

Josep M. Colomer

Ciencia de la política

Una introducción

Ariel Ciencia Política

78227

Cubierta: Ambrogio Lorenzetti (c.1290-1348), *Effetti del Buon Governo in città* (*Efectos del buen gobierno en la ciudad*), fragmento, 1338-1339. Palazzo Pubblico, Siena, Italia.

Las demás ilustraciones del libro provienen de: *Allegoria del Buon Governo* (*Alegoría del buen gobierno*), Palazzo Pubblico, Siena, Italia.

Primera edición: marzo de 2009

Título original:
Science of Politics. An Introduction

Traducción de Ferran Meler
Realización: Atona, S. L.

© 2009, Josep M. Colomer
© 2009 de la traducción: Ferran Meler
Derechos exclusivos de edición en español:
© 2009: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN: 978-84-344-1836-3
Depósito legal: B. 3.436-2009
Impreso en España por Book-Print (Barcelona)

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

División de poderes

Aunque la democracia se basa en libertad y elecciones, los regímenes políticos democráticos pueden estar organizados con fórmulas institucionales muy diferentes, las cuales tienden a producir diferentes resultados de gobierno y de políticas públicas. Por ejemplo, en algunos países la gente vota para elegir un parlamento multipersonal y luego el parlamento elige un jefe del gobierno unipersonal, como, por ejemplo, en Alemania, Gran Bretaña, España o India. Pero en otros países la gente vota para elegir una asamblea representativa, así como al presidente ejecutivo, como, por ejemplo, en Brasil, Estados Unidos, Francia o México. Las fórmulas institucionales típicas de los gobiernos incluyen un cargo unipersonal, como la presidencia o la jefatura del gobierno, y consejos o asambleas multipersonales, pero éstos entran en diferentes relaciones para tomar decisiones conjuntas o separadas.

En este capítulo analizamos algunas configuraciones institucionales básicas de los regímenes democráticos. En los regímenes «parlamentarios», el parlamento y el gobierno son mutuamente dependientes. En los regímenes «presidenciales», las dos instituciones son elegidas por separado. Pero las relaciones entre las instituciones son también modeladas por el sistema de partidos, ya se base en dos o en múltiples partidos. Diferentes fórmulas institucionales y de partidos favorecen diferentes modos de tomar decisiones políticas y legislativas.

EN ESTE CAPÍTULO

Reflexionaremos sobre cómo se suprimió o reemplazó a los reyes tradicionales.

Distinguiremos entre un régimen parlamentario y un régimen presidencial.

Analizaremos las ventajas y los inconvenientes de la fusión de poderes y de la separación de poderes.

Aprenderemos qué significa «gobierno unificado» y «gobierno dividido».

Analizaremos los efectos del bloqueo institucional.

Los diferentes regímenes políticos pueden ser definidos mediante dos variables:

- **Las relaciones formales entre instituciones.** Éstas pueden comportar la dependencia o la separación entre la asamblea y el jefe ejecutivo que dirige el gabinete.
- **El sistema de partidos políticos.** Podemos distinguir los sistemas de partidos como organizados en torno a dos o a múltiples partidos, distinción que estudiaremos con mayor detalle en los capítulos siguientes.

La práctica totalidad de los regímenes políticos en la historia humana se han basado en una fórmula dual: un **cargo unipersonal** combinado con **cargos multipersonales**. La razón de este dualismo es que mientras que una institución unipersonal puede ser muy efectiva en la toma de decisiones y su ejecución, las instituciones multipersonales pueden ser más representativas de los diferentes intereses y valores en la sociedad. Incluso los reyes, los emperadores y los papas tradicionales recurrían a consejos y asambleas consultivas antes de tomar decisiones importantes, como declarar la guerra o la paz, recaudar ciertos impuestos o realizar cambios doctrinales destacados.

En el pasado de algunos países europeos, una relación equilibrada entre el monarca y la asamblea creó una **fórmula mixta**. Una tradicional **monarquía limitada** reunía un monarca unipersonal no-electo con poderes ejecutivos y una asamblea electa multipersonal con poderes legislativos y fiscales. En este marco, por un lado, el rey o la reina podían designar a sus ministros sin constricciones. Por otro, el monarca tenía que apoyarse en una mayoría del parlamento para aprobar leyes, aunque habitualmente también podía vetar las iniciativas legislativas del parlamento. Este tipo de fórmula mixta de separación de poderes entre el monarca no-electo y la asamblea electa fue establecido tanto por la Revolución inglesa a fines del siglo diecisiete como por la Revolución francesa a fines del siglo dieciocho mediante presiones sobre el rey en el trono para que aceptara nuevas reglas. Fue una especie de régimen de «frenos y con-

trapesos» *avant la lettre*. Las instituciones separadas se limitaban y controlaban entre sí. Hubo fórmulas similares en otros reinos europeos durante el siglo diecinueve y aún perviven algunas en ciertos países árabes.

Sin embargo, la monarquía mixta no suele ser una fórmula duradera a largo plazo. Con el desarrollo de partidos políticos parlamentarios que promovían la ampliación del sufragio y la democratización, los poderes de la asamblea electa tendieron a expandirse, incluyendo los poderes de convocar y disolver la asamblea, legislar sin restricciones, y sobre todo en relación con el control de los ministros ejecutivos. Paralelamente, los poderes del monarca no-electo tendieron a reducirse. Con estos procesos se desarrollaron dos modelos democráticos básicos, como analizaremos en este capítulo:

- En un modelo, los poderes del monarca fueron reducidos a favor del parlamento.
- En el otro, el monarca fue sustituido por un presidente electo.

