

1 Conoce

La división del poder

La conducción política de un Estado requiere de cierta concentración del poder en un conjunto de instituciones soberanas. Sin embargo, para evitar el abuso en el ejercicio del poder y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y los intereses plurales de una sociedad, se ha postulado hace varios siglos el principio de división del poder de gobierno, en dos direcciones:

- Horizontal: entre las instituciones de gobierno de un mismo nivel: por ejemplo, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial del Gobierno nacional de la Argentina.
- Vertical: entre el gobierno central y otras unidades políticas territoriales, como es el caso de los sistemas federales de gobierno.

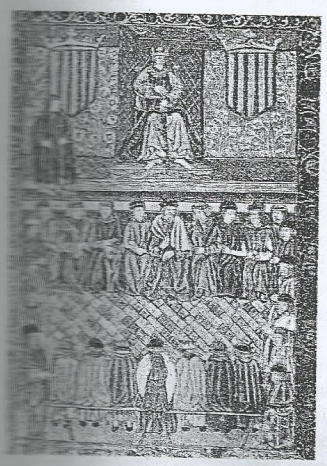


Ilustración medieval que representa las relaciones de poder en las cortes.

Qué es el gobierno

Como se habrán dado cuenta, los conceptos de las ciencias sociales y de las ciencias políticas son complejos, ya que pueden definirse de diversas maneras y según distintos enfoques. En este sentido, el concepto de "gobierno" también ha tomado diversos significados a lo largo de la historia.

El origen del término "gobierno" es una palabra griega, *kubernao*, que significa "manejar el timón", es decir, dirigir una embarcación.

Entonces, a partir de su etimología, la acción de gobernar se entiende como la administración, el mando o la guía que conduce a la sociedad hacia objetivos determinados. Es el centro a partir del cual se ejerce el poder político en una sociedad, es decir, desde donde se dirige una comunidad.

Hoy se llama gobierno al espacio, el ámbito o la estructura donde individuos (los gobernantes o funcionarios del gobierno) e instituciones poseen autoridad para decidir, elaborar políticas y conducir a una sociedad. El gobierno, entonces, tiene el mando del poder político de un Estado.

Gobierno y Estado

Gobierno no es lo mismo que Estado. Con frecuencia, los términos "Estado" y "gobierno" se confunden o se utilizan de forma indistinta, pero tienen diferencias.

- El Estado es la institución que otorga una organización política a la población de un territorio: dentro de esa organización política encontramos al gobierno como el espacio específico donde se toman las decisiones.
- Los gobiernos cambian, se renuevan, son ejercidos por diferentes grupos políticos; las instituciones del Estado permanecen.

En una situación ideal, los gobernantes fijan objetivos de largo plazo para el Estado, procurando una óptima inserción en el contexto internacional, y el bienestar y crecimiento de su población; los diferentes gobiernos deberían sostener esas metas y tomar medidas e implementar acciones para alcanzarlas.

Solo si esto ocurre, las **políticas de Estado** coincidirán con las **políticas de gobierno**, más allá de la orientación de los partidos políticos que lleguen al poder. Así, un plan para mejorar a largo plazo la industria energética del país podría tomar, por ejemplo, dos décadas. En ese lapso, los gobiernos cambiarían, podrían ser de diferente signo político, pero mantendrían el proyecto como política de Estado.

Las políticas de integración regional de la República Argentina son un ejemplo de política de Estado iniciada a mediados de la década de 1980 y sostenida y profundizada desde entonces por los distintos gobiernos.

Gobierno y poder

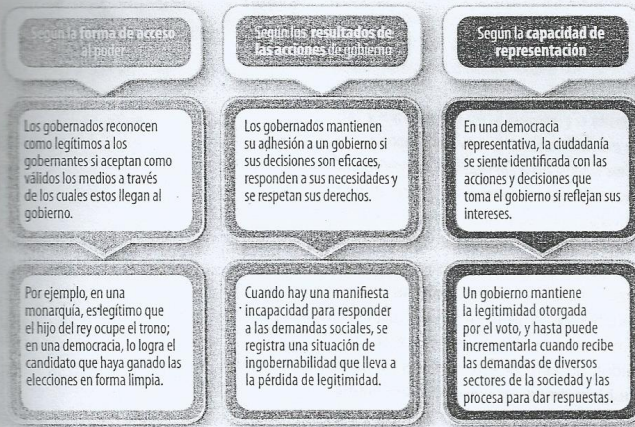
Como ya estudiaron en los capítulos 2 y 3, en una relación de poder siempre hay alguien que manda y otro que obedece. Si lo pensamos en relación con el gobierno, alguien conduce y otros son conducidos. El gobierno implica una relación entre gobernantes y gobernados, en la que los gobernantes poseen **autoridad** porque sus decisiones son soberanas (las de mayor jerarquía), obligatorias (se exige su cumplimiento), generadoras de sanciones (para asegurar la condición de obligatoriedad, las decisiones de gobierno están respaldadas por un sistema de castigos y de aplicación de la fuerza a través de instrumentos de coerción, como la policía o el sistema penitenciario, que se implementa en caso de no encontrar obediencia por acuerdo o consenso).

