

La política estatal: elementos, instituciones, formas de gobierno

Josep M. Vallès

Con la colaboración de
Salvador Martí

PID_00216330

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Los elementos definitorios: población, territorio y coacción.	9
1.1. Una población identificada: estados y naciones	9
1.2. Un espacio delimitado	13
1.3. La capacidad de coacción: el principio de soberanía	14
2. Las instituciones y las constituciones como reglas del juego.	18
2.1. De la práctica a la institución	18
2.2. La constitución como regla última	20
3. La distribución territorial del poder: estados unitarios, estados compuestos y confederaciones.....	24
3.1. El estado unitario	24
3.2. El estado compuesto	25
3.3. Las confederaciones	28
3.4. Entre la integración y la dispersión	29
4. La distribución funcional del poder (I): los ejecutivos y las administraciones.....	31
4.1. Los ejecutivos: sus componentes	32
4.2. La evolución actual de los ejecutivos	35
4.3. Las administraciones públicas	36
4.4. Las administraciones armadas: ejército y policía	39
5. Distribución funcional del poder (II): los parlamentos.....	41
5.1. Un órgano colegiado y representativo	41
5.2. Parlamentos bicamerales y unicamerales	43
5.3. La organización parlamentaria	44
5.4. Las funciones de los parlamentos	45
5.5. La decadencia relativa de los parlamentos	48
6. Distribución funcional del poder (III): los tribunales.....	50
6.1. Las funciones de los tribunales	50
6.2. La organización de los tribunales	51
7. Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno..	54
7.1. La diferenciación de funciones y la separación de poderes	54
7.2. Las formas de gobierno (I): los modelos clásicos	55

7.3. Las formas de gobierno (II): la realidad actual	56
Resumen	59
Actividades	61
Ejercicios de autoevaluación	63
Solucionario	65
Glosario	66
Bibliografía	69

Introducción

En el presente módulo vamos a ver los componentes básicos y los elementos institucionales que definen el estado moderno, dedicando una especial atención a la idea de nación y a su problemática relación con la idea de estado.

A continuación, pasaremos a analizar las instituciones estatales y las pautas a las que se ajustan. Las instituciones definen marcos de comportamiento para los sectores políticos, los ciudadanos y las autoridades, y se tienen que ajustar a un conjunto de normas preestablecidas. La primera de estas normas es la constitución.

El ejercicio del poder se lleva a cabo sobre la base de dos criterios. Por un lado, el criterio territorial, que determina dos tipos básicos de estado: unitario y compuesto. Por otro lado, el criterio funcional, por el que se atribuye funciones políticas a diferentes instituciones: ejecutivo, administración pública, parlamento y tribunales. El análisis detallado de estas instituciones funcionales y las relaciones que mantienen entre ellas completan este módulo.

Objetivos

La finalidad del módulo es capacitar al estudiante para realizar una descripción de la forma estatal, de los elementos institucionales que contiene y de las relaciones que mantienen entre sí. Al formar parte del lenguaje cotidiano, el estudiante suele tener una idea aproximada de cada uno de estos elementos, pero se trata de que, a partir de ahora, les otorgue un contenido más ajustado, los distinga de otros similares y pueda justificar la opción personal que adopta cuando los define. En particular, el estudiante tiene que ser capaz de:

- Exponer los problemas que plantea la identificación de la población de un estado y, en concreto, la relación entre los conceptos de estado y de nación.
- Explicar los problemas históricos y contemporáneos que suscita la territorialidad del estado.
- Definir el concepto de soberanía, relacionarlo con la idea de coacción y explicar su carácter controvertido.
- Justificar el papel de las instituciones políticas en general.
- Evaluar la importancia de la constitución en la organización del estado.
- Exponer las diferentes concepciones de distribución del poder político en un territorio y las configuraciones estatales que produce, haciendo una distinción entre éstas.
- Explicar las funciones principales del poder estatal y el ejercicio de las mismas por parte de las instituciones especializadas.
- Argumentar en torno a las ventajas e inconvenientes de la posición dominante que ocupa el ejecutivo en los estados contemporáneos.
- Describir la evolución del parlamento en el estado contemporáneo, exponer las críticas que recibe y justificar su importancia.
- Definir las funciones tradicionales de los tribunales y explicar el reciente fenómeno conocido como "judicialización de la política".
- Justificar la importancia del principio de la separación de poderes y su evolución.

- Explicar las características de las relaciones entre instituciones estatales, las formas de gobierno que configuran y su vigencia actual.

1. Los elementos definitorios: población, territorio y coacción

Cuando nos acercamos a la estructura de la política, examinamos las diferentes reglas y pautas a las que las conductas políticas tienen que ajustarse. En el caso de la política estatal es imprescindible profundizar en su forma y en sus componentes.

1.1. Una población identificada: estados y naciones

El primer elemento constitutivo del estado es la presencia de una **comunidad humana**: ¿cómo se identifica hoy esta base humana y qué dato permite vincular una persona con un estado determinado?

En las formas políticas preestatales, el linaje, el vínculo de sangre o una relación personal señalaban la pertenencia a un mismo núcleo político, pero, en el caso del estado, nos tenemos que preguntar de qué depende la pertenencia de un sujeto a la comunidad humana que lo constituye. Veamos, pues:

- En el estado, lo que hace que un individuo se considere miembro de la comunidad es, en general, el nacimiento en el territorio controlado por el estado (principio de *ius soli*). En ocasiones, la pertenencia deriva de la condición de los padres: se considera que los hijos de un miembro de la comunidad estatal pertenecen a dicha comunidad (principio de *ius sanguinis*).
- Los miembros de la comunidad estatal gozan de derechos y están sujetos a determinadas obligaciones. Esta comunidad de derechos y deberes define a los ciudadanos de un estado frente a los extranjeros que pertenecen a otra entidad estatal.

Esta pertenencia a un estado equivale a disfrutar de un estatus o posición –la ciudadanía–, definido por determinados atributos comunes a todos los miembros de la comunidad política. Este estatus de ciudadanía se califica, a menudo, de "nacionalidad", tanto en el lenguaje jurídico, como en el vocabulario vulgar.

Hoy límites más difusos de derechos y deberes entre ciudadanos y extranjeros

En las sociedades globales de nuestros días esta distinción entre ciudadanos nacionales y extranjeros va perdiendo nitidez. Estos últimos cuentan con diversas obligaciones con respecto al estado en que residen (por ej., fiscales o laborales). Al mismo tiempo, cada vez se les reconoce más derechos (exclusivos, hasta hace poco de los ciudadanos), tales como el acceso gratuito a la sanidad y a la educación, ayudas sociales, etc.

Desde finales del siglo XVIII, el término **nación** empezó a ser utilizado para designar a la comunidad humana que forma parte del sustrato indispensable de un estado. Este uso generalizado del término es, en consecuencia, posterior a la aparición del estado como forma de organización política.

Pese a su divulgación, el concepto y su contenido han suscitado discrepancias teóricas y conflictos políticos que han llegado hasta nuestros días. En general, al concepto nación se le han atribuido dos contenidos:

- Para una **tradición de origen francés**, la nación está constituida por todos aquellos que manifiestan –directa o indirectamente– la voluntad de convivir en una misma comunidad política, al margen y por encima de diferencias religiosas, culturales, lingüísticas o étnicas. Para esta versión, cuyo origen se encuentra en los documentos revolucionarios franceses de 1789 (Sièyes), existe la nación cuando tenemos presente la voluntad compartida de ejercer colectivamente el poder político. En esta visión "subjetiva", la nación se afirma contra el rey absoluto (concepción cívica de la nación).
- Para una **tradición de origen germánico** (Herder, Fichte), la nación tiene, en cambio, un fundamento sustantivo. Con independencia de su voluntad, quienes participan de determinados rasgos –lengua, etnia, usos jurídicos, folklore, cultura o mitología histórica– constituyen una nación porque estos elementos objetivos son la expresión de un "espíritu o alma colectiva". En esta visión "objetiva", la nación se afirma ante otras naciones.

¿Cómo influyen estas dos versiones del término *nación* en la forma política estatal? ¿Qué relaciones se establecen entre estos dos conceptos? La influencia recíproca ha sido muy importante a lo largo de los siglos XIX y XX. En términos generales, podemos distinguir dos procesos:

- En aquellos casos en los que el estado es anterior al uso político de la nación, se refuerzan las tendencias a la construcción de una "comunidad nacional única", a la que se le adjudican atributos "objetivos". En la práctica, el grupo dominante en cada estado debe ocuparse de decidir cuáles van a ser las señas de identidad que hagan coincidir al estado existente con una nación objetiva, que se forjará desde el mismo estado. Esto es lo que sucedió (con éxito desigual) en los casos de Francia y del estado español. Así procedieron muchos países descolonizados de América Latina, Asia o África, donde el estado, como organización política, precedió a la conciencia popular de una identidad nacional, fabricada, más adelante, desde el poder.
- En otras situaciones, en cambio, la construcción de una "comunidad imaginaria" (Anderson) precede a la existencia del estado. La movilización de un colectivo en torno a determinadas señas de identidad compartida, tales como la lengua, la religión, la etnia y algunas prácticas culturales, se transforma en una reivindicación de personalidad política. Éste es el caso de los movimientos y partidos nacionalistas que, en su mayoría, aspiran a la construcción de un estado propio. El principio de las nacionalidades, formulado por el político Pasquale Mancini (1817-1888) durante la lucha por la unificación de su país, y el derecho de autodeterminación, proclamado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson (1856-1924) después

de la Primera Guerra Mundial, son los instrumentos movilizadores de esta aspiración estatalista. Hallaremos ejemplos de esto en Alemania e Italia durante el siglo XIX, seguidos de otros países de la Europa central y oriental.

En la primera situación, la consigna implícita es que "cada estado debe tener su propia nación". Predomina el esfuerzo por construir (o reconstruir) la nación a partir de los instrumentos estatales con que cuenta el/los grupo/s hegemónico/s. En la segunda situación, en cambio, se trata de que "cada nación consigue su propio estado". Por ello, se persigue la constitución de un estado propio, a partir de la capacidad de movilización que tienen los grupos dinamizadores del sentimiento de identidad nacional. En ambos casos, se constata que ni la nación ni el estado son realidades naturales o predeterminadas que tengamos que aceptar tal y como son. Tanto la nación como el estado son entidades "artificiales", es decir, construidas por la acción humana a lo largo de la historia.

Estado, nación, religión y lengua

Podemos hallar un ejemplo de la equivocidad de las relaciones entre la estructura estatal y las identidades nacionales en la historia moderna de la India, Pakistán y Bangla Desh. En 1947-1948, y tras medio siglo de tensiones, Gran Bretaña aceptó conceder la independencia a la India.

La India colonial, ante su nueva situación, se dividió en dos estados en función del criterio de identidad religiosa: la Unión India, de predominio hindú, y Pakistán, de predominio musulmán.

Pakistán comprendía dos grandes regiones separadas por el estado indio: Pakistán Occidental y Pakistán Oriental (la antigua Bengala). Aunque las dos tenían una mayoría musulmana, cuestiones lingüísticas –el urdu, procedente de la región occidental fue adoptado como lengua cooficial frente al bengalí de la región oriental–, reivindicaciones económicas y movilizaciones políticas enfrentaron a las dos regiones, hasta que en 1971 estalló una guerra civil. Como resultado de este enfrentamiento, y con la ayuda de la India, Pakistán Oriental obtuvo la independencia, pasando a llamarse Bangladesh.

Así pues, lo que pudo constituir un estado único heredero del Raj –el área de dominio colonial británico– se dividió primero en dos estados y luego en tres. Esta configuración estatal se ha ido desarrollando a partir de la movilización de diferentes recursos (religión, intereses económicos, etc.) más que por una identificación nacional preexistente.

Justo por eso podemos preguntarnos hasta qué punto coinciden, en el mapa mundial las organizaciones políticas estatales con las identidades nacionales. Un examen del mapa mundial nos muestra la existencia de varias situaciones generadas por una dinámica histórica particular.

En muy pocas ocasiones hallaremos una correspondencia ajustada entre una entidad estatal única y una sola identidad nacional compartida por casi toda la población. Hay que reconocer, en cualquier caso, que son excepcionales los estados que pueden exhibir esta correspondencia; entre éstos podemos mencionar a Portugal, Islandia o Japón.

En otros casos, la población de un mismo estado expresa adhesión a identidades colectivas diferentes, lo cual hace que podamos hablar de **estados pluri-nacionales** que contienen una diversidad de comunidades con rasgos cultura-

les, étnicos o religiosos diferentes. Los ejemplos, ahora, son abundantes: Reino Unido, Bélgica, Canadá, España, Nigeria, Ruanda, Turquía, India, Sri Lanka y Australia, entre otros.

