

CAPÍTULO 16

LAS RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES Y LAS FORMAS DE GOBIERNO

¿Poderes separados o instituciones diferenciadas?

El estado se ha ido organizando —como hemos visto— en torno a un conjunto de instituciones que desempeñan funciones diversas. A medida que las sociedades se hicieron más complejas la regulación de sus conflictos internos y externos requirió una mayor variedad de capacidades y recursos. Como respuesta a estas necesidades fueron surgiendo nuevas instituciones. Pero esta diversificación no fue únicamente el resultado de una especialización funcional. Junto a razones técnicas y organizativas se dieron también factores propiamente políticos que han conducido a esta diferenciación.

En el mismo origen del estado liberal (II.6) se manifestó una prevención contra la concentración de funciones políticas en pocas manos, tal como ocurría en los estados absolutos. Esta concentración tendía a derivar en una autoridad despótica que amenazaba la libertad de los ciudadanos. Como reacción, Locke (1632-1704) y, sobre todo, Montesquieu (1689-1755) elaboraron y pusieron en circulación la doctrina de la llamada «división de poderes». Estos pensadores, habiendo experimentado los excesos de la monarquía absoluta, estaban convencidos de que una comunidad debía atribuir el ejercicio del poder a más de una institución. Según ellos, la división del poder podría evitar el desequilibrio amenazador que suponía la concentración del mismo y, con ello, generar el disfrute de las libertades públicas. En ese sentido se comprende la célebre frase de Montesquieu: : «Es necesario que el poder detenga al poder» (*Del espíritu de las leyes*, cap. II).

Pero esta búsqueda de separación y equilibrios entre instituciones o poderes del estado ha pasado por etapas diferentes como resultado de fenómenos no previstos por los teóricos liberales de los siglos XVIII y XIX.

- En una primera fase, la afirmación liberal de la división de poderes tenía como objeto contrarrestar el poder absoluto de los monarcas hereditarios. Se buscaba una separación equilibrada de poderes y funciones entre el rey —que conservaba la capacidad de ejecución y de arbitraje judicial, al nombrar gobierno y jueces— y un parlamento con capacidad legislativa en el que sólo estaban representados los grupos sociales dominantes. Éste es el

modelo adoptado por la constitución de Estados Unidos de 1787: en ella un presidente electivo hacía las veces de monarca y ejercía funciones ejecutivas, frente a un congreso con facultades legislativas. Ambas instituciones se compensaban mutuamente en lo que se ha denominado un sistema de *checks and balances* —de controles y equilibrios—, que se contrapesaban.

- Pero este modelo liberal original se vio alterado con la gradual expansión del derecho al voto. Un parlamento elegido por sufragio universal expresaba la voluntad de todo el pueblo, al que se reconocía el poder político originario. En estas circunstancias, ¿cómo era posible aceptar que otras instituciones —la corona o un ejecutivo presidencial— se situaran en pie de igualdad con el parlamento? ¿No le correspondía ahora al parlamento acumular todas las funciones sin perjuicio de que pudiera delegarlas en otros órganos? Una tradición democrática radical reclamaba, por tanto, la supremacía parlamentaria difícil de conciliar con el principio de la separación de poderes y de su equilibrio. Esta reivindicación consiguió imponerse en algunos países europeos a finales del siglo XIX, cuando el centro de gravedad del sistema político se situó efectivamente —aunque por poco tiempo— en el ámbito parlamentario.
- Finalmente, una nueva revisión del principio de la separación de poderes ha tenido lugar como efecto de transformaciones políticas y económicas desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX. Entre tales transformaciones hay que señalar la consolidación de los partidos como organizaciones que adquirieron el protagonismo en la vida política: se convirtieron en los actores principales en todas las arenas políticas (V.23). Entre los cambios socioeconómicos conviene subrayar el papel activo del estado interviniendo en un amplio abanico de relaciones económicas, sociales, culturales, etc., mucho más allá de lo que había previsto el liberalismo (II.8). Finalmente, en el orden de los fenómenos sociales hay que resaltar el protagonismo adquirido por la comunicación de masas: los medios que la desarrollan se han convertido no sólo en portavoces o tribuna de los actores políticos, sino incluso en sus antagonistas (V.24). Todo ello ha contribuido a situar en una posición central al poder ejecutivo —gobierno y administraciones—, cuya capacidad de iniciativa política y visibilidad mediática ha dejado en segundo plano la actividad parlamentaria. Como efecto de estos cambios, hoy la tensión principal entre instituciones tiene lugar entre el ejecutivo, por un lado, y los tribunales y los medios de comunicación, por otro. En estos últimos —tribunales y medios— recae cada vez más la función de actuar como contrapeso al ejecutivo, ocupando el lugar que en otro tiempo había correspondido al parlamento.