Pero la aplicación de la fuerza es la excepción. En una sociedad, en general, los gobernados acatan las decisiones del gobierno. Es decir que los gobiernos ejercen sus funciones porque los ciudadanos les dan su consentimiento y solo de manera excepcional utilizan la coacción física. ¿Por qué? Para comprender esto, es importante repasar el concepto de legitimidad explicado en capítulos anteriores.

La legitimidad del gobierno

Como vieron, la legitimidad es la transformación de la obediencia en adhesión que se logra a través del consenso o acuerdo. Es un tipo de vínculo entre gobernantes y gobernados que ha ido cambiando a lo largo de la historia; un monarca en el siglo xv, un caudillo de las Provincias Unidas en el siglo xix y un presidente de la Argentina de hoy obtienen su legitimidad de diferentes fuentes. La confianza de la sociedad es diferente en todos los casos y se basa en distintos motivos. En este sentido, como viste en la sección "Puntos de vista" del capítulo 3, Max Weber identificó tres tipos de legitimidades (tradicional, carismática y racional-legal), aunque aclaró que en la realidad suelen combinarse con predominio de una de ellas.

Además, la legitimidad de un gobierno puede analizarse desde otros puntos de vista:



Conocé

Tristes "recetas" para la gobernabilidad

Ya hacia mediados de la década de 1960 algunos especialistas comenzaron a analizar las condiciones de la gobernabilidad (y de la ingobernabilidad). En la década de 1970, una organización llamada Comisión Trilateral, formada por académicos y empresarios de los Estados Unidos, Japón y Europa occidental, consideró que para que estos últimos pudiesen desarrollar sus actividades comerciales y de inversión en otros Estados era necesario superar la desconfianza que existía sobre las instituciones democráticas. Sobre esta base se justificaron varios de los golpes de Estado de la década.

En los años 90, una nueva receta para la gobernabilidad consistió en aumentar la eficiencia económica del gobierno; esta variable se medía ajustando el gasto público a la capacidad de financiamiento (por recaudación impositiva y créditos) y dejando fuera los factores sociales.

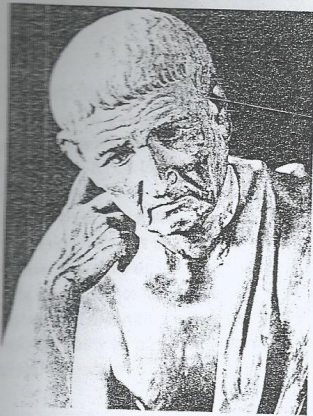
La gobernabilidad: ¿un peligro o un desafío?

En los regímenes democráticos, la ciudadanía tiene la posibilidad de organizarse para expresar sus reclamos, sus críticas y sus necesidades. Así, en estos regímenes los gobernados suelen recibir numerosas demandas –más que en los regímenes autoritarios–, hasta el punto de que muchas veces les cuesta responder y procesar. Si las demandas son excesivas puede crearse un contexto de ingobernabilidad, es decir, de incapacidad para producir políticas que den respuestas a los reclamos sociales. La gobernabilidad es una preocupación central de los gobiernos democráticos porque atender las necesidades de la ciudadanía es su objetivo primordial y, además, porque constituye una fuente de legitimidad.