La India, ejemplo de mosaico humano

La India es un estado poscolonial que ha integrado comunidades muy diversas. Sus mil millones de habitantes practican cinco grandes religiones, se comunican en casi mil quinientas variedades idiomáticas –los dos idiomas oficiales (inglés e hindi) son conocidos por un treinta por ciento de la población–, pertenecen a grupos étnicos diferentes y respetan tradiciones culturales muy variadas. Podemos imaginar que el hecho de mantener esta cohesión estatal implica inventar símbolos unitarios que superen las tensiones de la diversidad que se manifiestan, en algunas ocasiones, en enfrentamientos violentos.

Por último, podemos encontrarnos ante la situación de que determinadas identidades nacionales sean asumidas por poblaciones –o por una parte de éstas– de varios estados. Éste es el caso de China y Taiwan, Singapur y Malasia, o el de las dos Coreas.

La cuestión de la correspondencia de las organizaciones estatales con las identidades nacionales es fuente de conflictos políticos. En las dos últimas décadas del siglo XX, se han intensificado los conflictos de esta naturaleza. El legado de la descolonización, la desintegración de la URSS o el proceso de globalización han sido algunas de sus causas.

Tradicionalmente, se ha entendido que la vinculación entre la población y el estado se basaba en una comunidad de ciertas características (lengua común, una etnia, etc.), que hacía de esta población una sola nación. En la actualidad, la mayor conciencia de diversidad que experimentan las poblaciones de un mismo estado –debido, entre otras, razones a los procesos migratorios– está llevando a nuevas interpretaciones de las relaciones entre estado y naciones.

- Una primera línea de interpretación pone el énfasis en el hecho de que la relación entre el estado y su población debería basarse en una comunidad de derechos y deberes de los ciudadanos. Esta comunidad de derechos y deberes se ocupará de trascender las crecientes diferencias de carácter lingüístico, cultural, étnico u otras que se puedan dar entre los miembros de una misma población estatal.
- Una segunda línea constata que el estado está perdiendo su condición de escenario político principal y reafirma la pluralidad de las identidades postestatales (por ejemplo, con respecto a su ciudad, la UE, etcétera). Desde este punto de vista, sería posible compatibilizar diferentes tipos de lealtades –étnicas, religiosas, lingüísticas, etc.–, que ni entrarían en conflicto con la vinculación estatal, ni estarían subordinadas a él.

Es importante que seamos conscientes de que la difícil y agitada relación entre estado y nación puede cambiar, tanto por lo que se refiere al papel del estado en tanto que organización del poder político, como por lo que respecta al papel de la nación como mecanismo de integración social.

1.2. Un espacio delimitado

Si bien ninguna forma política ha podido prescindir de la población, son numerosas las que, durante siglos, han podido prescindir del elemento territorial: las agrupaciones nómadas (clanes, tribus, etc.) no tenían referencias espaciales y se desplazaban según las necesidades de su propia existencia.

El dominio estatal

El dominio estatal afecta tanto a la superficie como al subsuelo. Comprende también las aguas interiores (ríos y lagos), los mares limítrofes y las llamadas "plataformas marinas" contiguas a tierra firme. Se extiende, del mismo modo, por el espacio aéreo que sobrevuela su marco territorial. Así pues, tan sólo escapan a este control las denominadas aguas internacionales y el espacio estratosférico, que está abierto a todos los estados para usos militares (Tratado internacional de 1967).

En contraste con las diferentes formas políticas anteriores, el estado se ha caracterizado por delimitar con claridad el espacio de su actuación, es decir, por marcar un ámbito físico –tierra, agua, espacio aéreo– mediante el trazado de fronteras.

Este ámbito, en el que se sitúa el estado, es donde éste pretende actuar en un régimen de exclusividad. La expansión de la forma estatal ha provocado el hecho de que todo el planeta esté controlado o reivindicado por un estado, con una única excepción, el espacio de la Antártida, excluido del dominio estatal por el Tratado internacional de 1959.

No obstante, la delimitación del espacio estatal ha sido un asunto conflictivo. A menudo, las fronteras se han justificado de acuerdo con los llamados accidentes naturales –una sierra, un río, un mar, etc.– o partiendo de medidas geográficas –un meridiano, un paralelo. Pero, difícilmente podemos invocar a la naturaleza para determinar límites estatales, puesto que, en realidad, estos límites son siempre convencionales, es decir, nacidos de estrategias políticas basadas en factores económicos, militares u otros.

Armas, recursos económicos y espacio territorial

En los últimos quinientos años, los estados han ido ampliando la reivindicación sobre las llamadas aguas territoriales, que son las zonas marinas contenidas en su territorio. Hasta mediados de siglo XX, las aguas territoriales de dominio estatal excedían raramente las tres millas. ¿Cuál era la razón? Pues el alcance de la artillería costera. Más tarde, al aumentar la potencia del armamento disponible, se reivindicaron las doce o quince millas.

En este momento, la capacidad militar, que a duras penas tiene límites de alcance, es secundaria respecto de la capacidad de explotar los recursos submarinos de gran valor como la pesca, la minería, el petróleo, el gas, etc. Por este motivo se está reclamando la extensión del dominio estatal a doscientas millas de la costa con finalidad económica, así como dejar la explotación de los recursos naturales en aguas internacionales a una autoridad mundial.

Un tratado internacional de derecho marino firmado en 1983 ha sido rechazado por países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania o Italia, al no estar dispuestos a renunciar a la explotación de estos recursos.

La importancia del factor espacio (territorial y marítimo) ha sido decisiva en la consolidación del sistema de estados. Los estados han hecho del territorio un elemento constitutivo e inalienable: no es, en principio, susceptible de permuta, venta o cesión.

Sin embargo, las circunstancias actuales han modificado la importancia del territorio en el mundo globalizado de hoy en día. Si bien siguen abiertos conflictos interestatales por razones territoriales (como los que enfrentan a Etiopía y Eritrea, o a China, a Pakistán y la India por la región de Cachemira), ni la seguridad militar ni la capacidad económica quedan aseguradas por una base territorial de contornos bien establecidos. La internacionalización de la actividad financiera y económica o los procesos de integración política, comercial y económica (como la Unión Europea, Mercosur o el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte –NAFTA) relativizan las fronteras territoriales y las hacen mucho más permeables.

1.3. La capacidad de coacción: el principio de soberanía

El tercer elemento que caracteriza la estructura estatal es, la potestad para tomar decisiones que son obligatorias para la totalidad de la población que se halla dentro del marco territorial establecido. Desde el siglo XVIII, esta capacidad recibe el nombre de **soberanía**.

La soberanía es, por lo tanto, la cualidad que dota a una entidad política de un poder originario, que no depende, ni interna ni externamente, de ninguna otra autoridad y que le confiere un derecho indiscutible para utilizar –si es necesario– la coacción.

En su vertiente interna, entendemos que el estado es soberano, "superior", porque, en principio, se puede imponer –y, de hecho, tiene que hacerlo– a cualquier otra fuente de autoridad. Este hecho se traduce en la posesión por parte del estado del monopolio del derecho y de la violencia, frente a otros actores.

Al mismo tiempo, en su vertiente externa, el estado soberano no admite el dominio de otra autoridad ajena. Por esta razón, la soberanía iguala, sobre el papel, a todos los estados. Así, en principio –y de acuerdo con el derecho internacional– Etiopía, Ecuador, España y Estados Unidos se encuentran en igualdad de condiciones en tanto que todos son estados soberanos.

A pesar de esto, el concepto de soberanía estatal ha sido también –como el de nación– uno de los más discutidos y uno de los que más confusión ha producido en la teoría política y jurídica. Son varias las razones de esta polémica.

- En primer lugar, y en su dimensión exterior, es fácil comprobar la existencia de **restricciones que se imponen desde el exterior** a la acción del estado y que corrigen la idea original de la soberanía como un poder insuperable e ilimitado.

Un tratado bilateral entre dos estados o el ingreso en una identidad supranacional puede conllevar renuncias recíprocas en el ejercicio del poder político.

Pero, de hecho, la reducción de la soberanía también se produce cuando otros poderes externos son capaces de modificar las políticas de un estado pretendidamente soberano, mediante la violencia armada o la amenaza de la misma, o bien mediante la presión económica o mediática.

- En los últimos años, la elaboración del **derecho a la injerencia humanitaria** ha hecho que se vuelvan a plantear los límites de la soberanía estatal. Se entiende por tal la justificación de la acción de un poder exterior –de un estado o de una organización interestatal– en el interior de otro país, con el objetivo de asegurar el respeto de los derechos fundamentales y las condiciones de vida que pueden verse amenazados o vulnerados por su propio gobierno. La intervención exterior en las guerras de los Balcanes, Bosnia-Herzegovina o Kosovo, en ocasiones fue justificada a través de la invocación de este derecho. Del mismo modo, en algunos países se han puesto en marcha procesos judiciales contra ciudadanos o autoridades de otros países, acusados de haber cometido acciones criminales contra sus propios conciudadanos.

Supuestos de injerencia humanitaria

La intervención militar de Estados Unidos en Vietnam o en Nicaragua, de Ruanda en el Congo, de Israel en el Líbano o de las Naciones Unidas y la OTAN en los Balcanes constituyen algunos ejemplos de entre una gran cantidad de casos.

Por su parte, la acción del FMI (Fondo Monetario Internacional) determina las políticas económicas y sociales de muchos estados, de la misma forma que grandes empresas

transnacionales –financieras o industriales– marcan también una serie de condiciones a los gobiernos de países en vías de desarrollo.

- Para finalizar, el concepto de soberanía también plantea algún que otro problema cuando examinamos la aplicación territorial del poder político. En un mismo territorio, cada vez es más frecuente la **convivencia entre autoridades** de diferentes niveles: locales, regionales, estatales, de competencia general y de competencia especializada. Y cuando en los estados federales – o en otras variantes de autogobierno territorial– el poder se distribuye, se hace más difícil señalar dónde reside o a quien se ha de atribuir la soberanía como un poder originario, ilimitado y concentrado. En este contexto, se ha formulado la noción de "soberanía compartida" para referirse a la distribución de este poder originario entre varias entidades políticas.

Chile, España, Gran Bretaña y el caso Pinochet

En 1997, un juez español recibe una denuncia contra el general Augusto Pinochet, dictador de Chile entre 1973 y 1989. Estaba acusado de responsabilidad criminal por detenciones ilegales, torturas y asesinatos cometidos durante su permanencia en el poder.

La causa contra Pinochet siguió su curso hasta que, en 1998, fue detenido en Londres a petición de las autoridades judiciales españolas. La defensa del general Pinochet invocó la inmunidad que le protegía –según su criterio– en toda su actividad como jefe de un estado soberano.

Por su parte, el gobierno chileno del momento mantuvo que sólo el estado chileno era competente, en virtud de su soberanía, para juzgar a Pinochet. Las autoridades judiciales británicas –tras una larga y compleja tramitación– rechazaron estas argumentaciones basadas en el principio de soberanía y aceptaron el juicio del general por parte de las autoridades de otro estado, en este caso, el español.

Sin embargo, el gobierno británico decidió "por razones humanitarias" que Pinochet no fuera enviado a España y le permitió regresar a Chile. Años después, fue procesado en su país por diversos delitos.

Así pues, hemos podido ver cómo una visión tradicional de la política todavía considera hoy a la soberanía como un componente esencial del estado. Pero, también es cierto que un examen realista de las manifestaciones del poder político en el mundo actual nos descubre la existencia de una enorme interdependencia que, en la actualidad, se da entre varias entidades políticas y, como resultado, la capacidad del estado para tomar decisiones coactivas sin límite ni interferencia interior o exterior aparece cada vez más debilitada.

Estados fallidos

Recientemente, el término *estados fallidos* se ha hecho popular tanto en el terreno académico como político. Con él se alude a aquellos estados incapaces de proveer los bienes políticos fundamentales asociados a la idea de estado: seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social (Patrick, 2006). En el ámbito político, la difusión de este término ha sido en buena parte resultado del 11 de septiembre de 2001. Los ataques fueron directamente relacionados por el gobierno de Bush con el colapso del estado en Afganistán, que facilitó el entrenamiento y la organización de grupos terroristas en esa región. En este contexto, la identificación de estados a punto de desintegración o fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos.

Este concepto ha generado diversas iniciativas que analizan el grado de estado fallido de un listado de países. Una de ellas es la realizada por la organización Fund for Peace, que toma en consideración 12 criterios (movimientos masivos de refugiados y desplazados, suspensión o aplicación arbitraria del estado de derecho, deterioro de los servicios públicos, severo declive económico, etc.). En la página web de esta organización se puede consultar la lista –y orden– de estados fallidos del mundo (www.fp-es.org). Sudan, Irak, Somalia, Zimbabwe y Chad encabezaban la lista de 2005.