Régimen parlamentario

Una de las dos fórmulas democráticas que pueden resultar del proceso de ampliar el papel de la asamblea electa y limitar los poderes del monarca es el régimen llamado parlamentario. En la experiencia inglesa, el parlamento se convirtió en la institución soberana tras despojar al monarca del poder de vetar las leyes y asumir el poder de designar y destituir a los ministros, mientras el monarca pasaba a ser una figura ceremonial aunque no sometida a control. En otros países en los que el parlamento conquistó poderes importantes, el monarca fue reemplazado por un presidente de la república también ceremonial pero no hereditario y sujeto a control.

En un régimen parlamentario, la institución unipersonal que pasa a ser más relevante no es el monarca o el presidente, sino el primer ministro, es decir, el jefe del ejecutivo que forma su propio gabinete, cuyo poder se basa en el apoyo de una mayoría de miembros del parlamento. La fórmula dual en este modelo se organiza en torno al **primer ministro unipersonal y el parlamento multipersonal**. Pero ambos toman decisiones sobre la base de la misma **mayoría de partido político o de coalición**, lo cual produce una **fusión de poderes** entre las dos instituciones. En la actualidad, hay regímenes parlamentarios en aproximadamente la mitad de los países democráticos del mundo.

Régimen presidencial

En la otra fórmula democrática, que se originó en Estados Unidos a fines del siglo dieciocho, no sólo se elige popularmente la asamblea

multipersonal sino también el jefe ejecutivo unipersonal. El monarca no-electo fue reemplazado por un **presidente electo** con poderes importantes similares a los de los monarcas tradicionales, incluidos el de vetar las leyes y los de nombrar y destituir a los miembros del gabinete. Este modelo de régimen político comporta, por tanto, **elecciones separadas y poderes divididos** entre el jefe del ejecutivo y la rama legislativa. En la versión inicial estadounidense consta de un complejo sistema de «frenos y contrapesos» o controles mutuos entre instituciones elegidas por separado o designadas, incluidas la Presidencia, la Cámara de Representantes, el Senado y el Tribunal Supremo. En otros países, el equilibrio de poderes se inclina hacia uno u otro lado, como veremos más adelante en este capítulo.

Conviene señalar que el diseño inicial del régimen institucional de Estados Unidos se basó en una interpretación equivocada del modelo británico y en un error de cálculo. En primer lugar, los autores de la constitución de Estados Unidos pensaban que estaban adaptando el modelo británico tradicional de separación de poderes y, de este modo, concedieron a la presidencia los poderes del monarca tradicional, pero en aquella época el modelo británico ya se había transformado en favor del parlamento, como hemos mencionado. Los constituyentes americanos no adoptaron el sistema parlamentario de tipo británico sencillamente porque no estaban al corriente de su reciente existencia.

En segundo lugar, cuando se estableció que el presidente sería elegido de manera indirecta por el Colegio Electoral, como analizaremos en el capítulo 13, se esperaba que ningún candidato a la presidencia obtendría una mayoría de electores y, por tanto, la selección presidencial pasaría a la Cámara de Representantes. Sin embargo, como consecuencia de que cada estado de la Unión vota en bloque por un solo candidato presidencial y del desarrollo de partidos políticos y campañas electorales a gran escala, los candidatos presidenciales fueron capaces de ganar por mayoría en el Colegio Electoral, sin control de la Cámara. La separación de poderes entre la presidencia ejecutiva y la asamblea legislativa se consolidó, cada institución con poderes y elecciones separados. La figura 9.1 resume las relaciones institucionales en los dos modelos que acabamos de presentar.

FIGURA 9.1. Dos modelos de régimen político. En un régimen «parlamentario», los votantes eligen la asamblea o parlamento, el cual elige indirectamente al primer ministro, que luego nombra el gabinete. En un régimen «presidencial», los votantes eligen por separado la asamblea y el presidente que luego nombra el gabinete.



PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cómo se elige al jefe del ejecutivo en un régimen parlamentario?
- ¿Y en un régimen presidencial?

RÉGIMEN PARLAMENTARIO

En un régimen parlamentario, **el parlamento y el gabinete, dirigido por el primer ministro**, mantienen relaciones de **dependencia mutua**. Por un lado, el parlamento elige y puede destituir al primer ministro. Por otro, el primer ministro puede disolver el parlamento y convocar una nueva elección parlamentaria. Estos poderes de destrucción mutua suelen funcionar como amenazas que inducen una cooperación preventiva entre las dos instituciones. El primer ministro y la mayoría del parlamento cooperan entre sí para evitar la destitución del primero y la disolución del segundo.

El parlamento elige el primer ministro. Si un partido tiene una mayoría absoluta de escaños en el parlamento, entonces se puede formar un gabinete de un solo partido. En caso contrario, el candidato a primer ministro puede que tenga que negociar una mayoría multipartita para obtener apoyo y ser elegido en el parlamento. Habitualmente, la mayoría que apoya al primer ministro y forma el gabinete se convierte en una mayoría legislativa para la aprobación de las leyes y los presu-

puestos anuales. El parlamento también puede destituir al primer ministro y en algunos casos a ministros o miembros individuales del gabinete. De ahí la «fusión» de poderes en un régimen parlamentario, que de hecho tiene lugar en el seno de una estructura de partidos políticos.

El primer ministro puede disolver el parlamento. Por otra parte, el primer ministro puede disolver el parlamento y convocar una nueva elección antes de que termine su mandato —el cual suele durar tres, cuatro o cinco años—, habitualmente con algunas limitaciones temporales para que no haya elecciones demasiado próximas a las anteriores. Se considera que esta capacidad del primer ministro para modelar el calendario electoral confiere a los regímenes parlamentarios cierta flexibilidad para reaccionar ante crisis inesperadas. Pero si el calendario se manipula por estratagemas políticas, por ejemplo, para hacer que las elecciones coincidan con un buen momento en el ciclo económico u otros éxitos del gobierno y evitar que coincidan con acontecimientos adversos, la decisión de convocar elecciones anticipadas puede ser contraproducente. Una decisión de convocar elecciones anticipadas puede revelar la incompetencia del gobierno ante la opinión pública.

