cámara de los Lores totalmente electa, apoyados de los nobles hereditarios, se llegó a una transacción típicamente británica: de entre los mil y pico de nobles hereditarios se realizaron elecciones para seleccionar casi un centenar de nobles hereditarios que siguen integrando la Cámara de los Lores. Con su nueva constitución los Lores se sienten más legitimados y representativos de la opinión de expertos y, por ende, comenzaron a demostrar mayor independencia. Para su reelección en junio del 2001 Blair prometió seguir reformando a la Cámara de los Lores pero no se especificó de qué forma lo haría. Nuevamente se alza el espectro de que se acabe optando por una Cámara electa que entonces al ser legítima podría pasar a oponerse a los Comunes cambiando así una de las características del sistema británicos desde 1911.

Índice

A

- Act of Settlement
 - constitución 18
- Adaptabilidad
 - constitución/sistema 17
- Alberto, Príncipe 10
- Attlee, Clement (primer ministro, 1945-51) 25, 26, 27

B

- Bagehot 6, 7, 8, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 27, 28
 - ceremonial monarquía 22
 - cómo opera un monarca 21
 - constitución, méritos 15
 - crisis 17
 - Crossman 21
 - deference 7
 - entender sistema 11
 - exclusión Presidente y ministros del Congreso 17
 - Gabinete 23
 - gabinete 25
 - impuestos y legislación 16
 - influencia monarca 21
 - justificación monarquía 19
 - misterio y monarquía 19
 - monarquía constitucional 7, 20
 - partidos 27
 - poder monarquía 20
 - prensa 17
 - prerrogativas Corona 17
 - rigidez presidencialismo 17
 - rol monarca 19
 - validez 10
- Balfour
 - monarquía e imperio 22
- Bentham, Jeremy 7
- Bill of Rights
 - constitución 18
- Blair, Tony (primer ministro, 1997-)
 - gabinete 27
 - reformas en Escocia y Gales 15
- Blair y Unión Europea 5
- Bogdanor 8, 9, 10, 11, 15, 21, 22
 - Bill of Rights 9
 - Disraeli, Benjamin 10
 - evaluación evolución institucional Victoria 11
 - evolución monarquía 9
 - Jorge IV y colonias españolas 9
 - Magna Carta 8
 - monarquía 22
 - monarquía contitucional 9
 - monarquía, poder actual 11, 21, 22
 - reforma 1832 10
- Butler, David 13, 29

(tabla hitos política británica postguerra) 12

C

- Cabinet Office
 - creación y funciones,monarquía, gabinete 24
- Cambio político y social, 1950-87 13
- Campbell-Bannerman, Sir Edward 11
- Canning 7
- Carlos, príncipe
 - monarquía
 - modernización 23
 - Thatcher y reforma social 21
- Carta Magna 14
- circunscripción
 - Parlamento, contacto pueblo 29
- Commonwealth
 - monarquía 11, 22
- Comunes
 - estructura física Cámara 28
 - función docente, Bagehot 16
- Constitución 14
 - flexibilidad 14
 - fuentes variadas 14
 - partes dignas 16
 - partes eficientes 16
 - reforma 14
 - unitaria 15
- constitución
 - no codificada 14
- convenciones constitucionales 9
- cooptación oposición 17
- Corona
 - convenciones 18
- Crossman
 - evaluación de Bagehot 21
 - Gabinete 26

CH

- chief whip
 - disciplina partidaria 24
- Churchill, Winston
 - primer ministro (1940-45 y 1951-55) 17, 25, 26, 28

D

- debates
 - Parlamento 28
- Deference 7, 19
- democracia política
 - pre-requisito reformas,Sartori 18
- democracia según Sartori 18
- Diana 19, 23
- Dicey, A. V.
 - soberanía popular y Corona 18
- Dickens, Charles 7
- disciplina partidaria 5, 24, 26, 31
 - Parlamento 29
- disolución, Parlamento 20
- Disraeli, Benjamin 7, 10, 11, 16

entender sistema 11
división de los poderes 14
 efectividad legislativa Parlamento 27
Duverger, M 15