2. Las instituciones y las constituciones como reglas del juego

2.1. De la práctica a la institución

Sabemos que el estado es un modelo histórico de organización de la actividad política que descansa en una serie de instituciones: parlamento, gobierno, tribunales, burocracia, etc. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de instituciones? Pues bien, hablamos de instituciones para referirnos a pautas permanentes a las que se ajustan –o intentan ajustarse– los comportamientos de los individuos y de los grupos.

Las instituciones pueden definirse como las "reglas del juego", es decir, las constricciones que determinan la interacción humana. Las instituciones estructuran los incentivos y marcan las pautas de comportamiento de los actores cuando éstos interactúan, indicándoles qué les está prohibido, permitido o recomendado y bajo qué condiciones (North, 1990).

Las instituciones surgen de actividades repetidas de los individuos o de los grupos en tanto que mecanismos que pautan dichas actividades. A través de ellas se define, por ejemplo, qué posiciones ocupa cada actor en sus relaciones con otros actores, cómo se accede a tales posiciones, cómo se pueden solucionar los conflictos que surjan entre ellos, etc.

En la actividad política también surgen instituciones con el ánimo de pautar o regular las conductas políticas. Por ejemplo, en una sociedad democrática el sistema electoral es la institución a través de la cual los votantes pueden expresar sus preferencias políticas y traducir estas preferencias en poder político (escaños).

Las ventajas que ofrece la institucionalización en la práctica política estatal son importantes. En especial, cabe destacar tres ventajas:

- Con la adopción de pautas regulares, la comunidad ahorra esfuerzo social porque no tiene que reinventar cada vez los procedimientos necesarios para alcanzar el mismo resultado. Por ejemplo, si dos personas discrepan en la interpretación de un contrato que los vincula acuden a una institución para solucionar la controversia: un tribunal de justicia.
- La institucionalización de las funciones disminuye la imprevisibilidad y la incertidumbre. Los ciudadanos esperan que el desempeño de las funciones

políticas se adecuen a determinadas reglas, con el fin de no depender de la arbitrariedad de quien las ejerce en un momento dado.

- Con las instituciones se distingue entre la persona y la función que desempeña. Con ello se asegura la continuidad del ejercicio de la función, al margen de las posibles contingencias personales.

Diseño institucional y efectos en el comportamiento político

Elegir un diseño u otro de una institución política supone generar incentivos diferentes en las conductas de los actores políticos. Siguiendo con el ejemplo del sistema electoral: optar por un tamaño reducido o amplio de los distritos tiene efectos diferentes en las estrategias de los actores políticos. Así, si un candidato electoral compite en un distrito uninominal (en el que sólo puede ser elegido un representante) tenderá a realizar una oferta política localista y de proximidad con su electorado. En cambio, un candidato que compita en un distrito mucho más amplio (en los que, por ejemplo, hay 30 escaños en liza) no tiene un incentivo a desarrollar una estrategia política tan particularista.

Instituciones formales *versus* informales

Las instituciones, entendidas como reglas de juego, pueden ser formales o informales. La diferencia radica en que estas últimas normalmente no están escritas y son transmitidas e impuestas fuera de los canales de sanción oficial (Helmke y Levitsky, 2004). A veces, las instituciones informales son reglas ilegales, opuestas a las formales. Por ejemplo, las instituciones que rigen el funcionamiento de la corrupción o el clientelismo político vulneran las instituciones democráticas. En otras ocasiones, las instituciones informales complementan a las instituciones legalmente establecidas o suplen la labor de éstas (debido a su ineficacia) pero sin que sean instituciones contrarias a la legalidad vigente.

Un caso ilustrativo de esto último es el de las rondas campesinas en Perú. Ante los repetidos episodios de robos en las áreas rurales y la incapacidad del estado peruano para ofrecer suficiente seguridad, los propios campesinos organizaron patrullas para proteger sus propiedades. Estas patrullas terminaron siendo reconocidas por el estado e institucionalizadas formalmente.

La existencia de una variedad de instituciones responde a un principio de especialización funcional y obliga a establecer un cuadro de relaciones entre éstas. La política es una práctica colectiva, destinada a regular los conflictos, de tal modo que cada institución se ocupa de una o varias de las tareas necesarias para obtener dicha regulación. Los cambios económicos, sociales y culturales han comportado la existencia de un proceso de especialización en el ámbito territorial y en el funcional.

- El ámbito territorial de actuación se convierte en un criterio de especialización: ¿qué instituciones tienen que ocuparse de la actividad política de todo el territorio y cuáles sólo de una parte de éste? Por tanto, será necesario examinar las instituciones que se ocupan de esto en uno y otro escenario. Pese a todo, vemos cómo determinadas actividades políticas implican la actuación de algunas instituciones en más de un ámbito territorial: cada vez es más frecuente que una cuestión a regular en un ámbito territorial determinado sea a la vez objeto de intervención municipal, regional, estatal y –en nuestro caso– europeo.

Ejemplo

Por ejemplo una actuación pública para promover el desarrollo económico, en un municipio determinado, acostumbra a contar con la cooperación del propio ayuntamiento, de la comunidad autónoma, del ministerio estatal correspondiente y de la Unión Europea.

- Al mismo tiempo, también nos encontramos con una diferenciación funcional cuando atribuimos el ejercicio principal de una o varias funciones especializadas a diferentes instituciones. Desde la aparición del estado absoluto hasta hoy se ha producido una progresiva segregación de funciones que, en un primer momento, se le atribuían a la corona y que, en la actualidad, comparten parlamentos, gobiernos, tribunales, administraciones, etc.

2.2. La constitución como regla última

Esta misma pluralidad de instituciones obliga a definir un marco de relación entre éstas. ¿Cómo se vinculan? ¿Cómo se resuelven los conflictos que pueden surgir entre ellas? A pesar de esta creciente diferenciación institucional, ¿qué vínculos mantienen para que podamos seguir hablando de unidad estatal? Este marco de relación depende de dos factores. Depende, en parte, de una definición contenida en un texto legal –la **constitución**– que contiene las reglas que señalan el campo de juego de las instituciones del estado y sus relaciones recíprocas. Pero también deriva de una dinámica política histórica, que puede alterar aquella definición constitucional.

Constituciones escritas y 'no escritas'

En algunos casos, se habla de la existencia de una constitución "no escrita" para describir la situación de los sistemas políticos cuyos acuerdos fundamentales no están ordenados en un mismo texto legal, sino que figuran en un conjunto de disposiciones e incluso de convenciones o prácticas tradicionales. Gran Bretaña aparece como un ejemplo singular de este tipo de constitución no escrita. Nueva Zelanda e Israel tampoco tienen un texto constitucional sistemático, sino que se organizan de acuerdo con una serie de normas básicas.

Estas reglas básicas afectan a tres grandes dimensiones de la estructura política estatal:

- La configuración de las instituciones: cómo se estructuran, cómo actúan, con qué recursos cuentan y quién los gestiona.
- La relación recíproca entre las mismas instituciones: cómo se reparten las diferentes funciones políticas, en qué aspectos colaboran o cómo resuelven sus discrepancias.
- La posición del ciudadano frente a las instituciones: cómo participa en su funcionamiento efectivo y cómo se protege de sus abusos, es decir, cuáles son sus derechos y sus obligaciones.

A partir del estado liberal se asume de forma mayoritaria que estas reglas básicas tienen que ser el resultado de un acuerdo colectivo y explícito entre todos los miembros de la comunidad. Este **acuerdo colectivo acerca de las "reglas del juego"** se plasma, por norma general, en una **constitución**, es decir, un texto legal fundamental a partir del que se deriva la validez del resto de las normas estatales. La constitución determina, por tanto, el campo y las posibilidades de los diferentes actores que participan en la actividad política.

Los ciudadanos y las instituciones deben estar sujetos a la Constitución si quieren que sus actos sean aceptados por otros actores, puesto que, cuando adoptamos una constitución, expresamos el acuerdo general sobre la primacía del imperio de la ley que caracteriza al estado liberal-democrático. Este principio tiene como referencia última la existencia de una **norma constitucional como "ley de leyes"** a la que se tienen que someter tanto los titulares del poder como los mismos ciudadanos.

¿Cómo se elaboran estas reglas básicas? La elaboración de este acuerdo en torno a normas fundamentales suele partir de una situación de cambio radical en el escenario político: el acceso a la independencia, el derrocamiento de una dictadura, una revolución, una derrota militar, una crisis institucional grave, etc. Un cambio de este tipo suele suponer una redistribución de recursos –económicos, organizativos, coactivos y simbólicos, etcétera– entre los diferentes actores. De ahí la necesidad de redefinir las reglas del juego político que se desarrollará entre ellos. En este contexto, pondremos en marcha un proceso constituyente –o de elaboración de la constitución– que se confía a una asamblea representativa, encargada de discutir y aprobar un texto. En general, la aprobación de dicho texto será avalada con una intervención popular directa en un referéndum. El proceso constituyente es, en realidad, un momento de negociación política sobre temas fundamentales de la convivencia social.

Constituciones a la carta

En la historia constitucional española abundan los textos constitucionales partidistas, es decir, que quienes contaban con una mayoría política circunstancial imponían un documento constitucional que los situaba en una posición descaradamente ventajosa. Al no contar con una aceptación básica, el texto constitucional era muy frágil y sólo continuaba en vigor formalmente a costa de continuos incumplimientos por parte de unos y de otros. A diferencia de estos precedentes negativos, la Constitución española de 1978 ha sido el texto constitucional que ha tenido un consenso más amplio entre sectores sociales y grupos políticos.

Si nos preguntamos acerca de **qué garantiza la estabilidad de la constitución**, debemos señalar que el éxito –o la supervivencia– de un acuerdo constitucional depende, en gran parte, del grado de adhesión de la ciudadanía hacia dicho documento. Así pues, la continuidad y la eficacia constitucional no depende únicamente de la calidad técnica de su redacción, sino, sobre todo, de la coherencia existente entre los valores que protege y los valores que una determinada sociedad considera fundamentales.

Cuando el consenso sobre los valores constitucionales ha arraigado durante generaciones en una comunidad política, la constitución se puede convertir en un símbolo que inspira respeto e, incluso, una cierta veneración.

Pero, por su misma naturaleza de acuerdo político, las constituciones no son inmutables, ya que a lo largo de su historia pueden experimentar reformas en alguna de sus partes o su sustitución total por un nuevo texto. A veces estas modificaciones permiten prolongar la vida de la constitución más allá de las condiciones originales en las que se forjó. El caso norteamericano es un buen ejemplo, puesto que su constitución no sólo ha sido reinterpretada, sino que también ha sido corregida en veintisiete ocasiones, con cambios importantes en el texto original de los diferentes artículos de la constitución de 1787.

La relectura de la constitución en Estados Unidos

Durante un siglo y medio, autoridades y tribunales consideraron que la Constitución de Estados Unidos no se oponía a la segregación racial establecida por las leyes de los estados que prohibían matrimonios entre personas de diferentes razas y obligaban a separarlas en servicios y locales públicos, negocios privados, etc. Pero en 1954, una sentencia del Tribunal Supremo de EE.UU. declaró la inconstitucionalidad de las leyes y las prácticas segregacionistas, sin alterar la redacción constitucional original. Fue suficiente con una nueva interpretación del Tribunal Supremo que consideraba la segregación como atentatoria al principio de igualdad. De ese modo, el Tribunal volvía a examinar el texto constitucional y lo adecuaba al cambio de valores operado en un gran sector de la población, favorable al movimiento antisegregacionista desarrollado entre los años 60 y 70 del siglo XX.

Para finalizar, a la hora de plantearnos **en qué medida son respetables las constituciones**, hay que apuntar que la simple existencia de un texto constitucional no significa que se lleve a cabo un cumplimiento automático y exacto de la misma por parte de todos los actores. Si comparamos las situaciones de diferentes países, nos encontramos con una gran variedad en los grados de cumplimiento. En ciertos casos, los actores suelen respetar las reglas constitucionales y el juego político se ajusta a lo que determina la constitución; en otros, en cambio, el respeto a las reglas constitucionales es parcial e intermitente. Asimismo, también se dan situaciones en las que quien posee el poder político modifica, interpreta y aplica la norma constitucional según su arbitrio y en beneficio propio, como mero pretexto para reforzar su dominio. En estos casos, la constitución ya no se puede considerar como "reglas de juego", sino como un simple instrumento al servicio del grupo o de la persona que ejerce un poder absoluto basado en la fuerza.