Vemos, pues, que las relaciones entre las instituciones estatales se han ido modificando al compás de cambios en el contexto social, económico y cultural. No puede hablarse propiamente de «separación de poderes», puesto que sus actividades se encuentran en permanente relación. Lo que subsiste es una tensión permanente entre ellas, en la que se combinan cooperación y conflicto. En esta tensión podemos reconocer la constante lucha entre la tentación de acumular poder y la exigencia de seguridad para todos,

que requiere poner coto a la ambición de poder de los primeros. Sigue siendo válida, por ello, la preocupación por dispersar las funciones del poder político y por controlarlo mediante una distribución de atribuciones. Pero la acción política ha cambiado hoy de tal modo que un control efectivo del poder ya no puede ejercerse únicamente mediante la tradicional separación y equilibrio entre las tres instituciones clásicas del estado. Hoy la división de poderes ha de responder a las circunstancias actuales y ha de contar —como veremos— con otros agentes.

Formas de gobierno: los modelos clásicos

Si seguimos un planteamiento tradicional —que fija su atención en las tres instituciones clásicas: ejecutivo, legislativo, judicial— es posible construir una tipología que nos da cuatro modelos ideales de relación entre instituciones, conocidos generalmente como formas de gobierno. El criterio clave para la distinción entre las mismas es la diferente relación que se establece en cada caso entre el ejecutivo y el parlamento. En la figura III.16.1 se presentan de forma esquemática las principales diferencias entre los cuatro modelos.

- Los modelos de directorio o de asamblea. En este modelo, la asamblea interviene de modo decisivo y exclusivo en el nacimiento de un ejecutivo colegiado —llamado a veces «directorio»—: elige individualmente a cada uno de los miembros del ejecutivo para un período determinado. A la vez, el parlamento señala a este ejecutivo colegiado las líneas programáticas que han de orientar su actuación. Suiza es actualmente el ejemplo único de este modelo.
- Los modelos parlamentarios. El apoyo o la tolerancia de la mayoría parlamentaria es condición necesaria para la existencia y continuidad de un gobierno. Este apoyo puede ser explícito —cuando se formula mediante un voto de investidura o de confianza— o implícito —cuando la mayoría parlamentaria se abstiene de recurrir a una votación de censura—. En todo caso, el gobierno está sujeto al control del parlamento que puede poner término a su existencia con un voto de censura. En contrapartida el ejecutivo puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. El jefe de estado —monarca hereditario o presidente de la república elegido por sufragio indirecto— desempeña un papel básicamente ceremonial. El modelo parlamentario es muy frecuente en los países de tradición liberal-democrática de la Europa continental (entre los veintiocho miembros actuales de la Unión Europea, más de veinte se acercan en líneas generales a este tipo ideal) y en los países de tradición británica ahora asociados a la Commonwealth.
- Los modelos semipresidenciales. En este modelo tanto el parlamento como el jefe de estado influyen en el nacimiento de un gobierno. El jefe de estado designa al presidente del gobierno que debe contar también con el apoyo parlamentario. Tanto el jefe de estado como el parlamento pueden cesar al presidente del gobierno si le retiran su confianza. El jefe del estado —o presidente de la república— no es, por tanto, una figura meramen-