Parlamentarismo de un solo partido

En Inglaterra, el desarrollo de los partidos políticos parlamentarios, la expansión de los poderes del parlamento y la limitación de los del monarca, hicieron que el régimen político de frenos y contrapesos entre instituciones separadas se transformara en un régimen parlamentario. Pero se trata de un régimen con una elevada **concentración de poder**. En los siglos dieciocho y diecinueve, Inglaterra, con el tipo de fórmula mixta que hemos esbozado antes, era considerada el modelo de la división de poderes que permitía evitar la monarquía absoluta y garantizar la libertad a sus súbditos. Así, John Locke observó que «los poderes legislativo y ejecutivo a menudo tienden a estar separados», mientras que en el análisis de Montesquieu «el cuerpo legislativo ... está limitado por el poder ejecutivo, al igual que el ejecutivo lo está por el legislativo ... aunque no hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo».

Sin embargo, en el siglo diecinueve, el analista constitucional Walter Bagehot identificaba «el secreto eficiente de la constitución inglesa» en la estancia opuesta, es decir, en «la estrecha unión, la fusión casi completa, de los poderes ejecutivo y legislativo». En el siglo veinte, el Reino Unido fue considerado un modelo democrático de concentración de poderes por la mayoría de los constitucionalistas y politólogos.

La clave de esta evolución es la formación de partidos parlamentarios y el predominio de la Cámara de los Comunes, en la que dominan dos partidos principales y sólo **un partido** puede formar **gabinete** con un apoyo mayoritario en el parlamento. La tendencia a la concentra-

ción de poderes se autorrefuerza. Si un solo partido político controla tanto la mayoría parlamentaria como el gabinete, entonces la institución más concentrada tiende a dominar. Concretamente, el cargo unipersonal de **primer ministro predomina sobre el gabinete colectivo** (cuyos miembros él mismo ha designado) y aún más **sobre el numeroso parlamento**.

Esto se puede explicar mediante la teoría de la acción colectiva que hemos estudiado en el capítulo 2, la cual, como recordará, destaca las ventajas de los grupos pequeños sobre los grupos grandes. Un primer ministro unipersonal o una pequeña organización como un gabinete de ministros pueden decidir más rápidamente que una organización grande, como un grupo parlamentario o un parlamento, en razón de la unidad de propósito y del tiempo necesario para reunir información, compartir la información de los demás, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización comparten preferencias políticas o ideológicas similares.

Observe una vez más que, bajo un sistema de representación por partidos políticos, el poder relativo de las instituciones no depende sólo de las relaciones formales tal como definimos al principio de este capítulo. A pesar de que el parlamento haya nombrado al primer ministro, éste predomina sobre el parlamento debido a su mayor capacidad de toma de decisiones. Cuando instituciones mutuamente dependientes, como el parlamento, el gabinete y el primer ministro, se hallan bajo el control de un mismo partido político, no sólo se comportan como un solo actor, sino que predomina la unidad más concentrada o más «pequeña». Sobre la base de esta tendencia hacia un poder cada vez más concentrado, el político conservador lord Hialsham calificó al sistema político británico, de una manera algo exagerada, de «dictadura electiva». De hecho, un parlamento multipersonal sólo puede equilibrar sus relaciones con un ejecutivo unipersonal o de unas pocas personas cuando éste no tiene mayoría en la cámara, es decir, cuando existe un sistema multipartidista.

Parlamentarismo multipartito

En la mayoría de los regímenes parlamentarios, hay sistemas multipartidistas que dan lugar a la formación de **gabinetes de coalición entre múltiples partidos**. Tomemos el ejemplo de Alemania. Los escaños en la cámara baja del parlamento alemán se asignan a los partidos políticos en un solo distrito de ámbito nacional mediante reglas de representación proporcional. Nunca un solo partido ha obtenido una mayoría absoluta de votos y, por tanto, tampoco ha contado con una mayoría absoluta de escaños parlamentarios. Todos los gabinetes alemanes que se han formado después de la Segunda guerra mundial han sido coaliciones multipartidistas. El canciller o primer ministro siempre ha sido

un cristiano-demócrata o un social-demócrata pero las coaliciones de gobierno incluyen varias fórmulas: cristiano-demócratas de derechas (siempre con sus aliados, los social-cristianos bávaros) con liberal-demócratas de centro-derecha, social-demócratas de centro-izquierda con liberal-demócratas, social-demócratas con verdes de izquierda, y la llamada «gran coalición» de cristiano-demócratas y social-demócratas. Todas estas fórmulas de gobierno han tenido un apoyo mayoritario en términos tanto de votos populares como de escaños parlamentarios. Debido a la participación a largo plazo de unos pocos partidos en el gobierno y a otros mecanismos institucionales, el grado de estabilidad en las principales políticas públicas en Alemania es muy elevado.