Las constituciones en la práctica

En los países de tradición liberal democrática, por norma general la vida transcurre de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Una actuación privada o institucional sospechosa de vulnerar la constitución es denunciada y examinada por una instancia independiente—generalmente un tribunal— que dictamina una resolución de cumplimiento obligatorio. Éste es el caso, actualmente, de Estados Unidos, Canadá, Alemania o España.

Otros países se encuentran en situaciones en las que alguno de los actores políticos, ya sea el gobierno, el ejército, o determinados sectores económicos, ignoran las normas constitucionales, sin que los tribunales competentes tengan autoridad para intervenir con eficacia. Así ha ocurrido en Perú, México, Turquía o Rusia.

Del mismo modo, es preciso que tengamos en cuenta un abundante número de países donde la constitución es un instrumento al servicio del poder; éste lo utiliza, lo reforma o lo abandona según su propia conveniencia. Marruecos, Bielorrusia, Costa de Marfil, Zambia, Pakistán o Kazajistán son ejemplos entre una abundante serie de casos que responden a este modelo pseudoconstitucional. Junto con éstos, podemos hacer referencia a otros sistemas políticos de carácter dictatorial en los que nunca se ha llegado a promulgar un texto constitucional (Arabia Saudí, Bután) o bien en los que, a pesar de tenerlo, éste ha carecido de efecto (Somalia, Sierra Leona, Myanmar).

3. La distribución territorial del poder: estados unitarios, estados compuestos y confederaciones

Antes ya hemos apuntado que los estados se organizan institucionalmente atendiendo a los diferentes ámbitos territoriales. Salvo entidades políticas muy reducidas en las que el poder político se concentra en una sola institución, en la mayoría de los casos se ha producido una distribución del poder entre diferentes instituciones de alcance nacional. Con esta distribución, la intención es asegurar una mayor eficiencia y obtener una mayor adhesión por parte de la comunidad en la que se lleva a cabo.

Las configuraciones territoriales del poder son muy variadas, pero un intento de simplificación permite distinguir tres grandes tipos ideales: estados unitarios, estados compuestos y confederaciones de estados.

3.1. El estado unitario

En el estado unitario, el poder político básico se encuentra en un único centro, desde el que se proyecta a todo el territorio. En algunas ocasiones, para poder ejercerlo de una manera más eficaz, el centro puede delegar competencias y distribuir recursos entre entidades de ámbito subestatal (municipios, comarcas, condados, provincias, departamentos, regiones, etc.). No obstante, estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante una decisión unilateral. En este tipo de estado, la jerarquía vertical caracteriza la relación entre instituciones.

- Los estados liberales tendieron, en un principio, a formas centralizadas de poder para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de origen o de residencia. Con esto se quería contrarrestar una dispersión política que, en muchos casos, favorecía a los grupos privilegiados tradicionales en sus respectivos territorios.
- Pese a esto, ya hemos dicho que en los estados unitarios siempre han existido entidades políticas que constituyen el llamado *gobierno local* o *administración local*. En cada una de estas unidades, hay un órgano elegido – ayuntamiento, consejo comarcal, diputación provincial, etc. – que se encarga de ejercer a escala local las funciones políticas que se le han atribuido, unas funciones que están definidas, tuteladas y financiadas por las autoridades del poder central.
- De todos modos, el incremento de necesidades sociales en materia de educación, sanidad, ordenación territorial, promoción económica, servicios sociales, etc. y su difícil satisfacción en un marco demasiado uniforme y concentrado ha llevado a los estados unitarios a moderar el centralismo

Ejemplo

Cuando hablamos del modelo jacobino de estado, estamos aludiendo a una versión extrema de esta centralización defendida por el sector radical de la revolución antiabsolutista de 1789.

extremo de la época de su nacimiento (algo característico, hasta no hace mucho, en Francia o España) y a buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización. Con ello se persigue una mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

3.2. El estado compuesto

En los estados compuestos, en cambio, el poder político se reparte entre las instituciones que controlan diferentes ámbitos territoriales. Existe, pues, una voluntad política, original, de compartir el poder entre los distintos niveles de gobierno, sin que haya un único centro que pueda imponerse a los otros sectores institucionales en todos los campos de intervención. En lugar de una jerarquía vertical predomina, en este caso, el principio de coordinación horizontal entre instituciones de diferente ámbito territorial.

- Las **federaciones o estados federales** son el caso más frecuente de estado compuesto y agrupan entidades políticas territoriales que reciben nombres diferentes: estados (Estados Unidos), *Länder* (Alemania Federal), cantones (Suiza), comunidades y regiones (Bélgica) o provincias (Canadá). Si bien no podemos hablar de un modelo federal único, tomando como referencia el federalismo de Estados Unidos o el de Suiza, sus principales características son:
 - Una distribución de competencias que especifica estrictamente las que corresponden a la federación –por ejemplo, defensa, moneda, política exterior, etc.–, y deja el resto para los estados o cantones federados. En principio, se trata de señalar que las competencias de la federación son excepciones contadas y bien establecidas.
En esta distribución de competencias tiene un papel relevante el reparto de la capacidad tributaria, que muestra cómo se distribuye entre la federación y los estados el derecho de establecer los impuestos y el rendimiento de los mismos.
 - La existencia de instituciones federales, como pueden ser un parlamento, un ejecutivo, unos tribunales, etc., en cuya elección y composición intervienen de alguna forma los estados o unidades federadas.
 - La existencia de una constitución singular, en cada uno de los estados o entidades federadas, donde se precisan las instituciones de gobierno de cada una de éstas.
 - El establecimiento de un tribunal supremo o federal con atribuciones para decidir sobre los conflictos que puedan enfrentar a la federación con los estados o a los estados entre sí.

¿Cuál es el origen de las federaciones y cómo han evolucionado? Hay tres factores principales que pueden influir en la definición de un estado federal:

- En primer lugar, la conveniencia de integrar entidades políticas anteriores que ponen en común recursos y competencias para asegurar mejor la viabilidad frente a desafíos exteriores. Éste es el caso de Estados Unidos o Suiza.
- En otros casos, se trata de organizar federalmente una serie de territorios diferentes, que antes permanecían unidos a una misma metrópoli por la dependencia colonial, tal y como les sucedió a algunos países de América Latina, al Canadá, a India, a Australia o a Nigeria.
- Por último, la federación puede nacer de la voluntad de dispersar el poder político, que se encontraba excesivamente concentrado, y dar respuesta así a la diversidad territorial, cultural o religiosa de un estado unitario: Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, o Bélgica, desde 1980.

Junto al modelo federado, **hay otras variantes del estado compuesto** que se sitúan a medio camino entre la federación y el estado unitario descentralizado. España, desde 1978, y Gran Bretaña, desde 1999, presentan variantes de estado compuesto que no encajan por completo en el federalismo clásico.

Sobre la base de acuerdos políticos que implican a las poblaciones afectadas, mediante el referéndum o la consulta a los representantes, se atribuyen poderes y recursos a las instituciones de determinados territorios subestatales. Tal es el caso de las diecisiete comunidades autónomas en España, y de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, en Gran Bretaña. Sus respectivos parlamentos pueden elaborar leyes o imponer tributos en las materias que tienen asignadas y estas leyes poseen el mismo rango que las elaboradas por el parlamento del estado para todo su territorio. Pero, a diferencia de los estados federados, donde las competencias que se atribuyen a las entidades subestatales son la regla y las que corresponden a la federación son la excepción, con este modelo se intenta delimitar de forma precisa tanto las competencias asignadas a las entidades subestatales como al estado, incluyendo, en algunas ocasiones, una relación de competencias compartidas. El modelo se distingue, también, de la federación, en la inexistencia de instituciones centrales –cámara legislativa, tribunal constitucional, etc.– que tengan representación en las entidades subestatales. Pese a todo, hay que indicar que, en la práctica, las diferencias entre el modelo federal y otras variantes del estado compuesto dependen, sobre todo, de la cantidad de recursos financieros en manos de cada autoridad: es el volumen de estos recursos lo que da una idea de la capacidad de intervención política de cada nivel territorial.

En cuanto a su evolución, en los estados federales más consolidados la dinámica política ha llevado a la intensificación de la cooperación entre la federación y las entidades federadas, con la finalidad de enfrentarse a unos proble-

mas cada vez menos manejables para un único nivel territorial. De esta forma, con el tiempo, han ido ganando importancia las llamadas **relaciones intergubernamentales** para financiar grandes infraestructuras (como aeropuertos o autopistas) o para mantener servicios públicos de diferente tipo.

El estado de las autonomías en el estado español

Un caso de dispersión territorial de poder lo presenta la Constitución de 1978, que permite el establecimiento de comunidades autónomas en determinada áreas territoriales subestatales. Con esta previsión, la Constitución de 1978 respondía a las reivindicaciones históricas de autogobierno por parte de Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las que se añadieron después otras regiones. De acuerdo con la Constitución, las competencias políticas se reparten entre los órganos centrales del estado y los órganos de gobierno de cada una de las 17 comunidades autónomas. Para cada caso, la distribución concreta de competencias se fija en la propia Constitución y en el estatuto de autonomía de cada comunidad. La reforma de esta distribución no se puede hacer de forma unilateral, debido a que sólo prospera si se basa en el acuerdo del poder político estatal y del poder político autonómico. De esta forma, el estado de las autonomías se sitúa, en algunos aspectos, cerca del modelo de estado federal, a pesar de que no presenta algunas de sus características, como, por ejemplo, una participación más directa de las entidades o comunidades agrupadas en los órganos de gobierno del estado (Senado, Tribunal Constitucional, etcétera).

Una buena parte de la concentración o de la dispersión del poder político la constituye el volumen de recursos públicos de que disponen cada uno de los niveles de gobierno territoriales para financiar la actividad y los servicios que presta. Cuanto mayor es la cuota del gasto público que controla el estado, mayor será la centralización, y viceversa. En el cuadro, hemos comparado datos de algunos modelos. Hay que tener en cuenta que algunos estados unitarios han otorgado a sus gobiernos locales una elevada capacidad de gasto y, en consecuencia, un amplio abanico de competencias. La posición de España, en una zona intermedia entre los estados unitarios y los federales, revela su carácter parafederal y la debilidad de su gobierno local o municipal.

Tabla 1. Distribución del poder político: gasto público según niveles de gobierno (en porcentaje sobre el gasto público no financiero).

	Porcentaje del gasto público administrado por diferentes instituciones de ámbito		
	Central	Subestatal*	Local**
Estados unitarios			
Francia (2003)	82		18
Irlanda (1997)	72		28
Noruega (2003)	69		31
Holanda (2003)	66		34
Finlandia (2003)	63		
Suecia (2002)	56		
Dinamarca	41		
Estados compuestos			

*Incluye –según los estados– el gasto de estados federados, cantones, provincias, länder o comunidades autónomas.

**Incluye el gasto de municipios y otros entes locales (provincias, condados, etcétera).

Fuente: Vallès (2007).

	Porcentaje del gasto público administrado por diferentes instituciones de ámbito		
	Central	Subestatal*	Local**
Austria (2002)	69	17	14
Bélgica (2002)	64	23	13
Alemania (2003)	63	22	14
España (2002)	56	31	13
Suiza (2001)	45	24	22

*Incluye –según los estados– el gasto de estados federados, cantones, provincias, länder o comunidades autónomas.

**Incluye el gasto de municipios y otros entes locales (provincias, condados, etcétera).

Fuente: Vallès (2007).

3.3. Las confederaciones

En otro plano se sitúan las confederaciones, que **no son una modalidad o tipo de estado**, sino que consisten en agrupaciones de estados que existen previamente y que deciden actuar de forma mancomunada sobre un ámbito más o menos amplio de acción política (relaciones exteriores, defensa, moneda y régimen de aduanas).

Cualquier decisión colectiva debe tener siempre la conformidad de todos los estados miembros de la confederación, lo que equivale a un reconocimiento del derecho de veto de cada uno. Si no hay unanimidad en el acuerdo, la decisión no progresa.

El órgano máximo de gobierno de la confederación –un consejo, una convención o asamblea– reúne a los representantes de cada estado, quienes actúan de embajadores de sus respectivos gobiernos y, por tanto, las decisiones comunes requieren, a menudo, de negociaciones laboriosas. Por otra parte, la confederación no suele disponer de mecanismos capaces de someter a un miembro que se niega a respetar una decisión que se haya tomado.

Todo esto hace que las confederaciones hayan sido poco estables y se hayan desintegrado cuando la conciliación de intereses estatales y generales no ha sido posible, o bien ha supuesto una etapa para avanzar hacia una mayor integración (en general para adoptar un modelo federal), y así lo revelan los ejemplos de que disponemos. Entre 1776 y 1778, las trece colonias norteamericanas que habían declarado su independencia de Gran Bretaña actuaron como una confederación. La Constitución de 1787 fue la que convirtió esta primera asociación en una federación. Del mismo modo, Suiza, que todavía conserva la denominación de Confederación Helvética, es, desde 1848, un estado federal.