En algunos contextos, el riesgo de la ingobernabilidad –y la consecuente inestabilidad política– fue presentado como un punto débil de los sistemas democráticos. Según esa perspectiva, estos amplían los derechos en mayor medida que las posibilidades de garantizarlos e incentivan los reclamos; al mismo tiempo, los procedimientos de elaboración y ejecución de políticas para satisfacer las demandas son más lentos porque resultan del consenso entre los actores. Así, se sostuvo que la solución era recortar las demandas, es decir, manipular las instituciones del régimen político para limitar las libertades y derechos, y eliminar los canales de representación y negociación. Este fue el fundamento de varios gobiernos autoritarios. En las últimas décadas se ha afianzado la idea de que es preciso atender las necesidades genuinas de la sociedad en el marco de la democracia. Para ello hay que construir una democracia con gobernabilidad que no restrinja la expresión de demandas y se apoye en una política estatal eficiente, pero que tenga como prioridad la inclusión social de todos los sectores.

1. Conversen en clase: ¿por qué creen que se presentó el riesgo de la ingobernabilidad como un problema de la democracia? ¿Qué relación podría tener esa argumentación con la construcción de legitimidad de un gobierno?

Las diferentes formas de gobierno



Busto de Aristóteles, filósofo griego del siglo IV a. C.

No todos los gobiernos están organizados de la misma manera ni tienen los mismos propósitos. Desde la Antigüedad, la filosofía y, más tarde, las ciencias políticas han establecido varias clasificaciones. Los pensadores tendieron a analizar o explicar las formas de gobierno en relación con los **regímenes políticos (democráticos o autoritarios)** y con las condiciones sociales y de producción de cada época.

En su *Política*, **Aristóteles** estableció una clasificación según la cantidad de personas que integraban un gobierno y el objetivo con el que lo hacían. Si se buscaba el bien común y el gobierno era ejercido por una persona, la llamaba monarquía; si lo desempeñaban pocas, aristocracia, y si lo ejercía la mayoría, república. Si se perseguía el beneficio de los propios gobernantes, entonces se trataba de formas desviadas de gobierno a las que denominó tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente. Cabe señalar que para evitar confundir el sentido positivo con el que en la época contemporánea interpretamos la democracia, algunos autores reemplazan, en la clasificación de Aristóteles, ese término por el de demagogia.

En el Renacimiento, **Maquiavelo** utilizó como principal criterio de clasificación la concentración o dispersión del poder, y así distinguió entre monarquía y república.

A partir del siglo XVII, y en el contexto de las monarquías absolutas, los pensadores comenzaron a discutir sobre los problemas de los gobiernos absolutos y cómo limitarlos. En el siglo siguiente, los filósofos de la Ilustración criticaron la concentración de poder y los riesgos de la tiranía, y a ellos les debemos la teoría de separación de poderes y la concepción actual de las formas de gobierno. **Montesquieu** identificó tres formas de gobierno: la república, en la que se ejerce la soberanía popular y el poder está repartido; la monarquía, que concentra el poder; y el despotismo, que también lo concentra, pero en una persona que no se ajusta a ninguna ley. Hoy le debemos a Montesquieu el concepto de división de poderes, base de todas las repúblicas democráticas.

En las **democracias actuales**, las formas de gobierno pueden clasificarse teniendo en cuenta tres variables principales: cómo se accede a los cargos, cómo se constituye y organiza el poder ejecutivo y cómo se relacionan entre sí los poderes cuando se toman decisiones. A partir de la combinación de estas variables, es posible considerar tres formas de gobierno democráticas: los **parlamentarismos**, los **presidencialismos** y los **semipresidencialismos**.

El parlamentarismo

En un régimen democrático parlamentarista:

- Los ciudadanos eligen a los legisladores, miembros del parlamento, y estos a su vez eligen al jefe de gobierno y pueden, incluso, destituirlo.
- El Poder Ejecutivo es bicéfalo: un primer ministro o jefe de gabinete es el jefe del gobierno, es decir quien conduce la política de gobierno, y un rey (como, por ejemplo, en Gran Bretaña) o un presidente (como en Italia) es el jefe de Estado, representa a la nación y busca garantizar las políticas de Estado frente al mundo.
- Los Poderes Ejecutivo y Legislativo están muy conectados porque el primer ministro y su gabinete son designados por el parlamento.

En general, el parlamentarismo se da en países europeos. Esto es así porque surgió durante la monarquía absoluta, cuando la nobleza y, luego, la burguesía conformada junto con el capitalismo comenzaron a ponerle límites al poder real y exigieron tener voz y voto en las decisiones de gobierno.

Así, se crearon los parlamentos como instituciones representativas, y las monarquías absolutas se convirtieron, primero, en monarquías constitucionales y, en el transcurso del siglo XVIII, tomaron la forma de monarquías parlamentarias.

En algunos países se conformaron repúblicas parlamentarias, en las cuales la figura del monarca fue reemplazada por la de un presidente.