Los gabinetes de coalición multipartidista en regímenes parlamentarios tienden a introducir una **relación más equilibrada entre instituciones**. En la medida en que los partidos necesitan negociar y alcanzar acuerdos a fin de tomar decisiones políticas y aprobar leyes, aprenden a compartir el poder y desarrollan habilidades de negociación. Miembros de grupos diferentes en el parlamento necesitan intercambiar iniciativas y apoyarse mutuamente a fin de formar una mayoría legislativa. Los miembros del gabinete que provienen de diferentes partidos también necesitan cooperar. El primer ministro no puede predominar sobre el gabinete o la asamblea legislativa de igual modo que cuando lidera un gobierno formado por un solo partido, aunque sea un miembro de uno de los partidos en la coalición, sino que tiene que negociar con los demás partidos y mantener unida la coalición. En un régimen parlamentario, el papel institucional del parlamento se intensifica cuando ningún partido tiene una mayoría absoluta de escaños.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué significa «fusión de poderes»?

RÉGIMEN PRESIDENCIAL

En un régimen presidencial, el jefe del estado es también el jefe del gobierno capaz de nombrar el gabinete, al igual que los monarcas tradicionales. Pero, a diferencia de estos últimos, la nueva figura del presidente se basa en una elección popular. Hay, pues, **elecciones separadas para la presidencia y para la asamblea** (o congreso), las cuales pueden producir diferentes configuraciones de partidos políticos.

La situación en la que el partido del presidente cuenta con una mayoría de escaños en la asamblea se llama «**gobierno unificado**». Tiende a producirse cuando un solo partido es muy dominante o cuando las elec-

CASO EL JEFE DE ESTADO CEREMONIAL

En el marco de un régimen parlamentario, cuyas dos instituciones principales son el parlamento y el primer ministro, el jefe del estado pasa a ser una figura secundaria. En la mayoría de regímenes parlamentarios, sobre todo en Europa, el jefe del estado, ya sea un monarca o un presidente de república, conserva formalmente algunas de las funciones que anteriormente habían estado en manos de los monarcas tradicionales. En particular, puede nombrar al candidato a primer ministro, disolver el parlamento y ratificar la legislación con su firma. Sin embargo, estos poderes son sólo un vestigio legal o consuetudinario de una fórmula institucional anterior. De hecho, estas funciones son ejercidas de acuerdo con los resultados electorales y una mayoría política en el parlamento y, por tanto, sólo contribuyen a hacer funcionar el proceso institucional. Como suele decirse, en un régimen parlamentario el rey (o el presidente) reina (o preside), pero no gobierna.

Para poder desempeñar un papel arbitral o de intermediación entre las distintas instituciones, el jefe del estado en un régimen parlamentario tiene que ser neutral entre los partidos políticos. Escoger para ello una dinastía para un largo período conlleva un riesgo grande, aunque poco frecuente, de escoger una familia equivocada. En cambio, las elecciones o las negociaciones entre los partidos políticos para formar una amplia mayoría de consenso en favor de un presidente de la república conllevan menos riesgo, pero requieren decisiones más frecuentes. De los 27 estados miembros de la Unión Europea, 7 son monarquías parlamentarias, mientras que en las 20 repúblicas restantes, en 13 el presidente es elegido directamente y en 7 es nombrado por el parlamento.

ciones para las dos instituciones coinciden en el tiempo y la campaña presidencial se impone y atrae a electores para que voten al mismo partido en todas las instituciones. En una situación de gobierno unificado, el presidente tiende a ser la figura archidominante, de forma análoga al papel que el primer ministro desempeña de un gobierno formado por un solo partido con mayoría en el parlamento, como analizamos en la sección anterior. En Estados Unidos, en particular, los presidentes «imperiales» con poderes concentrados han sido acusados de extender su autoridad en política exterior hasta hacerse con el poder de decidir si el país entra o no en guerra, así como hacia los asuntos internos. Una vez más, bajo el dominio de un solo partido, la institución unipersonal tiende a imponerse.

En cambio, cuando las elecciones presidenciales y de asamblea producen ganadores diferentes y el partido del presidente no tiene una mayoría de escaños en la asamblea, se dice que hay un «**gobierno dividido**». Esta situación tiende a ser relativamente frecuente en regímenes con división o separación de poderes. Puede dar pie a un punto muerto legislativo o un conflicto interinstitucional, pero también puede hacer que actores diferentes y partidos políticos diferentes traten de encontrar

FUENTES

Parlamentarismo consensual

Las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo se superponen en cierta medida con las diferencias entre los sistemas bipartidistas y los pluripartidistas. Los polos resultantes han sido llamados de «confrontación» y de «consenso».

El análisis del proceso político británico puede resumirse de este modo:

«La soberanía absoluta del parlamento y el monopolio de un solo partido sobre el gobierno ejecutivo dio como resultado la soberanía del partido mayoritario. El duopolio de los dos partidos principales y la alternancia de partidos en el gobierno comportaron la alternancia de dos partidos soberanos. La polarización de la política de partidos produjo un proceso de autoeliminación política, caracterizado por cambios súbitos y una hipersensibilidad a pequeñas fluctuaciones electorales. Los sesgos del sistema produjeron una caprichosa inestabilidad de las políticas públicas ... Los primeros argumentos [por una reforma electoral de representación proporcional y sistemas multipartidistas] trataban de la justicia electoral. Los argumentos actuales tratan de la eficiencia gubernamental ... Preferir positivamente gobiernos de tipo coalición a la alternancia de gobiernos de un solo partido cada vez más polarizados (y paralizados) exige una reforma electoral debido precisamente a la probabilidad de las coaliciones y no a pesar de ellas.»