Unión europea

La entidad política más próxima al modelo de la confederación es, en la actualidad, la Unión Europea.

Los estados que la integran han cedido a la Unión la definición de políticas importantes en materia de moneda, comercio interior y exterior, agricultura, cooperación judicial y policial, inmigración y seguridad fronteriza, entre otros. Los acuerdos del Parlamento europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión obligan a los estados miembros a dictar sentencias a partir de las leyes y directrices aprobadas por las instancias europeas. En cierto modo, la UE se encuentra entre el modelo confederado y el modelo federado, ya que el derecho de veto de sus miembros está limitado sólo a decisiones sobre algunas materias determinadas, pero no puede aplicarse a todas ellas.

Tabla 2. Una escala en la distribución territorial del poder

Estado unitario	Estado compuesto			Confederación
Centralizado	Regio-nalizado	Autonómico	Federal	
+ ← ← ← ← ← ← ← ← Concentración de poder → → → → → → → → -				
Portugal Dinamarca Holanda Suecia Finlandia	Francia	España Gran Bretaña ¹ Italia	Alemania EE.UU. India Rusia Suiza Canadá Bélgica	UE ² CEI ³

(¹) El proceso de *devolution* (o retorno de competencia a Escocia y Gales) aprobado en 1998-1999 ha convertido a Gran Bretaña en un estado intermedio entre el modelo regionalizado y el federal, algo parecido al caso español.

(²) La Unión Europea se puede situar entre el modelo federal y el modelo confederado, en función de cómo se administran las diferentes competencias trasladadas desde los estados miembros a la Unión.

(³) La CEI (Comunidad de estados Independientes, integrada por Rusia y las otras diez repúblicas de la antigua URSS, conocida a menudo con las siglas inglesas CIS) es una asociación de estados, con una estructura poco definida y que se puede parecer al modelo confederado.

3.4. Entre la integración y la dispersión

Hoy día, la distribución territorial del poder presenta múltiples interrogantes: ¿qué razones justifican la puesta en marcha de las formas de distribución territorial del poder?, ¿qué argumentos justifican estas medidas?, ¿en qué momento político se define una nueva distribución territorial del poder? y ¿cuáles son las tendencias políticas en este aspecto?

La adopción de un modelo federalista o centralizador se justifica de acuerdo con dos tipos de argumentos:

- Desde un punto de vista funcional, la centralización puede implicar un tratamiento igual y equitativo entre todos los miembros de una misma comunidad. Por otro lado, la ventaja de la dispersión subyace en la posibilidad de aproximar las decisiones y los productos políticos a sus destinatarios inmediatos, con el objetivo de adaptarlos mejor a sus demandas y necesidades.
- Desde una perspectiva simbólica, o cultural, se afirma que una organización política goza de una mejor estabilidad si puede resolver armónicamente la presencia de varias identidades colectivas (nacionales, regionales o de otra naturaleza) en el seno de su comunidad. Este hecho comporta la existencia de una organización territorial del poder, con frecuencia descentralizada, que tiene que responder al sustrato cultural y emocional de cada comunidad para mantener la adhesión a ésta de los diferentes colectivos.

Con respecto al momento político en el que se define una nueva distribución territorial del poder, éste suele corresponder al mismo establecimiento de una nueva constitución. Así, en un determinado estado, mediante los debates constitucionales se define su distribución territorial junto con la organización funcional del poder.

En el contexto actual de globalización de la política, ésta adopta una forma más compleja que la que presenta la distinción entre modelos unitarios y compuestos. En la nueva distribución territorial del poder se están combinando elementos de ambos modelos y la política se desarrolla cada vez más a través de redes de interdependencia.

Nota

En los módulos 6 y 7 analizaremos con más detalle el proceso de globalización política y el surgimiento de formas más relacionales e interdependientes de hacer política.

Interrelación política en el seno de la UE

En la elaboración y aplicación de las políticas públicas de la UE no sólo participan las instituciones de la UE sino también las instituciones de los estados, las regiones y las ciudades que la integran. Por ello, se habla de una estructura política "multinivel" en el ámbito de la UE. Por ejemplo, cuando las autoridades europeas prohíben el uso de una sustancia contaminante, la aplicación de esta medida contará, a menudo, con la intervención de los ayuntamientos, las administraciones regionales y los ministerios estatales.

4. La distribución funcional del poder (I): los ejecutivos y las administraciones

Junto con la distribución territorial, también se ha dado una **diferenciación funcional del poder del estado**: diferentes instituciones del mismo estado se han ido repartiendo el ejercicio principal de una o varias funciones especializadas. La progresiva complejidad de las relaciones sociales y económicas ha provocado que el procesamiento de las demandas y los apoyos que parten del entorno social y su conversión en decisiones vinculantes para toda la comunidad se hayan ido asignando a instituciones especializadas.

La visión liberal del estado permitió identificar las principales funciones, señalar a qué instituciones se atribuían y, finalmente, qué relaciones se producirían entre éstas.

- La decisión vinculante que obliga a un ciudadano o a un grupo de ciudadanos a adoptar una conducta o a evitar otra corresponde, en general, a las instituciones, que ostentan una **función ejecutiva**, tales como el gobierno, el jefe del estado, las diferentes administraciones, las agencias independientes, etc.
- Esta decisión vinculante no es el resultado de una voluntad caprichosa o arbitraria, sino que tiene que responder a las reglas preestablecidas. En tal caso y de forma previa, existe una función de definición de objetivos y procedimientos de cada decisión, que se refleja en leyes, decretos y normas de diferente rango. Esta función, conocida como la **función legislativa**, es la que se asigna a las asambleas u otros órganos colegiados.
- Para acabar, hay ocasiones en las que la decisión política es controvertida, por lo que pueden surgir discrepancias en torno a la interpretación de las reglas del juego o a la idoneidad de su aplicación, en un caso singular. Dirimir la controversia planteada y decantarse por una solución es propio de la **función jurisdiccional** atribuida a los magistrados y tribunales, considerados como los árbitros entre las partes en disputa.

De este modo, el estado se ha ido estructurando en torno a un conjunto de instituciones que han llevado a cabo varias funciones. Es sabido que una sociedad más compleja exige una variedad de capacidades y de recursos que hacen necesaria la existencia de diferentes organizaciones, pero esta diversifica-

ción no es tan sólo el resultado de una especialización funcional. Del mismo modo, ha habido una serie de factores políticos que han conducido a esta diferenciación.

El origen de la tradición del estado liberal partía del principio de la prevención contra la concentración de funciones políticas en pocas manos, tal y como se había experimentado en los excesos de la monarquía absoluta, una situación que se consideraba una amenaza para la libertad de los ciudadanos. Así, Locke (1632-1704) y, sobre todo, Montesquieu (1689-1755) difundieron la doctrina de la llamada "división de poderes". Ambos pensadores estaban convencidos de que una comunidad tenía que atribuir el ejercicio del poder a más de una institución, ya que ésta era la única forma de evitar el ejercicio abusivo del poder. La frase célebre de Montesquieu, "es necesario que el poder detenga al poder" (*Del espíritu de las leyes*, cap. 2), es suficientemente gráfica de esto.

Pero esta cota de separación y de equilibrio entre instituciones y poderes del estado ha pasado por diferentes etapas como resultado de fenómenos no previstos por los teóricos liberales de los siglos XVIII y XIX. La primera pretensión fue contrarrestar el poder absoluto de los monarcas hereditarios y, más tarde, el modelo liberal reclamó la supremacía del parlamento en tanto que éste representa la voluntad popular. Con posterioridad, durante el último medio siglo, la consolidación de los partidos ha significado un desplazamiento de la representación y de la toma de decisiones hacia estos últimos.

Comentario

Este último acontecimiento ha contribuido a situar en una posición central al poder ejecutivo (gobierno y administraciones) en detrimento del parlamento. La capacidad de iniciativa política y la visibilidad mediática del gobierno han dejado en un segundo plano la actividad parlamentaria.

Podemos ver, de este modo, que las relaciones entre las instituciones estatales se han ido modificando al compás de los cambios sufridos por el contexto social, económico y cultural. Hoy, ya no se puede hablar propiamente de "separación de poderes", puesto que sus actividades se encuentran estrechamente relacionadas. Sin embargo, lo que sí existe es una tensión permanente entre estos poderes, en los que se combinan relaciones complejas de cooperación y conflicto. A continuación, nos disponemos a examinar las instituciones que ejercen de forma preferente cada una de estas funciones.

4.1. Los ejecutivos: sus componentes

En este apartado estudiaremos la cara más visible del poder político, es decir, el conjunto de instituciones que emiten órdenes obligatorias para el conjunto de la comunidad: el ejecutivo. En cierto modo, el ejecutivo es el núcleo esencial de la actividad política y su expresión histórica más antigua.

Los sistemas políticos contemporáneos tienen un ejecutivo integrado por más de una institución. En general, lo componen tres piezas: **el gobierno, el jefe de estado y las administraciones públicas** que les sirven de instrumento de apoyo. Cada una de estas piezas ejerce papeles diferentes y mantiene relaciones con el resto de las instituciones, que pueden variar de un sistema político a otro. Pero, en todos los casos, se distinguen por el hecho de que su objetivo común es impulsar las directrices políticas o propuestas de regulación de alcance colectivo.

Si dejamos a un lado el papel de las administraciones –lo examinaremos más adelante–, comprobaremos la existencia de dos tipos de ejecutivo. En una buena parte de los sistemas políticos contemporáneos, el ejecutivo está constituido por **dos órganos**: el gobierno en sentido estricto, integrado por los ministros y presidido por un primer ministro, presidente del gobierno o canciller, y el jefe de estado, un monarca hereditario o un presidente electo de la república. En otros casos, el ejecutivo está constituido por un **único órgano**, la presidencia, que acumula las funciones que, en el caso anterior, se distribuyen entre dos instituciones.

En primer lugar examinaremos los **ejecutivos duales**, que son característicos de la mayoría de los países de tradición parlamentaria de Europa y parte de sus antiguas colonias. También tienen ejecutivo dual los llamados sistemas semi-presidenciales (Francia o Rusia) a los que haremos referencia más adelante. El ejecutivo dual está integrado por el **gobierno** y el **jefe de estado**.

- Al **gobierno** le corresponde la función efectiva de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas y dirigir los servicios de las administraciones que le ayudan en su trabajo. El gobierno es un órgano colegiado, integrado por un número variable de ministros, que dirige un presidente –conocido también como primer ministro o canciller– cuya posición eminente se ha ido reforzando de manera progresiva en todos los sistemas. El presidente no sólo propone la designación y el cese de los miembros de su gobierno, sino que también dirige las principales políticas e incluso, en algunos casos, tiene atribuida otra facultad de gran importancia: la iniciativa para disolver la asamblea y convocar nuevas elecciones parlamentarias. No hay ningún gobierno sin un acuerdo previo de una mayoría parlamentaria. Su presidente tiene que recibir la aprobación mayoritaria del parlamento, ya sea en forma de elección (voto de investidura) o en forma de moción de confianza. Por esta misma razón, el gobierno que responde ante esta mayoría parlamentaria, cuando ya no cuenta con su apoyo, está obligado a abandonar sus funciones. El funcionamiento interno del gobierno varía según las tradiciones y su tamaño.
- El segundo órgano del ejecutivo dual, el **jefe de estado**, ejerce una función esencialmente ceremonial, alejada de la disputa política diaria y conver-

tida en un símbolo de la comunidad política. En las monarquías hereditarias, el jefe del estado ocupa el cargo de forma vitalicia y por sucesión dinástica, de acuerdo con las reglas aprobadas en la constitución. En las repúblicas, el presidente es escogido para un mandato cuya duración varía en función de los países. En algunos, esta elección le corresponde al parlamento; en otros, ésta se confía a una asamblea de compromisarios, escogida por los ciudadanos.

El jefe de estado se ocupa de la representación exterior e interior del estado, de la concesión de honores o condecoraciones, de la promulgación formal de las leyes, del nombramiento de algunos cargos, etc. Estas decisiones no pueden ser unilaterales y tienen que estar avaladas (mediante el referendo) por alguna otra autoridad del estado, bien sea por el presidente del gobierno, bien por un ministro o por el presidente de la asamblea.

Los **ejecutivos monistas** son característicos de la mayoría de los sistemas presidenciales inspirados en Estados Unidos. Abundan en América Latina y en otros estados jóvenes de África y Asia, donde el presidencialismo ha derivado, en no pocas ocasiones, hacia formas autoritarias de gobierno.