Retrato de Montesquieu, pensador francés del siglo XVIII.

El presidencialismo

Esta forma de gobierno es la que tenemos en la Argentina y predomina en los países americanos que elaboraron sus constituciones de acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos. Los elementos básicos de esta forma de gobierno son:

- Hay una clara separación entre el Poder Legislativo (Congreso) y el Poder Ejecutivo (presidente); sus integrantes son elegidos por el voto popular.
- El Poder Ejecutivo es unicéfalo: el presidente es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno; la duración del mandato del jefe de gobierno es fija.
- Existen mecanismos para garantizar el equilibrio entre los poderes, que están relacionados y se controlan entre sí, pero son independientes y no pueden disolverse mutuamente.

El semipresidencialismo

Se trata de una forma mixta que se ubica entre el gobierno parlamentario y el presidencial.

El presidente, jefe de Estado, es elegido por el voto popular con mandato fijo e independiente de la decisión del Parlamento. Comparte el poder con un primer ministro, jefe de gobierno, elegido por el Parlamento y removable por este.

La primera experiencia de esta forma de gobierno se registró en Alemania, en la década de 1920, pero el caso típico y mejor consolidado es el de la V República Francesa, definido por la reforma de la Constitución de Francia de 1962, y que rige hasta la actualidad. El objetivo fue otorgarle mayor poder al presidente Charles de Gaulle, en un contexto de crisis política originada en el movimiento independentista de Argelia, colonia francesa, que repercutía en la política interna.

2. Organizados en grupos, lean la noticia de esta página y respondan las preguntas:

- a) ¿Qué régimen político tiene Holanda en la actualidad (democrático o autoritario)?
- b) ¿Cómo clasificarían a su gobierno según las distintas clasificaciones presentadas en estas páginas?
- c) ¿En qué factores se sustenta la legitimidad de los monarcas holandeses?
- d) ¿Qué tipo de legitimidad se vería lesionada por la acusación de gastos y corrupción de la monarquía holandesa?

MONARQUÍA A LA HOLANDESA

Babette Dörfel, profesora de la Universidad de La Haya, recuerda los días en que estudiaba en la misma ciudad que Guillermo Alejandro, el hombre que este martes recibirá el trono holandés de manos de su madre Beatriz, convirtiéndolo a la argentina Máxima Zorreguieta en reina consorte. [...] Lo veía tomando cerveza en los bares. Quizá sea esa accesibilidad que percibe la gente hacia su familia real parte de la razón por la cual el 75% quiere seguir viviendo en una monarquía constitucional, según una encuesta publicada en el diario holandés Trouw.

Basta con haber estado en Holanda en alguno de los cumpleaños de la reina para comprobar la importancia de la monarquía en la cultura e identidad del país.

La monarquía más cara de Europa

De acuerdo con un informe divulgado en 2011, los gastos anuales de la realeza superaban los 39 millones de euros (US\$50 millones). Por la misma época se generó una gran polémica en torno a una mansión que pretendían construir la princesa Máxima y el príncipe heredero en la península de Machangulo, en Mozambique, así como al uso de paraísos

fiscales —como la isla de Jersey— para evadir impuestos. Los escándalos chocaron con la imagen de austeridad y “gente común y corriente” que la casa real busca proyectar para mantener su popularidad. A pesar de los escándalos mediáticos, el 59% de los entrevistados de la encuesta de Trouw dice que confía en la familia real, mientras que el 12% confía en los representantes políticos.

Para Jennifer Sies, experta en turismo, esto se debe a que prima un sentimiento de identidad y de tradición.

BBC Mundo, disponible en <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/04/130426>



Lobby y operadores políticos

Muchas veces habrán visto noticias en las que se habla de acuerdos con agrupaciones, empresarios o sindicatos detrás de la sanción de leyes y de la actividad del Parlamento. En películas y series de los Estados Unidos también se representan estas historias y no es casualidad. En la llamada “gran democracia del norte”, una de las más sólidas del mundo por su estabilidad, también se practica con intensidad el lobby, palabra que significa “pasillo”, y que tiene que ver con la negociación establecida de manera extraoficial con los legisladores para favorecer un determinado interés en juego. Esta práctica se replica en todas las democracias del mundo y suele estar en manos de operadores políticos, encargados de negociar y lograr los acuerdos. Estos no son malos en sí mismos, sino cuando están acompañados de corrupción.