Samuel E. Finer,

«Adversary Politics and the Eighties» (1982)



Arend Lijphart
(1936-)
Político

«Esta diferencia da cuenta en gran medida de la propensión «mayoritarista» de la democracia presidencial. El presidente es un ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete forman un órgano ejecutivo colectivo. En los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde la preeminencia hasta la igualdad virtual con los otros ministros, pero siempre hay un grado relativamente alto de colegialidad en la toma de decisiones. En cambio, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros, asesores y subordinados del presidente ... El presidencialismo es enemigo del tipo de pactos y compromisos consociacionales que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante los períodos de crisis, mientras que la naturaleza colegial de los ejecutivos parlamentarios les hacen propicios a este tipo de pactos ... Mientras que la separación de poderes ejerce cierta presión hacia una democracia consensual, la elección popular del presidente y la concentración del poder ejecutivo en una sola persona son fuertes influencias hacia el «mayoritarismo.»

Arend Lijphart,

«Presidentialism and Majoritarian Democracy» (1994)

puentes y posibles acuerdos sobre algunos temas en los que pueden tener que tomar decisiones conjuntas, como analizaremos en el capítulo 12.

Frenos y contrapesos

En la versión inicial de Estados Unidos, el régimen «presidencial» incluye un complejo sistema de «frenos y contrapesos» o controles mutuos entre la Presidencia, la Cámara de Representantes, el Senado y el Tribunal Supremo.

Controles mutuos. Tanto el Congreso como el Presidente se controlan mutuamente en cierta medida. Por un lado, el Congreso de Estados Unidos puede imponer ciertos límites a los poderes y las decisiones del Presidente:

- Mientras que los miembros del Congreso puede ser reelegidos de manera indefinida (la media actual tanto de los representantes como de los senadores es de unos diez años), el presidente sólo puede ser elegido para dos mandatos (con un total de ocho años, tal como fue establecido a mediados del siglo veinte).
- El Senado debe ratificar y puede rechazar algunos nombramientos presidenciales de cargos ejecutivos, entre ellos varios miembros del gabinete.
- El Congreso nombra una serie de funcionarios y controla agencias de la administración (incluidas, por ejemplo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional o USAID y la Administración Nacional Aeronáutica y del Espacio o NASA).

Por otro lado, el Presidente puede limitar los poderes del Congreso, sobre todo por medio de:

- El veto presidencial sobre la legislación del Congreso (en cierto modo adaptado del poder del monarca tradicional en el pasado).
- Por último:
- El Tribunal Supremo somete la legislación a examen judicial.

Los mecanismos de contrapeso entre instituciones con orientaciones políticas diferentes, como los que acabamos de mencionar, juegan a favor del poder compartido y como dispositivos equivalentes a reglas de mayoría cualificada para la toma de decisiones. Para que diferentes órganos, como la Presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado, en los que pueden preponderar diferentes partidos políticos, puedan tomar una decisión conjunta, tienen que **agregar las diferentes**

mayorías políticas en cada institución en una sola mayoría más amplia. El apoyo político necesario para tomar ciertas decisiones en un sistema de división de poderes es superior al requisito de una mayoría simple en cada institución. El esfuerzo de agregar diferentes preferencias es similar al que se requeriría en una sola institución que tomara decisiones con alguna regla de mayoría cualificada.

Bloqueo político. Las decisiones conjuntas por instituciones independientes cuyos miembros representan diferentes intereses o preferencias suelen ser poco innovadoras. Algunos autores han señalado que los obstáculos introducidos por numerosos controles institucionales pueden estabilizar políticas públicas son socialmente ineficientes. Las elecciones separadas y los gobiernos divididos pueden crear una «legitimidad dual» propensa al «bloqueo», también llamado de «impasse» o «punto muerto», es decir, la parálisis legislativa y el conflicto interinstitucional.

Otros, con una perspectiva analítica similar, pero con una valoración diferente, observan que estos mecanismos institucionales también garantizan que las decisiones más importantes las toman amplias mayorías capaces de evitar que se imponga la voluntad de un grupo pequeño o minoritario. Como argumentó Alexander Hamilton, uno de los coautores de la constitución de Estados Unidos: «Quizá quepa decir que en el poder de evitar leyes malas se incluye también el de evitar las buenas; y que se puede emplear tanto para un propósito como para el otro. Pero esta objeción tendrá poca importancia para quienes sean capaces de valorar adecuadamente los inconvenientes de aquella inconstancia y mutabilidad de las leyes... porque resulta favorable a una mayor estabilidad en el sistema de legislación».

Presidencialismo

Una variante de régimen político con elecciones separadas para la presidencia y a la asamblea, que suele llamarse «presidencialismo», surgió en casi todas las repúblicas de América Latina a partir de mediados o fines del siglo diecinueve, así como en algunos países de África a partir de mediados del siglo veinte. Los nuevos líderes de la independencia en aquellos países trataron de crear **gobiernos fuertes como sustitutos de estados débiles**, en el sentido de que éstos no tenían control sobre el conjunto del territorio, eran incapaces de recaudar impuestos y vivían inmersos en una violencia persistente, así como en frecuentes conflictos fronterizos con otros estados. Pero erróneamente trataron de fortalecer el gobierno mediante la **concentración de poderes** en manos de un solo individuo, el presidente. Una serie de constitucionalistas, sobre todo en América Latina, pretendieron que estaban imitando la constitución de Estados Unidos, pero, a diferencia

de las prevenciones contra las decisiones expeditivas de una sola persona introducidas en Estados Unidos que hemos mencionado en la sección anterior, algunos de ellos se inspiraron en los modelos anteriores de las monarquías absolutas ajenas a toda división de poderes y a los regímenes mixtos, y aspiraron a tener «reyes electos con el nombre de presidentes», en palabras de Simón Bolívar.