- El ejecutivo monista consta de un sólo órgano, **la presidencia de la república**, que acumula tanto las atribuciones efectivas como las simbólicas o ceremoniales. Su elección corresponde al electorado mediante el sufragio universal directo. Como respaldo para su tarea ejecutiva, el presidente nombra secretarios o ministros con total libertad, pero estos secretarios o ministros no constituyen un órgano parecido al consejo de Ministros existente en los ejecutivos duales, es decir, que la relación que mantiene cada secretario con el presidente es bilateral y está basada en la delegación de funciones del primero sobre el segundo. El presidente no puede disolver el parlamento, pero puede vetar las leyes que éste aprueba.

El papel dominante de la presidencia le confiere un gran poder y una gran visibilidad ante la opinión pública. Al mismo tiempo, se expone de una forma más abierta a las críticas que estas decisiones provocan en la oposición y la opinión pública. Por esta razón, el equilibrio entre sus dos papeles –representativo de toda la comunidad política y líder de una opción partidista concreta– se hace muy difícil de mantener en sociedades muy divididas por razones económicas o ideológicas.

En estas condiciones, la inestabilidad suele trasladarse al conjunto del sistema político y provoca situaciones de crisis general.

Ejecutivo y gobierno: una precisión terminológica

De las tres piezas que constituyen el ejecutivo, la más importante es el gobierno, pero el uso del término *gobierno* puede inducir a confusión. Podemos decir que se utiliza, como mínimo, en tres sentidos que hay que distinguir:

- Como sinónimo de *consejo de ministros* o *gabinete*. En su sentido más estricto, el gobierno designa una de las instituciones que integran el ejecutivo: un órgano colegiado integrado por ministros y presidido por un jefe del gobierno o primer ministro. Ésta es la acepción a la que nos referiremos en este apartado.
- Como sinónimo de *ejecutivo*. Se recurre, también, al término *gobierno* para designar al ejecutivo (gobierno y administraciones) en su conjunto, diferenciándolo del legislativo y del judicial.
- Como sinónimo de *sistema político*. En el lenguaje vulgar, es frecuente utilizar el término *gobierno* como sinónimo de *sistema político* o de *estado*.

En la tradición americana, el término *government* se utiliza casi siempre en este último sentido más amplio; el término *executive* se reserva para designar la presidencia, sus secretarios o ministros y la administración a su servicio.

4.2. La evolución actual de los ejecutivos

El poder institucional de los estados contemporáneos en gran parte se encuentra concentrado en los ejecutivos. En la actualidad, podemos atribuir a los ejecutivos cinco grandes funciones:

- 1) La iniciativa política principal, es decir, el impulso decisivo en la elaboración de las diferentes políticas públicas y en su aplicación.
- 2) La dirección, coordinación y supervisión de todos los servicios y agencias vinculantes a las administraciones públicas.
- 3) La representación simbólica de la continuidad de una comunidad política.
- 4) La gestión de las crisis de cualquier tipo y la toma de decisiones inmediatas ante los desafíos planteados por estas crisis.
- 5) El ejercicio de un cierto liderazgo social que marca la agenda o la selección de asuntos de interés general.

En todos los sistemas democráticos, esta acumulación de funciones ha desplazado hacia el ejecutivo el centro de gravedad de la intervención política, en detrimento de los parlamentos o asambleas que son, en teoría, los depositarios de la soberanía nacional. Los factores que han contribuido a este refuerzo de los ejecutivos son, entre otros, los siguientes:

- La complejidad de las tareas asumidas desde la estructura estatal.
- La rapidez exigida en la toma de decisiones.
- El control sobre los recursos de conocimiento y experiencia que acumulan las administraciones públicas y su personal técnico.
- El funcionamiento de los partidos como organizaciones disciplinadas de apoyo parlamentario a los gobiernos o a sus líderes.

- La personalización extremada del liderazgo político, provocada por las exigencias audiovisuales de los medios de comunicación.

Esta dinámica que ha llevado a la hegemonía de los ejecutivos no se puede considerar un hecho excepcional: a lo largo de la historia, los ejecutivos siempre han ocupado una posición dominante, con un paréntesis parlamentario situado entre mediados del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial.

4.3. Las administraciones públicas

La relación ordinaria y más frecuente de la ciudadanía con la política no se da de manera directa con los miembros de su gobierno o de su asamblea: se desarrolla por medio de las administraciones. Son las administraciones quienes dan permisos, ponen multas, conceden subvenciones, realizan prestaciones de servicios sanitarios y educativos, etc.

Entendemos por **administración pública** aquella organización integrada por personal profesionalizado que utiliza los medios materiales y económicos de titularidad pública para materializar las decisiones del ejecutivo. Las administraciones públicas constituyen, a la vez, una parte y un instrumento de este ejecutivo político, que necesita de ellas para implementar políticas adoptadas, con el fin de traducirlas en intervenciones directas sobre la realidad económica, social, cultural, etc. que se pretende modificar.

Reflexión

¿Cómo definimos la administración pública? ¿Cuándo surge? ¿Cómo se organiza? ¿Cómo se desarrolla? ¿Cómo ejerce sus funciones?

Este **personal** administrativo especializado ya estuvo presente en las organizaciones políticas preestatales si bien, de forma gradual, fue ocupando posiciones estables al servicio del poder, dependiendo de su competencia (méritos y capacitación) y no por su vinculación a la Iglesia, por sucesión hereditaria o por haber comprado el puesto al monarca.

La forma moderna de la administración es la llamada **administración burocrática**, que se distingue de otras formas de organización administrativa (Weber). Las características de esta administración burocrática se pueden condensar de la siguiente manera:

- Reclutamiento del personal de acuerdo con sus méritos y capacidad, mediante procedimientos preestablecidos y con estabilidad vitalicia en el puesto de trabajo para evitar presiones partidistas.
- Definición clara de las tareas confiadas a cada miembro de la organización.
- Propiedad pública de los medios materiales y económicos que utiliza.

- Actuación de acuerdo con una normas estrictas y publicadas y, por lo tanto, previamente conocidas, aplicadas con criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad.
- Organización jerárquica o piramidal en la que cada miembro recibe instrucciones de un superior claramente determinado y responde ante él de sus actuaciones.

El término *burocracia* o *burocrático* tiene, hoy día, un sentido peyorativo que caracteriza comportamientos ineficientes, rígidos, poco responsables, rutinarios y escasamente innovadores. Un factor que explica esta desviación se encuentra en la misma expansión de las administraciones públicas, que ha asumido funciones imprevistas e inadecuadas en el modelo burocrático.

De esta expansión se deriva el hecho de que las administraciones ejerzan una amplia gama de funciones en el seno del sistema político. Entre éstas podemos resaltar las más importantes:

- La aplicación de las reglas generales a las situaciones singulares de los individuos, colectivos o corporaciones mediante funciones de inspección, asesoramiento, denuncia, sanción y ejecución de la sanción.
- La prestación de bienes y servicios en el campo educativo, sanitario, cultural, etc.
- La captación y gestión de recursos, es decir, recaudar y liquidar los impuestos previstos por las leyes, percibir tasas para determinados servicios, administrar empresas públicas de diferente tipo, etc.
- La acumulación de información y asesoramiento experto como requisito previo y a menudo determinante de las decisiones que debe tomar el gobierno.

No es difícil darse cuenta de **la importancia adquirida por las administraciones** en los estados contemporáneos: su volumen de personal y recursos, su capacidad técnica y su campo de intervención las ha convertido, para muchos observadores, en la pieza central del sistema político. Para algunos, el estado liberal democrático acaba transformándose en un estado "tecnoburocrático", controlado por una alianza de expertos al servicio de la administración y de las empresas privadas.

Queda claro que las administraciones, sobre todo en sus niveles superiores, no siempre se limitan a un papel de simples ejecutores de las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos o parlamentos. Los altos funcionarios de la administración tienen la capacidad de seleccionar las cuestiones que hay que debatir en la escena política –control de la agenda–, disponen de la información más amplia y de la capacidad técnica para aconsejar a los políticos acerca de cuál de estas alternativas es más recomendable, pueden obstruir o bloquear la aplicación de otras, etc. Por último, los empleados públicos suelen tener asegurada la permanencia en el puesto de trabajo, para protegerlos de la arbitrariedad política, mientras que los responsables políticos (ministros, diputados, alcaldes, etc.) se renuevan con más frecuencia.

Este hecho obliga a plantear la cuestión de las **relaciones entre ejecutivos políticos y administraciones públicas**:

- ¿Cómo se puede evitar que el personal de las administraciones deje de ser un instrumento al servicio de la dirección política y se convierta por sí

mismo en un productor de las decisiones –o de las no-decisiones– políticas principales?

El *ombudsman*

La expansión de la administración en todos los países avanzados ha aumentado el riesgo de actuaciones abusivas o irregulares. Con el fin de controlarlas, varios países europeos han incorporado a su sistema político la figura del *ombudsman*, siguiendo una experiencia sueca positiva. El *ombudsman* es elegido por el parlamento, como autoridad independiente para investigar actuaciones administrativas que muestran alguna sospecha de irregularidad, abuso o ineficacia. Lo hace por iniciativa propia o a petición ciudadana. A pesar de no imponer sanciones, publica el resultado y formula recomendaciones para que el parlamento, el gobierno o los tribunales adopten las medidas necesarias para resolver la situación. El Defensor del pueblo (introducido en la Constitución de 1978) es la versión española del *ombudsman*.

Para responder al primer interrogante, se han establecido varias formas de control sobre la actuación de las administraciones con el fin de evitar que éstas utilicen los recursos que la comunidad les confía para constituirse en un poder autónomo, libre de cualquier control social o político. El cuadro adjunto contiene los controles de carácter formal más importantes. Éstos están ordenados y establecidos, de forma precisa, por normas del mismo sistema político; otros, en cambio las de carácter informal, son el resultado de acciones libres de individuos y grupos.

Tabla 3. Controles sobre las administraciones públicas

Formales ejercidos por	Informales ejercidos por
Autoridad política responsable (ministro, alcalde, etc.). Gabinete de asesores de la autoridad política. Parlamento. Tribunales de justicia. <i>Ombudsman</i> (defensor del pueblo). Intervención directa de los ciudadanos en consejos asesores, comisiones de usuarios, etc.	Medios de comunicación de masas. Organizaciones sociales (sindicatos, grupos empresariales, colegios profesionales, asociaciones de vecinos, de usuarios y consumidores, etc.). Asociaciones profesionales de los mismos funcionarios y empleados públicos.

Adaptado de F. Nadel; F. Rourke (1975). *Bureaucracies*. En: F. Greenstein; N. Polsby (ed.). *The Handbook of Political Science*. Massachusetts: Reading.

- ¿Cómo se puede mejorar el rendimiento de la administración en términos de eficacia y eficiencia?

Este interrogante ha adquirido recientemente una gran resonancia. Las críticas dirigidas a las ineficiencias administrativas forman parte del discurso permanente de la opinión pública, de los medios de comunicación y de la oposición.

- Una primera respuesta, es la que aporta aquella corriente ideológica que se pronuncia rotundamente a favor de la reducción del tamaño de las administraciones y de su campo de intervención, recomendando la privatización de funciones y de servicios que, en la actualidad, se encuentran en manos del sector público.
- Un segundo tipo de respuestas a las insuficiencias de las administraciones públicas contemporáneas apunta a la reforma de la administración burocrática y a su adaptación a las necesidades de un entorno diferente del que

la vio nacer. Se habla, en este sentido, de la necesidad de avanzar hacia una administración postburocrática, más adecuada para la sociedad post-industrial, que se ha ido configurando en el último tercio del siglo XX.

Entre los rasgos propios de este nuevo modelo se encuentran propuestas tales como la selección de personal polivalente, en contraste con el uso de personal rigurosamente especializado; la renovación y la movilidad, en contraste con la estabilidad y el carácter vitalicio de los puestos de trabajo y las posiciones; la organización de unidades en red, en contraste con la jerarquía piramidal; el estímulo de la innovación y de la iniciativa, frente al cumplimiento automático de las reglas preexistentes; el control de los resultados obtenidos, en lugar del control previo de los procedimientos utilizados; la competencia interna entre los servicios y las unidades que desempeñan tareas similares, frente a una situación de exclusividad y especialización.

Ejemplo

Estos rasgos se oponen a los que habían identificado hasta hoy a la administración burocrática. En algunos países desarrollados se han puesto en marcha procesos de reforma que han combinado el abandono –por privatización– de algunas de las tareas que las administraciones había asumido y la introducción de los principios de la *nueva gestión pública* con el objetivo de responder mejor a las demandas de los ciudadanos.