E

Eden, Anthony, primer ministro, 1955-57 25
Eduardo VIII 21
Eficiencia legislativa
 Parlamento 27, 30
Elecciones
 1900 a 2001 12
elecciones
 monarquía y primer ministro 25
 salvaguardia sistema 18
Elecciones 2001, resultado 5
Elliot, George 7
Empresariado y euro 5
encuestas
 monarquía 23
Erskine May 15, 18, 28, 30, 32
 días y frecuencia sesiones 30
 Parlamento, composición 15
Escocia y Gales
 autonomía, monarquía 23
Esher
 monarquía, poder actual 22
Estuardo 6
 Magna Carta 8

F

facultades del gobierno
 eficiencia parlamentaria 30
federalismo, desconocimiento 15
Función informativa
 Parlamento 28
Función Legislativa
 Parlamento 29
funcionarios públicos 26
funciones
 Parlamento 28

G

Gabinete 6, 7, 8, 11, 15, 16, 17, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29
 antecedentes históricos 23
 Bagehot 23
 Cabinet Office (oficina del gabinete) 27
 control PE y PL, monopolio del poder 15
 deliberaciones, secreto, actas 25
 eslabón Ejecutivo y Legislativo, Bagehot 16
 función cada ministro 26
 funciones 24, 27
 funciones y poder 17
 gobierno y partido
 Bagehot 27
 Laborismo 24
 nombre cargos 26
 número integrantes 25

- Parlamento 28
- Parlamento selección por 17
- poder del Primer Ministro 24
- reorganizaciones 25
- responsabilidad colectiva 15, 27
- responsabilidad y monarca 15
- reuniones 27
- sistema parlamentario 17
- sistema parlamentario y presidencial 17
- Gladstone, William 11
- governabilidad 5
- Grey, Lord 7
 - reforma 7

H

- Hannover 6, 9, 10, 11
 - evolución monarquía 11
 - Gabinete 23
- Heath, Edward (primer ministro, 1970-74)
 - monarquía, poder actual 22
- Howe, Geoffrey
 - caída de Thatcher 24

I

- Imperio 7
- incorporación de la mayoría del electorado 7
- Isabel II
 - poder de influir 21
 - Thatcher 20, 22

J

- Jorge III (1760-1820) 6, 9, 20
- Jorge IV (1820-1830) 6, 7, 9

L

- Laborista
 - fundación del partido, 8
- Legislativo y Ejecutivo
 - unión 15
- legitimidad
 - monarquía, misterio, Bagehot 19
- ley ordinaria y disposiciones constitucionales 14
- Linz 17
 - gabinete 25
- Liverpool, primer ministro 1812-1827 7
- Lords
 - Cámara 24
 - composición y sesgo conservador 33
 - funciones 33
 - reformas de Blair 33

M

- Macmillan, Harold (primer ministro, 1957-63) 25, 26
- Magna Carta 7, 8
- Major, John (primer ministro, 1990-97) 20, 25, 26
 - gabinete 27
 - secreto subcomisiones gabinete 23
- Malvinas

- Blair ante una Argentina en crisis 6
- poder de Thatcher 24
- Manifiesto pre-electoral 33
- Medios y euro 5
- monarca
 - encima partidos 11
 - opinión y ministros. 11
- monarca y disolución del Parlamento 20
- monarca y primer ministro
 - relación constitucional actual, Bogdanor 22
- Monarquía 6, 8, 9, 10, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 22
 - adhesión 16
 - ceremonial 22
 - conserva poder de influir 13
 - constitucional 6, 7, 8, 18, 20
 - constitucional, Bogdanor 11
 - constitucional, fundación según Bogdanor 9
 - control por Parlamento 9
 - Escocia y Gales 23
 - evolución y modernización 23
 - funciones
 - reuniones con ministros 25
 - modernización 22
 - nombramiento de primer ministro 13
 - partidos y sufragio 10
 - poder actual 19
 - poder, Bagehot 16
 - poder de influir 21
 - por encima partidos 10
 - prensa 19
 - secreto y misterio 19
 - suprapartidaria 20
- monarquía 16
- Montesquieu 6, 15
 - constitución británica 15
 - división de los poderes 14, 31