El **dominio presidencialista** en regímenes de división formal de poderes se ha intentado a través del poder de veto del presidente sobre la legislación y su control del ejército, poderes que también existen en Estados Unidos, complementados con largos mandatos presidenciales y reelecciones, poderes ilimitados para nombrar y destituir a los miembros del gabinete y otros cargos de alto rango, capacidad de iniciativa legislativa y de dictar decretos legislativos, autoridad fiscal y administrativa, poderes de excepción discrecionales, suspensión de las garantías constitucionales y, en países que formalmente son federales, el derecho a intervenir en los asuntos de los estados. La otra cara de esta misma moneda son los congresos débiles, que con frecuencia están constreñidos por breves períodos de sesiones y carencia de recursos, y no suelen tener control sobre el gabinete. En contra de algunas expectativas, la concentración presidencialista de poder tiende a crear un gobierno pequeño, débil y contencioso, que debilita aún más al estado.

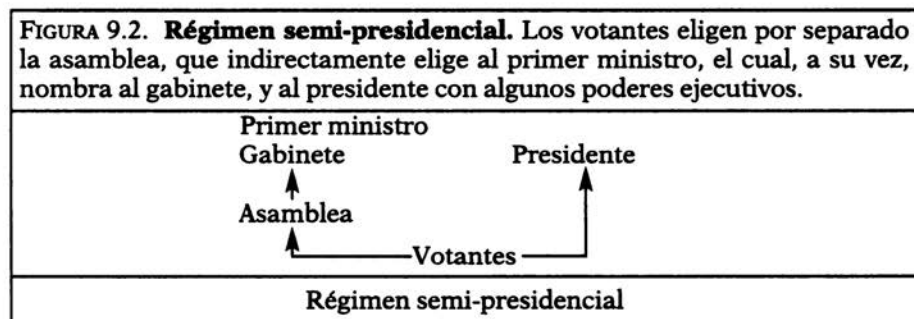
En procesos recientes de democratización o redemocratización en América Latina, algunos de estos rasgos se han suavizado. Las situaciones con mayoría presidencial de un solo partido en el congreso son ahora poco frecuentes. En consecuencia, la mayoría de gabinetes presidenciales en la región son actualmente **coaliciones multipartidistas**, lo cual puede favorecer la cooperación interinstitucional y las decisiones de consenso. Pero, por otro lado, algunas reformas institucionales recientes han tendido a proporcionar al presidente los poderes de promulgar decretos o de tramitar leyes de urgencia, lo cual puede llevarle a intentar gobernar por su cuenta y pasar por encima de un congreso adverso. Al mismo tiempo, a algunos congresos se les han otorgado algunos mecanismos de control sobre el gabinete, pero al estar más centrados en la censura que en la ratificación del nombramiento del gabinete, pueden asimismo desencadenar hostilidad y conflicto entre instituciones.

Semi-presidencialismo

Otra variante de la división de poderes, que habitualmente se denomina régimen «semi-presidencial», fue experimentada en Alemania y en Finlandia después de la Primera guerra mundial y modelada de una forma más consistente en Francia a partir de mediados del siglo veinte. También hay fórmulas institucionales de este tipo en algunos países de Europa oriental y África, a veces en procesos de transición desde dictaduras hacia regímenes parlamentarios.

Con la fórmula semi-presidencial, **la presidencia y la asamblea son elegidas por separado** como en un régimen de frenos y contrapesos. Pero es **la asamblea la que nombra y puede destituir al primer ministro**, como en un régimen parlamentario. Al mismo tiempo, **el presidente tiene algunos poderes ejecutivos reservados y puede disolver la asamblea**, pese a haber sido elegidos por separado. En este régimen la institución multipersonal es, por supuesto, la asamblea, pero dos instituciones unipersonales, el presidente y el primer ministro, comparten poderes ejecutivos en una «**diarquía gubernamental**», en palabras de Maurice Duverger.

La figura 9.2 resume estas relaciones. Compare, por favor, esta figura con la figura 9.1 de este mismo capítulo y considere si nos hallamos ante una alternativa intermedia entre los dos modelos básicos analizados previamente.



El régimen semi-presidencial funciona de forma muy diferente según si el partido del presidente tiene mayoría o no en la asamblea. Si el presidente disfruta de una compacta mayoría de partido en la asamblea, puede concentrar muchos poderes. El primer ministro pasa a ser una figura secundaria bajo el control del presidente. El presidente en una situación de **gobierno unificado** puede llegar a ser más poderoso que en los regímenes presidenciales clásicos, porque tiene el poder adicional de disolver la asamblea. Es también más poderoso que un primer ministro de estilo británico porque en la práctica acumula los poderes de éste más los del monarca.

En cambio si el desarrollo del multipartidismo sitúa al presidente ante un primer ministro, un gabinete y una mayoría en la asamblea con una orientación política diferente, el poder compartido es más efectivo. Los franceses denominan a esta situación «**cohabitación**». El presidente suele conservar poderes importantes, entre ellos el de nombrar algunos cargos ejecutivos y el veto parcial sobre la legislación, según las reglas concretas de cada país. Esto hace que el presidente sea ciertamente más poderoso que cualquier monarca o presidente de la república ceremoniales en un régimen parlamentario y confirma el dualismo ejecutivo esparado.

RECUADRO CONCENTRACIÓN DE PODER

Los diferentes regímenes políticos pueden ser clasificados según niveles de concentración de poder más altos o más bajos. Una estimación del grado de concentración de poder es si una sola persona puede acumular tres cargos clave:

- jefe del estado,
- jefe del gobierno,
- y líder del partido mayoritario en la asamblea.

Examine la siguiente clasificación y compruebe si es coherente con lo que ha entendido del análisis precedente. Observe que los tipos 2 y 5 corresponden a la categoría clásica de régimen «parlamentario», aquí drásticamente dividida para diferentes sistemas de partidos, en tanto que los tipos 1, 3 y 4 son variantes de la categoría clásica de régimen «presidencial», como hemos analizado antes.