Un nuevo actor institucional: las administraciones independientes

En los últimos años ha aparecido un nuevo actor institucional en los estados desarrollados. Se trata de organismos públicos a los que se encarga la supervisión, regulación y, en algunos casos, ejecución de determinadas políticas en diferentes ámbitos de intervención social y de política económica.

Suele recibir el nombre de administraciones o agencias independientes para subrayar su autonomía relativa frente al ejecutivo y al parlamento.

Esta autonomía se asegura colocando al frente personas designadas por mandatos más prolongados que el mandato legislativo ordinario, con la finalidad de protegerlos, tal y como se afirma, del efecto negativo de los cambios electorales. Sus dirigentes pueden ser nombrados por el ejecutivo, por el parlamento o por ambas instituciones. No se someten al control jerárquico de un ministerio determinado, a diferencia de las administraciones ordinarias y responden, en algunos casos, ante el parlamento.

Entre las misiones que se les confían, hallamos la política monetaria y de supervisión bancaria, la tutela del mercado de valores, la defensa de la competencia económica y la lucha contra los monopolios privados, la supervisión de las comunicaciones y de sus medios, etc.

Su naturaleza imprecisa –a medio camino entre el ejecutivo electivo y la administración profesional– y la importancia de los sectores de los que se ocupan –sustraídos ahora a la intervención directa de otras instituciones políticas– les confiere un gran poder, no siempre compensado por un mecanismo efectivo para pedirles cuentas de sus actos.

4.4. Las administraciones armadas: ejército y policía

Entre la amplia gama de administraciones al servicio del ejecutivo, las administraciones armadas (ejército y cuerpos de policía) ocupan una posición singular, puesto que se les confía una de las funciones políticas más relevantes: la aplicación directa de la coacción sobre los miembros de la comunidad. Se convierten, pues, en administradores de la violencia legítima y de la amenaza de su uso contra personas y patrimonios.

Ejércitos y cuerpos de policía constituyen, en principio, el paradigma de la administración burocrática (especialización jerárquica, funcionamiento regulado por normas preestablecidas). Pero esta situación comporta una serie de riesgos, ya que estas administraciones tienen la fuerza suficiente para resistirse a cumplir algún mandato de la autoridad política. Esto explica que la cuestión

del control y de la responsabilidad de las administraciones tenga una importancia singular en el caso de las administraciones armadas. La posición de estos cuerpos varía notablemente de los sistemas de tradición liberal-democrática a los sistemas en los que esta tradición es débil o casi inexistente.

- En los **sistemas de tradición liberal-democrática**, el uso de la coacción por parte de las administraciones armadas depende de dos criterios: su finalidad y su carácter dependiente. Su finalidad es la protección de las libertades frente a las amenazas internas y externas. Asimismo, su actuación debe llevarse a cabo bajo la dirección de las autoridades políticas elegidas y de acuerdo con las normas y procedimientos preestablecidos.
- En otros **sistemas sin tradición liberal-democrática**, los cuerpos armados pueden ejercer papeles muy distintos. En algunos casos se transforman en instrumentos al servicio de una opción política determinada; en otros, llegan a atribuirse el monopolio de la acción política. En sistemas dictatoriales, ejército y policía dejan de ser los instrumentos de protección de las libertades para convertirse en herramientas de control y de represión, en manos de una determinada facción política o de una elite económica, que los utiliza para asegurarse su posición hegemónica en el poder e impedir su sustitución.

5. Distribución funcional del poder (II): los parlamentos

Cuando una comunidad política se enfrenta a una situación conflictiva, cada una de las partes formula sus peticiones y exigencias, e intenta que se conviertan en decisiones de obligado cumplimiento para los demás.

Este carácter de escenario público es el que ha otorgado un papel de gran visibilidad a los parlamentos. Para los sistemas de raíz democrática, el parlamento o asamblea ocupa un puesto central en la estructura estatal y de mayor relevancia simbólica, respecto del ejecutivo y de los tribunales.

Las asambleas o parlamentos son, en principio, el escenario público donde se enfrentan las pretensiones de cada uno de los grupos de la comunidad y donde se procura llegar a un conjunto de decisiones que, en la medida de lo posible, satisfagan sus aspiraciones. Pero las transformaciones de la política contemporánea han hecho que esta importancia simbólica no se corresponda con su influencia efectiva en la definición y aprobación de las políticas públicas.

En realidad, le corresponde al parlamento –con sus deliberaciones y su aprobación– la función de legitimar las grandes políticas impulsadas por el ejecutivo.

A continuación, nos referimos, de forma preferente, a los parlamentos o asambleas de los sistemas liberales democráticos para ofrecer respuestas sintéticas a algunas cuestiones acerca de su composición y organización, sus relaciones con el ejecutivo y sus principales atribuciones.

5.1. Un órgano colegiado y representativo

El parlamento, que puede recibir un nombre distinto en cada país –asamblea nacional, parlamento, dieta federal, congreso, cortes, cámara de diputados, etc.– es un órgano colegiado, integrado por un número relativamente amplio de miembros que, en los sistemas liberales-democráticos, va de los cien a los setecientos.

Salvo contadas excepciones, los **miembros** de las asambleas **son designados por elección directa de los ciudadanos**. El procedimiento electivo está justificado por el carácter representativo que tienen los miembros del parlamento: son mandatarios o diputados –delegados, en sentido etimológico– de sus conciudadanos para que expresen sus peticiones y negocien en su nombre.

Una de las cuestiones políticas más controvertidas suele ser la adopción de un sistema electoral determinado, al que corresponde convertir las preferencias políticas de los ciudadanos en selección de diputados.

La composición de un parlamento se renueva de forma periódica y el periodo –entre dos y seis años, según los sistemas– de duración del mandato de los parlamentarios constituye **una legislatura**. Con todo, en algunos sistemas, y de acuerdo con las reglas constitucionales, un parlamento puede ser disuelto por el ejecutivo antes de que finalice la legislatura, siempre que se convoquen de manera simultánea las elecciones para su renovación.

Los sistemas electorales

Un sistema electoral contiene reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos. Hay muchos sistemas electorales y éstos se pueden catalogar en dos grandes familias: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción con las grandes tendencias políticas del electorado y la que quiere hacer prevalecer la opción mayoritaria o con mayor apoyo entre la ciudadanía.

La designación depende del efecto combinado de algunos de los elementos que constituyen el sistema electoral. Los más importantes son el **distrito** o circunscripción, la **fórmula**, la **modalidad de voto** y la **barrera electoral**.

- El distrito agrupa a los electores, en general sobre una base territorial que tiene que elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único, lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales a los que se asigna un número de diputados para su elección. Este número puede oscilar entre uno –en el caso de los distritos uninominales– y varias docenas. En el caso del estado español, por ejemplo, el distrito de Madrid tiene treinta y cuatro escaños para la elección del Congreso de los Diputados, mientras que las ciudades de Melilla y Ceuta cuentan con uno.
- La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en la distribución de puestos entre candidatos. Las fórmulas de tipo mayoritario atribuyen el escaño o los escaños en disputa a las candidaturas con un mayor número de votos. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo o proporcional tienden a repartir escaños entre candidaturas de acuerdo con los votos obtenidos. Según las variantes de la fórmula y su relación con el distrito, se consigue una mayor o menor proporcionalidad total entre votos y escaños obtenidos para cada candidatura. Tanto las fórmulas mayoritarias como las distributivas o proporcionales permiten diferentes variantes. Entre estas últimas está la llamada fórmula de la media más elevada que, en la versión elaborada por D'Hondt, rige en el estado español para las elecciones al Congreso de los Diputados, para las elecciones locales y para las elecciones autonómicas.
- En algunos sistemas, la barrera electoral o cláusula de exclusión establece que sólo las candidaturas que hayan reunido un sufragio mínimo tienen derecho a participar en la distribución de escaños. Esta barrera se puede fijar en una cantidad de votos o en un porcentaje sobre el total. En España las elecciones al Congreso de Diputados excluyen del reparto a las candidaturas que no hayan alcanzado el 3% de los votos en el correspondiente distrito electoral.
- Por último, la modalidad de voto determina el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico, el elector sólo puede expresar preferencia por una candidatura, tal y como le viene presentada. En el voto preferencial, en cambio, se admite que el votante introduzca alguna modificación –cambio de orden, eliminación de algunos candidatos, etc.– en la candidatura. Cada una de las alternativas posibles señaladas tiene consecuencias técnicas y efectos políticos. No es de extrañar, por tanto, que estas alternativas sean objeto de controversia en el momento de seleccionar o reformar un sistema electoral. El punto central de los debates se puede resumir mediante las siguientes preguntas: ¿hay que dar preferencia a la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de apoyar a ejecutivos sólidos aunque sea a cambio de dejar sin representación a grupos minoritarios?, ¿es prioritario facilitar una composición parlamentaria que sea un reflejo

Reflexión

¿Qué argumentos podemos proporcionar a favor y en contra de cada opción? ¿Con qué alternativas técnicas (distrito, fórmula, barrera, modalidad de voto, etc.) podemos favorecer a cada una de las opciones mencionadas?

fiel de la diversidad política y social de la comunidad aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la formación de gobiernos duraderos?

Sin embargo, no es suficiente con que la designación de diputados y representantes se lleve a cabo de acuerdo con los procedimientos técnicos precisos, sino que también es necesario que todos los ciudadanos puedan manifestar sus preferencias con libertad. Por este motivo, serán necesarias algunas condiciones, entre ellas:

- El derecho universal al sufragio.
- La convocatoria regular y periódica de elecciones.
- La libertad de asociación para presentar candidatos.
- La igualdad de oportunidades entre los candidatos para acceder a los medios de información y publicidad y desarrollar sus campañas.
- La neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral.
- Las garantías para una emisión libre del voto (ausencia de coacciones, protección del secreto).
- El recuento público de los votos emitidos.
- La aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre los candidatos.
- La existencia de una instancia independiente que arbitre en los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales.

Nota

Son pocos los países donde encontramos esta lista de condiciones al completo. Es frecuente que la ausencia de alguna de estas favorezca a algunos electores o candidatos en detrimento de otros. En este caso, estaremos hablando de elecciones no competitivas en las que, como ya se ha dicho, es posible elegir pero no escoger.

5.2. Parlamentos bicamerales y unicamerales

Según las previsiones constitucionales de cada país, los parlamentarios pueden constar de una o dos cámaras. En el panorama parlamentario mundial, parlamentos monocamerales y bicamerales se reparten de forma equiparable en el conjunto de los estados contemporáneos.

Modelos de bicameralismo

El modelo histórico del bicameralismo de carácter federal lo ofrece el Congreso de Estados Unidos, en el que, en la cámara alta o Senado, cada uno de los estados de la Federación cuenta con dos senadores con independencia de su tamaño o población, mientras que los 435 miembros de la cámara baja, o Cámara de Representantes, se distribuyen entre los estados en proporción a su población. A diferencia de otros sistemas bicamerales, Estados Unidos se caracteriza por el hecho de que la cámara alta tiene un mayor peso que la cámara baja.

En Alemania Federal, la cámara baja, o *Bundestag*, también atribuye los escaños en proporción a la población de cada *Land*, o estado federal, mientras que en la cámara alta, o *Bundesrat*, cada *Land* cuenta con un mínimo de tres y un máximo de cinco representantes.

Por su parte, el modelo histórico de bicameralismo de inspiración conservadora lo constituye el Reino Unido. La Cámara de los Lores ha subsistido hasta hoy como una cámara alta constituida por miembros hereditarios que pertenecen a familias de la nobleza, por *lords* espirituales –obispos de la Iglesia anglicana– y por *lords* designados por el monarca a propuesta del gobierno. Sus poderes han disminuido de forma considerable desde principios del siglo XX y es dudoso que en pleno siglo XXI consiga sobrevivir con su actual configuración.

¿Qué explica la existencia del **bicameralismo**? Son dos las razones para establecer un parlamento bicameral: las reticencias conservadoras y la distribución territorial del poder. En el primer caso, la existencia de una segunda cámara, que se suele conocer como cámara alta o Senado, se concibió como un freno al excesivo radicalismo de la cámara baja; de ahí que los miembros de las segundas cámaras suelen ser designados de acuerdo con unos procedimientos más selectivos: por sufragio indirecto, entre candidatos de mayor edad, por nombramiento del jefe de estado, incluso, por herencia, etc.

En el segundo caso, la razón de la existencia de una cámara alta o Senado es la estructura federal o descentralizada del estado, cuya finalidad es asegurar una cierta igualdad de condiciones entre las unidades (estados o comunidades) que lo integran. Así, se establece una segunda cámara en la que cada uno de los territorios contará con la misma representación o, en cualquier caso, parecida.