Otra institución informal típica de las democracias del hemisferio norte, en particular la británica, es el “gabinete en las sombras”, un grupo de parlamentarios de la oposición que funciona como alternativa al gabinete de ministros del gobierno: discuten sus políticas y preparan opciones para cuando tengan la oportunidad de acceder al poder.

Desde la Historia

Señor presidente, señora primer ministro...

Como leyeron en las páginas anteriores, los regímenes democráticos actuales presentan diferentes formas de gobierno, que pueden agruparse en su mayoría en dos grandes grupos: los presidencialistas y los parlamentaristas. Para conocer con mayor detalle la dinámica particular de cada uno de estos sistemas, te proponemos ver dos películas que, en tiempos históricos diferentes, te muestran defectos y virtudes de cada uno de ellos: Lincoln y La Dama de hierro, ambientadas en la segunda mitad del siglo XIX y en el siglo XX, respectivamente.

Lincoln y la abolición de la esclavitud

En la película *Lincoln* (2012), dirigida por Steven Spielberg, Abraham Lincoln, presidente de los Estados Unidos, visita a los soldados en el campo de batalla. La historia transcurre en enero de 1865, dos meses después de la reelección de Lincoln. El presidente tiene un objetivo: abolir la esclavitud en todo el territorio de los Estados Unidos.

Son tiempos difíciles para todos: una sangrienta guerra civil que ya lleva cuatro años, en la que negros y blancos se desangraron por igual. Pero la diferencia es que los soldados afroamericanos obtienen una paga menor y no alcanzan el rango militar necesario para conducir los regimientos.

Muchos de estos soldados habían conseguido su libertad gracias a la Proclamación de Emancipación, dictada por Lincoln en 1863, que decretaba la abolición de la esclavitud en los Estados de la Unión.

El origen de la Guerra de Secesión había sido la disputa por la esclavitud entre los Estados del norte (abolicionistas) y los del sur (esclavistas), ya que estos últimos no querían renunciar a ese sistema de

sometimiento por ser uno de los pilares de su economía. En ese contexto,

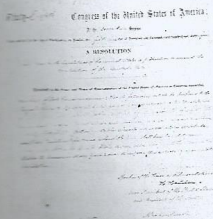
Lincoln temía que una vez terminada la guerra, los tribunales descartasen la Proclama y que los esclavos liberados volvieran a ser esclavizados.

El presidente sabe que, si termina con ese flagelo y cierra la disputa, la guerra también terminará. Para eso deberá lograr que la Cámara de Representantes (equivalente a nuestra Cámara de Diputados) apruebe una enmienda constitu-

cional, la "Decimotercera enmienda", para abolir la esclavitud. Pero hay un problema: si la paz llegara antes de que se aceptara la enmienda, los Estados Confederados del Sur (separados durante la guerra de los Estados Unidos) tendrían luego voz y voto para rechazarla y mantener la esclavitud. Y si la paz llegara después de su aprobación, morirían cientos de personas más en el frente. Es una carrera contra reloj. Para lograr que se apruebe la enmienda, Lincoln necesita las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Representantes. No le alcanzan los votos de los legisladores del Partido Republicano y precisa los votos de los demócratas, quienes quieren que termine la guerra, pero no abolir la esclavitud.

Lincoln es presidente por el Partido Republicano, por lo tanto tiene que negociar con la oposición y ofrecerles algo a cambio para lograr su objetivo. Ni él ni el secretario de Estado William Seward están dispuestos a ofrecer sobornos monetarios directos a los demócratas, pero, en silencio, les ofrecen empleos estatales a cambio de su apoyo a la enmienda. El 9 de enero de 1865 comienza el debate en la Cámara. La oposición les reprocha a los republicanos estar gobernando por decreto y con la ley marcial, y les pregunta si después vendrán los derechos universales y el voto para los negros. Los republicanos, representados por Thaddeus Stevens, responden que el verdadero propósito de la enmienda es la "igualdad ante la ley" y no la igualdad entre blancos y negros. Se trató de una argucia legal para lograr la aprobación de la enmienda.

Finalmente, en la mañana del 31 de enero se realiza la votación y se aprueba la Decimotercera enmienda, que le otorgó la libertad a millones de esclavos. Stevens, luego de la aprobación, afirmó que se trató de "el mayor logro del siglo XIX".



Acta de aprobación de la XIII Enmienda, por la cual "ni en los Estados Unidos ni en ningún lugar sujeto a su jurisdicción habrá esclavitud".