Podere unipersonales	Jefe de estado	Jefe del ejecutivo	Líder del partido mayoritario	Ejemplos
1. Presidencial o semi-presidencial unificado	X	X	X	EE.UU., B. Obama, 2009-; Francia, N. Sarkozy, 2007-2012.
2. Parlamentario de un solo partido	-	X	X	Reino Unido, A. Blair 1997-2007; España, J. L. R. Zapatero, 2004-.
3. Presidencial dividido	X	X	-	EE.UU., W. Clinton 1995-2001; Brasil, L.L. Da Silva, 2003-2011.
4. Semi-presidencial dividido	X	dual	-	Francia, J. Chirac, 1995-2001.
5. Parlamentario multipartido	-	coalición	-	Alemania, A. Merkel 2005-2009; Holanda, J. Balkenende 2006-.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué se entiende por «bloqueo»?

FUENTES

La tentación presidencialista

El refuerzo del poder del presidente ha sido una tentación permanente para los constituyentes ansiosos de efectividad, pero ha solido crear arbitrariedades y conflictos.

«La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya sean las de uno, varios o muchos, y ya sean hereditarios, auto-designados o elegidos, puede justamente ser considerada la definición misma de la tiranía.»

James Madison, presidente de Estados Unidos,
El federalista (1787)

«Nadie discutirá que la unidad es conveniente para la energía. En general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y en la medida en que aumenta el número, disminuyen dichas cualidades.»

Alexander Hamilton,
El federalista (1787)

«En las repúblicas, el ejecutivo debe ser el órgano más fuerte ... Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios, cae inevitablemente en la nulidad, la anarquía, la usurpación y la tiranía ... El presidente de la república es en nuestra constitución como el sol que, firme en el centro, da vida al universo.»

Simón Bolívar,
Discurso al Congreso de Venezuela en Angostura (1819)

«La separación de poderes, en lugar de asegurar un equilibrio estable, en casi todas partes ... dio lugar a la forma exagerada de presidencialismo conocida como «caudillismo» en los ambientes de América Latina.»

Karl Loewenstein,
The Presidency Outside the United States (1949)

«El jefe del ejecutivo en la política de América Latina a menudo ha sido un dictador presidencial o un «césar democrático» ... Cuanto más ilimitado y carente de controles es el poder político, mayor es la tendencia a la violación de los principios legales y morales.»

William S. Stokes,
Latin American Politics (1959)

«La autoridad indivisible del estado es confiada enteramente al Presidente por el pueblo que le ha elegido. No existe ninguna otra *autoridad*, ni ministerial, ni civil ni militar ni judicial, que no sea conferida y mantenida por él.»

Charles de Gaulle,
presidente de Francia (1964)

CASO EL CONFLICTIVO PRESIDENCIALISMO DE PALESTINA

Unas relaciones interinstitucionales complicadas entre la presidencia y la asamblea pueden ser un obstáculo para nuevos países emergentes con precarios regímenes democráticos, como ha sucedido en varios países del Próximo Oriente. En Palestina, en particular, los conflictos institucionales internos han tenido grandes consecuencias internacionales. Tras los Acuerdos de Oslo entre los líderes palestino e israelí, hubo elecciones presidenciales y parlamentarias en 1996. Yasir Arafat fue elegido presidente con un 88% de los votos. Sin embargo, para el Consejo Legislativo, el partido de Arafat, el nacionalista Fatah (Movimiento de Liberación Nacional de Palestina) obtuvo sólo el 31% de los votos, pero un sistema electoral basado en distritos multinominales con la regla de la mayoría relativa le dio una mayoría absoluta del 63% de los escaños (55 de 88).

El Consejo Legislativo elaboró una constitución provisional de la Autoridad Nacional Palestina, con objeto de que estuviera vigente hasta que se alcanzara la plena independencia, que suscitó una larga polémica entre los legisladores y el presidente en cuanto a la división de poderes. Los legisladores lograron introducir la figura de un primer ministro, sujeto a la confianza y la censura del Consejo. Pero el presidente obtuvo los poderes característicos en un régimen presidencial, es decir, el mando sobre las fuerzas armadas y el veto legislativo (que sólo una mayoría cualificada del Consejo podría anular), además del poder de promulgar decretos legislativos, la capacidad de «dirigir el gobierno» y la facultad de declarar el estado de excepción sin la aprobación del Consejo. Arafat nombró un primer ministro, pero no le cedió el control de las fuerzas de seguridad, que era esencial para la pacificación interna, ni la representación exterior para negociar un acuerdo estable con Israel.

Tras la muerte de Arafat en 2005, Mahmoud Abbas, de Fatah, fue elegido presidente con el 63% de los votos, después de la retirada del principal candidato opositor del islamista Hamas (Movimiento de Resistencia Islámico). Para las siguientes elecciones legislativas de 2006, se aumentó el número de escaños y el sistema electoral fue cambiado por un sistema mixto con distritos uninominales por mayoría relativa y un distrito «patria» único con representación proporcional. Sin embargo, aun un único candidato, el de Hamas (que se presentó con el nombre «Cambio y Reforma») obtuvo sólo un 44% de los votos pero recibió una mayoría absoluta del 56% de los escaños (74 de 132). Como consecuencia, se desarrolló una gran confrontación entre el presidente Abbas, que había sido elegido casi sin oposición, y el partido Hamas, que disfrutaba de una mayoría fabricada en el Consejo. El choque acabó conduciendo a la división del país. Cisjordania quedó bajo el control de Fatah y la Franja de Gaza bajo el control de Hamas, cada territorio con un primer ministro apoyado por uno de los dos partidos.