N

- North, Lord 9

O

- oligarquía terrateniente 7
- opinión pública
 - Parlamento 17

P

- pairing
 - eficiencia legislativa y quorum 32
- Palmerston, Lord 20
- parlamentario, sistema
 - flexibilidad 26
- Parlamento 6, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33
 - cantidad sesiones diarias por año 30
 - circunscripciones manejables 29
 - composición 15
 - control debates por gobierno 30
 - control monarquía 9
 - control por gobierno 31

- derrocador gobiernos 20
- duración máxima 30
- eficiencia legislativa 31
- entre elecciones 28
- Erskine May 18, 28
- fuente constitución 14
- función informativa 28
- gabinete 27
- ministro del monarca 9
- momentos críticos
 - Bagehot 17
- poder, prestigio e interés 17
- poder y capacidad de informar 28
- poderes absolutos 14
- significados 27
- soberanía 14
- soberano y Gabinete 15
- supremacía 15
- término estructural 28
- término legal 27
- uso término Parlamento 27
- votaciones no secretas 32
- Parlamento y Corona
 - Erskine May 18
- Partes dignas
 - constitución británica 16
- Partes eficientes
 - constitución 16
- partido
 - disciplina partidaria 29
- partido de gobierno
 - función informativa Parlamento 28
- partidos, faz inicial
 - whigs y tories 7
- prensa, poder 17
- Prerrogativa real
 - monarquía, poder 18
- prerrogativas
 - Corona 17
- Presidencialismo
 - deficiencias sistema 17
- Primer Ministro
 - facultades 25
 - fecha elecciones 25
 - poder 24, 25
- Primer ministro
 - nombramiento 10
 - poder 25
- primer ministro
 - disciplina partidaria 26
 - poder 24, 25
- Privy Council
 - cooptación 23
 - Gabinete 23
 - monarquía, poder actual 23
- Punnett, R. M.
 - eficiencia legislativa 31
 - Gabinete 24
 - mecánica sesiones 30

Parlamento 27
 uso del tiempo 30
 tabla sobre elecciones 12
 Tabla XXIX, uso tiempo en un año 31

Q

Quórum 32
 Parlamento, eficiencia legislativa 32
quórum, ausencia de 5

R

reforma 7
Reforma (Reform Bill) 7
Reforma electoral 8
reformas 14
revolución industria 7
Revolución Industrial 7

S

Sampson, Anthony
 monarquía 23
Sartori 14, 18
 democracia política 18
secreto deliberaciones Gabinete
 Gabinete 27
Separación de los poderes
 Bagehot 16
Separación de poderes
 aprobación de legislación 16
Servicios Públicos, crisis
 Blair 5
subcomisiones
 Gabinete 23
Sufragio universal
 adultos 8
 masculino 8
supremacía del parlamento 15

T

Thatcher, Margaret (primer ministro, 1978-90)
 caída 24, 26
 caída y monarquía 20
 destrucción autonomías locales 15
 estilo gobierno 27
 Isabel II 11, 22
 monarquía 23
 Parlamento y caída 28
 relación con Isabel II 20
 variación poder 24
 wets 25
Thatcherismo
 herencia 5
Tocqueville 14
Transporte
 crisis en y Blair 5

U

urbanización 7

V

Victoria 6, 7, 10, 11, 15, 18, 19, 26
 aplicación al trabajo 21
 crisis por viudez 18
 elección primeros ministros 11
 Emperatriz de la India 11
 evaluación, evolución institucional 11
 evolucion institucional 11
 partidos 10
 relación con ministros 20, 24

W

Wellington 7, 9
Whips 32
 disciplina partidaria 26, 31, 32
Wilson, Harold (primer ministro, 1963-70 y 1974-76) 25, 26, 27

Y

Young, Hugo
 Thatcher y gabinete 24