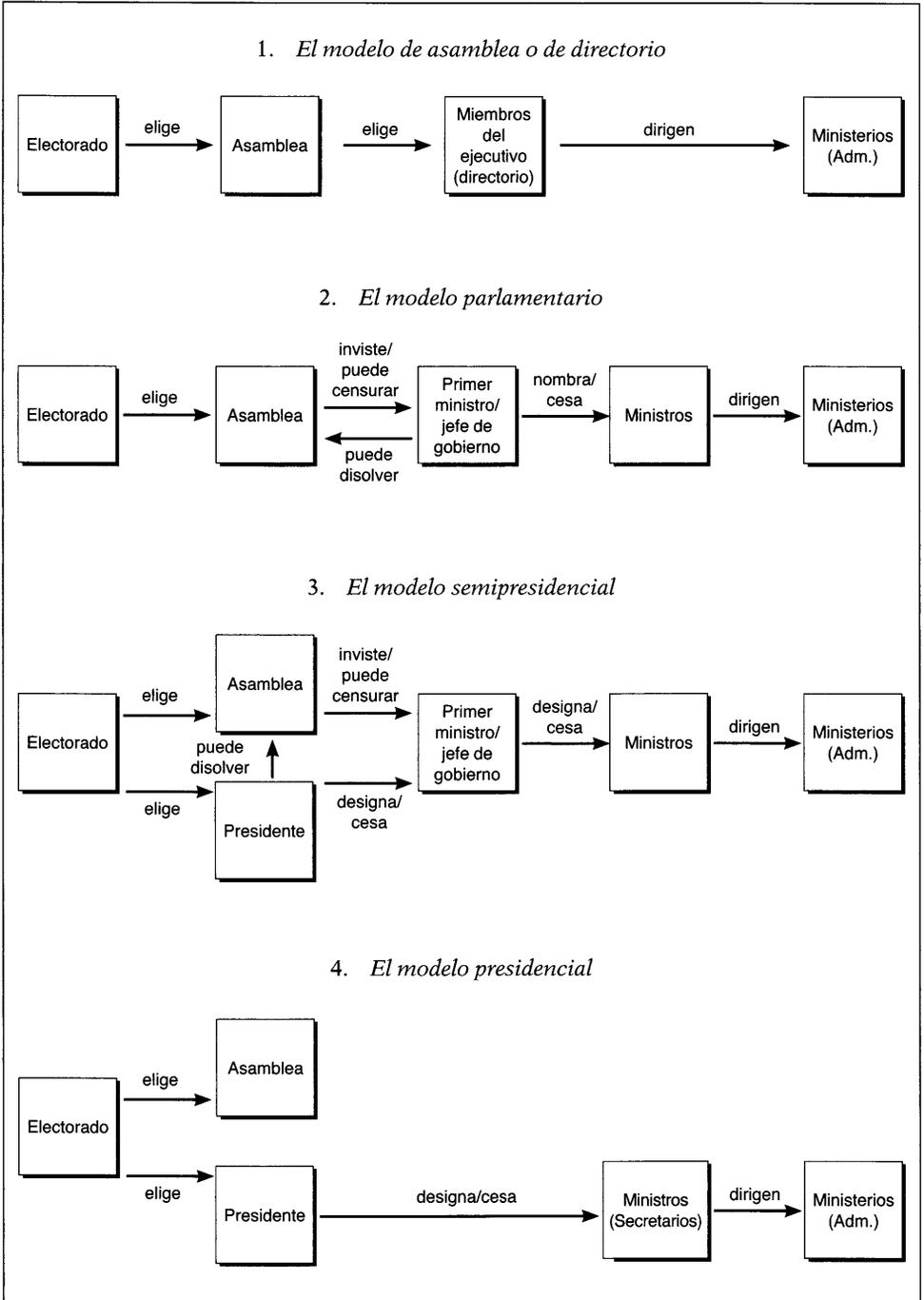


FIG. III.16.1. *Las relaciones entre instituciones: los cuatro grandes modelos.*

te representativa: es elegido por sufragio universal, participa de algunas atribuciones del ejecutivo y comparte con el gobierno la facultad de disolver el parlamento. El parlamento controla la actividad del gobierno y puede igualmente poner término a su existencia mediante un voto de censura. El ejemplo más conocido de este modelo lo ofrece Francia desde el año 1958. También se acercan a este modelo Finlandia o Portugal. Más recientemente y después de la desaparición de la URSS, Rusia y una parte de los estados de la Europa central y oriental han optado por esquemas semejantes, aunque la fragilidad de sus hábitos democráticos los aleja en la práctica del modelo y los acerca a esquemas más autoritarios.

- Los modelos presidenciales. Parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes porque son elegidos por separado y mediante sufragio popular directo para un mandato temporal determinado. El parlamento, por tanto, no ejerce intervención alguna en la designación del ejecutivo. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento salvo en caso de actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como *impeachment* o imputación. Sin embargo, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y debe dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos. Por su parte, el presidente puede vetar leyes aprobadas por el parlamento. El modelo presidencial tiene en Estados Unidos su ejemplo más consolidado. En América Latina, sin embargo, el presidencialismo ha ido adquiriendo formas particulares, fruto del contexto y la historia de cada país. En algunos casos, el poder se ha concentrado en manos del jefe del estado hasta el punto de ser calificados como «hiperpresidencialistas» o «democracias delegativas» (O'Donnell). En otros casos, en cambio, el mayor peso del legislativo ha dado lugar a un «presidencialismo parlamentarizado» o «presidencialismo de coalición» (Power). La conveniencia de una evolución hacia el semipresidencialismo ha sido objeto de debate político y académico (Nohlen).