CONCLUSIÓN

Resumamos las principales ideas de este capítulo. Los diferentes regímenes institucionales que establecen diferentes formas de toma de decisiones están moldeados por relaciones formales entre cargos unipersonales y multipersonales, así como por diferentes sistemas de partidos políticos. Por un lado, una forma extrema de fusión de poderes institucionales es la concentración de poder en un gobierno de un solo partido. Por otro, la separación de poderes existe en realidad si varios partidos tienen que compartir las decisiones colectivas. En base al análisis anterior podemos enunciar la siguiente *Proposición*:

- *Bloqueo*. El gobierno de un solo partido promueve una alta concentración de poder, la cual puede generar eficacia en la toma de decisiones. En cambio, las elecciones separadas y la división de poderes tienden a producir gobierno dividido, «bloqueo» legislativo y estabilidad de políticas públicas.

RESUMEN

- Los diferentes regímenes políticos pueden ser definidos por las relaciones formales entre las instituciones, especialmente entre cargos unipersonales y multipersonales, y el sistema de partidos políticos.
- En un régimen parlamentario, el primer ministro unipersonal y el parlamento multipersonal son mutuamente dependientes. El parlamento elige al primer ministro y puede deponerlo por medio de una moción de censura o de confianza, en tanto que el primer ministro puede disolver el parlamento.
- Las amenazas de destrucción mutua entre el primer ministro y el parlamento inducen cooperación. Las decisiones se toman sobre la base de una misma mayoría de partidos políticos dando lugar a una fusión de poderes.
- Con un gobierno parlamentario de un solo partido existe una alta concentración de poder. El primer ministro predomina sobre el gabinete y el parlamento. Con gabinetes de coalición multipartidista las relaciones entre instituciones son más equilibradas.
- En un régimen presidencial hay elecciones separadas a la presidencia y a la asamblea, así como división de poderes entre las dos instituciones.
- Si el partido del presidente tiene una mayoría de escaños en la asamblea, hay «gobierno unificado»; en caso contrario, hay «gobierno dividido».
- En la versión estadounidense de la separación de poderes, existe un sistema de frenos y contrapesos entre las instituciones. Los controles mutuos entre instituciones pueden dar lugar a un bloqueo, esto es, una parálisis legislativa y un conflicto interinstitucional, pero también pueden evitar el gobierno de una minoría.
- Se puede esperar que el dominio presidencial tenga efectividad, pero también que produzca conflicto interinstitucional y arbitrariedad en la toma de decisiones.
- En un régimen semi-presidencial, la presidencia y la asamblea son elegidas por separado, la asamblea nombra y puede destituir al primer ministro, y el presidente puede disolver la asamblea.
- La mayor concentración de poder en un régimen democrático se da en regímenes presidenciales con gobierno unificado y en regímenes parlamentarios con gobierno de un solo partido, mientras que hay una mayor difusión del poder en situaciones de gobierno dividido y con gabinetes de coalición multipartidista.
- Hay una relación de intercambio entre la efectividad en la toma de decisiones, que se espera en situaciones con fusión de poderes, y la prevención de decisiones arbitrarias y del gobierno de minoría que se consiguen mediante frenos y contrapesos entre instituciones.

CONCEPTOS BÁSICOS

- Diseño institucional.* Elección de las reglas para la toma de decisiones colectivas.
- División de poderes horizontal.* Asignación de diferentes poderes a la asamblea, la presidencia, la justicia y otras instituciones.
- Asamblea.* Órgano de representación con múltiples miembros, también llamado parlamento, congreso y otros nombres.
- Primer ministro.* Jefe del ejecutivo, también llamado presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno, canciller.
- Régimen parlamentario.* Dependencia mutua entre el primer ministro y el parlamento.
- Presidente.* Jefe del estado que, en algunos regímenes, comporta también la jefatura del ejecutivo.
- Régimen presidencial.* Elecciones y poderes separados entre la presidencia y la asamblea.
- Gobierno unificado.* El partido del presidente tiene una mayoría de escaños en la asamblea.
- Gobierno dividido.* El partido del presidente no tiene una mayoría en la asamblea.
- Frenos y contrapesos.* Controles mutuos entre instituciones, especialmente el presidente, las cámaras del parlamento y la judicatura.
- Bloqueo.* Parálisis legislativa y conflicto entre instituciones.
- Presidencialismo.* Dominio del ejecutivo y alta concentración de poder en el presidente.
- Régimen semi-presidencial.* Ejecutivo dual entre el presidente elegido y el primer ministro responsable ante la asamblea.
- Cohabitación.* En un régimen semi-presidencial, el presidente y el primer ministro pertenecen a partidos diferentes.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Cómo se elige al jefe del ejecutivo en un régimen parlamentario y en un régimen presidencial?
2. ¿Qué significa una «fusión de poderes»?
3. Defina «frenos y contrapesos».
4. ¿Cuál es la diferencia entre «gobierno unificado» y gobierno dividido»?
5. ¿Qué es el «bloqueo»?
6. ¿Qué es la «cohabitación»?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Defina los siguientes regímenes políticos:
 - a. Parlamentario.
 - b. Frenos y contrapesos.
 - c. Presidencial.
 - d. Semi-presidencial.

2. Nombre, como ejemplos, dos países para cada tipo de régimen político mencionado en la pregunta anterior.

3. Analice las consecuencias que para la formación de políticas públicas de:
 - a. Los gobiernos de un solo partido.
 - b. La división de poderes.
 - c. Los gobiernos de coalición pluripartidista.

Fuentes de datos:

Inter-parliamentary Union: www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp
Constitution Finder, University of Richmond:
<http://confinder.richmond.edu>.