Los cuatro tipos señalan grados diferentes de predominio de una de las dos instituciones: parlamento o ejecutivo. El primer tipo —modelo de asamblea o directorio— presenta en principio un ejecutivo sometido a la asamblea, mientras que el cuarto y último —modelo presidencial— establece una separación entre ambos. Los dos modelos intermedios ofrecen equilibrios de signo opuesto: el parlamentario se inclina del lado de la asamblea, y el semipresidencial, del lado del ejecutivo.

¿CUÁL ES EL MEJOR MODELO?

Los autores de la Grecia clásica —Platón, Aristóteles— se plantearon la cuestión de saber cuál era la mejor forma de gobierno, iniciando un debate que ha seguido hasta hoy. ¿Puede señalar cuáles son en su opinión las ventajas e inconvenientes de cada uno de los cuatro modelos anteriores? ¿Hay razones para elegir uno de ellos como preferible a los demás?

Formas de gobierno: la realidad actual

Sin embargo, esta tipología clásica ignora algunos factores que ejercen hoy una gran influencia sobre la dinámica de las instituciones. Recordemos algunos:

- la aparición de los partidos como organizaciones protagonistas en las elecciones y en la acción parlamentaria;
- la expansión de la actividad del estado, convertido en actor económico y proveedor de servicios;
- el control judicial de las leyes;
- la tendencia a la dispersión territorial del poder, reforzando la posición de los gobiernos subestatales: *länder*, comunidades autónomas, regiones;
- el papel eminente de los medios de comunicación de masas y de las técnicas de sondeo de la opinión pública.

Todos estos factores moldean y transforman las funciones del parlamento y del ejecutivo, alteran sus relaciones recíprocas y generan nuevos equilibrios —o desequilibrios— entre ellos. Basta examinar lo que ha representado la influencia de uno de estos factores —la acción de los partidos— para darse cuenta de ello.

- Veamos, por ejemplo, qué ocurre en el modelo presidencial norteamericano. Un presidente —un ejecutivo— teóricamente fuerte puede ver bloqueadas sus iniciativas políticas si la mayoría del Congreso pertenece a un partido distinto al del presidente generando lo que se conoce como «un gobierno dividido». Como reacción, el presidente puede ejercer su derecho de veto frente a las propuestas legislativas de una mayoría parlamentaria de la que discrepa. En esta situación, el pretendido equilibrio institucional se convierte en *impasse* y el sistema político se paraliza, al menos momentáneamente.
- En otras experiencias del presidencialismo, en cambio, la concentración de poder que representa el control del ejecutivo y del parlamento por un mismo partido ha dado lugar a una fuerte polarización entre mayoría y oposición. En algún caso, la oposición acaba recurriendo a movilizaciones extraparlamentarias para conseguir el poder, con un fuerte desgaste de las instituciones. Así ha ocurrido a veces en América Latina.
- Otro ejemplo de influencia determinante de los partidos sobre el funcionamiento efectivo de las instituciones se da en el modelo parlamentario. En este modelo se presupone la existencia de un intenso control del parlamento sobre el ejecutivo. Sin embargo, cuando el parlamento alberga una mayoría monocolor, homogénea y disciplinada y esta mayoría da lugar a la formación de un gobierno estable, la sintonía entre este gobierno y el parlamento es tan directa y estrecha que el control parlamentario sobre el gobierno no es efectivo y no pasa de ser una práctica ritual. Lo que sucede entonces es paradójicamente que el parlamento se convierte en caja de resonancia de las iniciativas del gobierno, aprobadas sin apenas cambio ni

enmienda, por muy pugnaz y ruidosa que sea la oposición minoritaria. Así, en la tradición británica de mayorías monocolors —o formadas por un solo partido—, el gobierno cuenta de antemano con la aprobación de sus iniciativas por parte de un parlamento transformado en instrumento dócil del ejecutivo. Otros casos de mayorías absolutas de carácter monocolor —por ejemplo, en algunas legislaturas españolas desde 1982— han devaluado también la función parlamentaria.

Hay que recordar —como vimos al tratar del ejecutivo (III.13)— que la dinámica social y económica contemporánea ha llevado al reforzamiento de la situación del ejecutivo. Hasta el punto de que el modelo parlamentario clásico ha derivado hacia otro modelo, calificado como modelo «de gabinete» —para referirse a la posición predominante del gobierno—, o incluso «de primer ministro», para subrayar el papel protagonista que le corresponde en el seno de este gobierno dominante.

En estas condiciones, ¿cómo hacer frente al riesgo de una excesiva concentración de poderes? ¿Qué controles pueden aplicarse para compensar este nuevo desequilibrio favorable al ejecutivo? ¿Qué «poder detendrá al poder», según el deseo de Montesquieu? Pese a algunos análisis pesimistas, el hecho es que este predominio del ejecutivo ha traído también la aparición de nuevos contrapesos: los poderes territoriales, los tribunales de justicia y los medios de comunicación de masas. Con ellos se pretende reequilibrar el peso de las diferentes instituciones.

- En algunos sistemas de orientación democrática se ha registrado una tendencia a la dispersión territorial del poder político, atribuyendo más recursos y más competencias a instituciones de ámbito subestatal: *länder*, comunidades, regiones, municipios. En este proceso de federalización o semifederalización se establecen nuevos equilibrios de poder entre el ejecutivo central y los ejecutivos territoriales que a veces compiten y a veces cooperan entre sí. Una mayor distribución territorial del poder —tal como se produce en algunos estados (*vid.* cap. 12)— tiene también como efecto positivo un mayor control sobre la influencia excesiva de un solo partido sobre el ejecutivo estatal.
- En otros casos, la actividad del parlamento —supeditado a la disciplina impuesta por un gobierno mayoritario— se ha visto sometida al control del poder judicial. Este control judicial de la labor del parlamento (III.14) se ha convertido de hecho en control de las iniciativas del ejecutivo de quien proceden —como vimos (III.13)— la inmensa mayoría de las decisiones parlamentarias. En los últimos tiempos, este control judicial se ha extendido también a otras decisiones del ejecutivo y no sólo a sus propuestas legislativas. La «judicialización de la política» parece querer compensar la debilidad de unos parlamentos que han pasado de controladores a controlados, aunque esta compensación no está exenta de efectos negativos (III.16).
- Finalmente y fuera del ámbito institucional estatal, los medios de comunicación de masas se han convertido también en fiscalizadores perma-

nentes de la actividad del ejecutivo. En algunos casos actúan como tribunas abiertas a las voces de la oposición, que tienen mucho más eco cuando se pronuncian desde la prensa, la televisión o la radio, que no desde el propio parlamento. Pero en otros casos son los mismos medios de comunicación —a menudo dependientes de grandes grupos o complejos mediático-empresariales— los que se transforman en antagonistas del ejecutivo y le someten a examen y crítica permanente. La importancia alcanzada por estos grupos mediáticos puede ahora desequilibrar la balanza de poder en su favor, cuando todavía no se dispone de un modo claro y efectivo de exigirles responsabilidades por su actuación (V.24). Más recientemente, la extensión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha generado formas horizontales y autónomas de control de los gobiernos y de sus actuaciones que pueden ser sometidas a un escrutinio y debate inmediatos o pueden facilitar movilizaciones masivas de protesta, como sucedió en España después de los atentados del 11-M de 2004 o en las llamadas «primaveras árabes» de 2010-2011.

DEMOCRACIA MAYORITARIA Y DEMOCRACIA DE CONSENSO

Los nuevos equilibrios entre instituciones han dado lugar a otras propuestas de clasificación. Así, los sistemas liberal-democráticos contemporáneos han sido clasificados en dos grandes categorías: democracias mayoritarias y democracias de consenso (Lijphardt). De este modo se pretende recoger la mayor complejidad de las relaciones entre las instituciones del sistema político en su conjunto y algunos rasgos de su realidad social. En la democracia mayoritaria —que se inspira en el sistema británico—, la democracia equivale a la toma de decisiones por mayoría. En la democracia de consenso —que se inspira en los sistemas suizo o belga— equivale a la toma de decisiones con la participación del mayor número posible de actores. Se trata de dos modelos ideales que recogen trazos de las poliarquías contemporáneas. En la tabla se enumeran las características de cada modelo.

DEMOCRACIA MAYORITARIA

1. Gobiernos mayoritarios y monocolors.
2. Predominio del gobierno sobre el parlamento.
3. Bicameralismo asimétrico.
4. Bipartidismo.
5. Divisoria política principal: socioeconómica.
6. Sistema electoral mayoritario.

DEMOCRACIA DE CONSENSO

1. Gobiernos de coalición variable.
2. Control del parlamento sobre el gobierno.
3. Bicameralismo simétrico.
4. Pluripartidismo.
5. Divisorias políticas diversas: social, cultural, étnica, religiosa, etc.

7. Estado unitario y centralizado.
 8. Soberanía parlamentaria en materia constitucional.
 9. Ausencia de referéndum.
 6. Sistema electoral distributivo o proporcional.
 7. Estado descentralizado o federal.
 8. Control judicial de la constitucionalidad.
 9. Referéndum como método de decisión popular.
-

LA ACTIVIDAD CIUDADANA COMO CONTROL DEL PODER

Los teóricos de la democracia representativa han insistido en la necesidad de controlar el poder mediante su distribución equilibrada entre instituciones diferentes. Pero dichas instituciones han sido formadas a partir del principio de la representación: los ciudadanos han delegado esta función de control a políticos, funcionarios y jueces. En las sociedades actuales, una ciudadanía más instruida y mejor informada está reclamando ejercer directamente y sin mediación de otros esta actividad de control sobre los poderes políticos. Cuenta ahora con el auxilio de instrumentos técnicos que permiten mayor acceso a la información y la constitución de redes de contacto y comunicación permanente. ¿Puede señalar algunos ejemplos de intervención ciudadana directa que actúen como contrapeso a la acción de las instituciones? ¿Puede valorar sus aspectos positivos y sus aspectos negativos?