En los sistemas bicamerales, las atribuciones de cada una de las cámaras se encuentran fijadas por la constitución. Si tienen las mismas atribuciones, se habla de **bicameralismo simétrico**; si, como suele ser frecuente, una de las cámaras tiene más atribuciones, o diferencias, con respecto a la otra (en general, la cámara baja), estaremos ante un **bicameralismo asimétrico**.

5.3. La organización parlamentaria

Una institución como el parlamento, integrada generalmente por más de un centenar de miembros, está obligada a organizarse de tal manera que su trabajo sea lo más eficiente posible. Por este motivo, existe una presidencia, que distribuye las tareas entre las comisiones y el plenario, organiza unos grupos parlamentarios y dispone de servicios auxiliares.

La **presidencia** (asistida por una **mesa** constituida por vicepresidentes, secretarios y otros cargos) es la responsable de la ordenación de los debates parlamentarios y de la administración de la institución. Se elige al presidente y a los miembros de la mesa de entre los miembros de esa misma cámara. Aunque cuenta con el respaldo de la mayoría parlamentaria, el presidente tiene que defender los derechos de todos los diputados y adoptar una posición neutral en el curso de los debates.

Los miembros y la cámara se agrupan en función de las afinidades políticas, por norma general según los partidos con los que han concurrido a las elecciones. Así, se constituyen los **grupos parlamentarios** –el conservador, el socialista, el liberal, etc. Cada grupo parlamentario elige a un líder o portavoz, en-

cargado de dirigir la estrategia, de establecer las posiciones que hay que adoptar, y de determinar qué diputados del grupo les representarán en las diferentes comisiones, además de señalar cuáles intervendrán en su nombre.

Los grupos parlamentarios actuales actúan, en general, de forma disciplinada y dejan a cada diputado un margen escaso de iniciativa individual.

El parlamento desarrolla sus trabajos en las **comisiones** y en el **plenario**. Las comisiones reúnen un grupo de diputados que se especializan en asuntos de un mismo ámbito, tales como la hacienda pública, la defensa, la educación, sanidad, etc., y se constituyen respetando la proporción entre las diferentes orientaciones políticas representadas en el parlamento. En estas comisiones se desarrolla la parte menos visible, pero más efectiva, del trabajo legislativo, puesto que en ellas se discute, se negocia, se transige y se establecen acuerdos entre las diferentes partes. Estos acuerdos se trasladan, después, al plenario de la cámara donde se llevan a cabo los debates finales y se ratifican, de manera formal, las decisiones adoptadas en las comisiones.

5.4. Las funciones de los parlamentos

Los parlamentos tienen atribuidas una serie de funciones políticas de gran importancia: representar y expresar las demandas sociales, legitimar las grandes decisiones, controlar al ejecutivo y reclutar el personal político. De aquí se deriva la posición central de que disfrutaban en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos. A pesar de esto, se habla desde hace décadas del declive del parlamento y de su influencia decreciente, por lo que nos disponemos, a continuación, a examinar aquellas funciones y aquellos factores que han conducido a su visión devaluada.

Política en la sombra

Para auxiliar a los diputados en sus tareas, el parlamento se rodea de personal especializado como expertos en derecho, en ciencia política o en economía, bibliotecarios y documentalistas, administradores, etc. Son funcionarios permanentes al servicio de la institución, con independencia de la renovación periódica a la que está sometida la composición política de la cámara.

- ¿Qué justifica la existencia de un órgano político colegiado relativamente numeroso? En un primer momento, es la necesidad de que la variedad de demandas y reivindicaciones generadas por una sociedad puedan ser escuchadas en la escena pública. Así pues, **la representación** se encuentra en el origen de los parlamentos, que aparecen en el primer momento del estado liberal. Pero, ¿a qué o a quién representa este delegado? La pregunta permite varias respuestas:
 - El parlamentario es el representante de los ciudadanos del territorio en el que ha sido elegido.

- El parlamentario es el representante o intérprete de los intereses generales de la sociedad.
- El parlamentario es el representante de las posiciones de un partido u orientación política, con cuyas siglas ha concurrido a las elecciones y con cuyo programa se ha comprometido.

A pesar de que la situación varía según los países, en la mayoría de los sistemas políticos de tradición liberal-democrática la representación parlamentaria que predomina en la actualidad es la del partido al que pertenece el diputado.

Mandato imperativo y disciplina parlamentaria

Pese a que en la mayor parte de los textos constitucionales se afirma que ningún parlamentario puede ser elegido con la condición de que siga unas instrucciones determinadas –o lo que es lo mismo, siguiendo lo que se conoce como mandato imperativo– en la práctica, su elección con el apoyo de un partido lo mantiene sujeto a la disciplina de éste. Esta contradicción explica la paradoja de los parlamentarios tránsfugas, ya que cuando un diputado se rebela contra las instrucciones de su partido y es expulsado, no tiene que abandonar su escaño.

Por otra parte, los problemas que plantea una aparente libertad individual de cada diputado no son menores: allí donde la disciplina del partido es casi inexistente, como en el caso de Estados Unidos, existe el riesgo de que cada diputado se convierta en rehén de los intereses del grupo económico o social con cuyo respaldo financiero y económico ha obtenido el escaño. Es pública, a este respecto, la influencia que ejercen sobre el voto de determinados parlamentarios las grandes empresas, colectivos profesionales, algunos sindicatos, sectas religiosas, asociaciones racistas o grupos defensores de la venta libre de armas.

- También le corresponde al parlamento la importante **función de legitimar** las grandes decisiones políticas mediante su plasmación en textos legales. Cuando estos acuerdos adoptan la forma de ley, se está proclamando que son vinculantes para todos y, al mismo tiempo, se manifiesta que cuentan con el apoyo mayoritario de la representación de la comunidad. Esta función legislativa es exclusiva del parlamento y, en cierto modo, lo distingue de las otras instituciones del estado y lo sitúa, desde un punto de vista formal, por encima.

¿Quién inicia el proceso de elaboración de una ley? Es decir, ¿a quién le corresponde la **iniciativa legislativa**? La iniciativa legislativa puede surgir de los miembros del mismo parlamento, del gobierno o, en algunos países, de un grupo de ciudadanos que ejercen la llamada iniciativa legislativa popular. En cada uno de estos casos, un primer texto –conocido como proposición de ley, si lo presenta un diputado, o como proyecto de ley, si lo presenta el gobierno– se encuentra sometido a la consideración de una comisión parlamentaria para ser discutido y enmendado por sus miembros. El texto, corregido de esta forma, se somete finalmente a la deliberación del plenario de la cámara para su aprobación definitiva.

En la actualidad, la inmensa mayoría de los textos legales aprobados tienen su origen en una iniciativa del ejecutivo. La posición del parlamento es, en tal caso, menos activa (genera pocas propuestas legislativas propias) y más "reactiva" (reacciona ante las propuestas legislativas del ejecutivo que raramente rechaza, a pesar de que las puede enmendar). Hay dos factores que explican este fenómeno. Por un lado, el gobierno cuenta con más soporte técnico y más información para preparar textos legales de complejidad creciente. Por otro, la mayoría parlamentaria que da respaldo al gobierno acepta, sin gran controversia, las propuestas que el mismo gobierno le remite. La mayoría parlamentaria y, en algunos casos, la oposición corrigen y enmiendan el texto del gobierno, pero al final lo aprueban. De esta manera, la discusión parlamentaria puede parecer un ritual, pero un ritual necesario: se manifiesta públicamente que las grandes decisiones políticas se toman tras una deliberación racional que comporta un intercambio de argumentos.

- La tercera gran función de los parlamentos es el **control de la acción del ejecutivo**. En los países de tradición liberal democrática, son dos los factores principales que determinan la forma y la intensidad de este control: las previsiones constitucionales y el sistema de partidos.

Un examen de las reglas constitucionales permite señalar varias oportunidades para que el parlamento influya sobre el ejecutivo:

- El parlamento aprueba, enmienda o rechaza –como acabamos de ver– las propuestas de legislación que el ejecutivo somete a su consideración y, con ello, legitima las grandes políticas públicas.
- El parlamento controla la acción ordinaria del ejecutivo y le pide explicaciones, recurre a interpelaciones, preguntas o comisiones de investigación del rendimiento del gobierno y de las administraciones que lo asisten.
- El parlamento interviene de forma directa o indirecta en la designación de los altos cargos políticos, judiciales y administrativos: tribunal constitucional, *ombudsman* o defensor del pueblo, autoridades independientes de la radiotelevisión pública, bancos centrales, etc.
- El parlamento interviene en la misma existencia del ejecutivo al participar en su nacimiento mediante la investidura de su presidente o mediante una moción de confianza.
- El parlamento pone fin a la existencia del ejecutivo cuando le retira su confianza inicial, mediante la aprobación mayoritaria de una moción de censura.

Mociones de confianza y de censura

Una moción es una declaración que el parlamento aprueba a instancias de un grupo de sus miembros. Las mociones, o votos, de confianza y de censura son mecanismos básicos en las relaciones entre el parlamento y el gobierno del modelo parlamentario. Una moción de confianza declara que la cámara da respaldo de forma mayoritaria a la acción del ejecutivo y sirve para reforzarlo en un momento de crisis. Una moción de censura, en cambio, manifiesta que la mayoría rechaza la acción del gobierno y le retira la confianza. Si esta moción se aprueba, ésta representa la inmediata destitución del gobierno que, sin el respaldo parlamentario, ya no puede llevar a cabo ninguna de sus propuestas políticas.

Una variante de estos instrumentos es la moción de censura constructiva, que es la que existe en España. Esta moción no se limita a la retirada de la confianza al gobierno en ejercicio, sino que incluye la elección simultánea de un nuevo jefe del gobierno. Así, en caso de que la moción de censura tenga éxito, esto implicará la destitución de un gobierno para designar a otro que lo sustituya. De esta forma se evita que un parlamento sea capaz de formar una mayoría para derrocar al gobierno, pero no para investir uno nuevo. De este modo, se evitan situaciones de vacío de poder.

Es muy importante recordar, tal y como veremos más adelante, que no todas las constituciones confieren a sus parlamentarios las atribuciones anteriores. Las dos primeras (legislar y controlar la acción gubernamental) aunque con variantes, aparecen prácticamente todas las constituciones. Pero no sucede lo mismo con las tres últimas, de tal modo que en algunos casos el parlamento está falto de ellas y, en otros, las comparte con el jefe del estado.

Con todo, la influencia efectiva de estas reglas constitucionales depende en la práctica de un segundo factor: la posición que los partidos ocupan en el sistema político.

- Cuando la mayoría parlamentaria consiste en una coalición de varios partidos –como es el caso de Holanda, Bélgica o Dinamarca– o cuando los partidos son organizaciones de estructura débil y con poca disciplina interna –como pasa en Estados Unidos o la India–, la influencia parlamentaria sobre el gobierno es más intensa. El parlamento se convierte en el espacio en que se abordan las grandes cuestiones y el ejecutivo tiene que prestar mayor atención a las iniciativas y exigencias de los parlamentarios.
- Pero, si un sólo partido cuenta con la mayoría parlamentaria –como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña o en Canadá– y los partidos cuentan con una estructura jerárquica y disciplinada, como en el caso de los países de Europa occidental, es el mismo gobierno el que, de hecho, controla la mayoría que lo sustenta, orienta la acción parlamentaria y obtiene el consentimiento casi automático a las propuestas que somete a votación.

5.5. La decadencia relativa de los parlamentos

A partir de los años veinte del siglo pasado, hemos visto cómo se extendía entre los observadores la percepción de que una crisis asolaba a los parlamentos en su calidad de instituciones políticas y se ha subrayado su pérdida de importancia respecto del ejecutivo y de las administraciones. ¿A qué se debe esta percepción? Se barajan cinco grandes factores como responsables de este aparente declive:

- Los parlamentos dejaron de ser un exclusivo "club liberal" donde se negociaban, entre iguales, las grandes orientaciones políticas, cuando la extensión del sufragio universal permitió el aumento de la presencia parlamentaria de los partidos de izquierdas. La diversidad de las posiciones y tradiciones hizo cada vez más difícil ultimar, en el parlamento, aquellas negociaciones que se fueron desplazando a otros ámbitos.

El papel de los parlamentos no es insignificante

Una prueba de esto es que incluso los sistemas políticos dictatoriales disponen, en general, de algún tipo de asamblea, aunque la someten a un control riguroso para evitar que adquiera una dinámica política independiente.

Por su lado, en los países de tradición liberal-democrática la pérdida de influencia de las cámaras en el proceso legislativo no ha eliminado forzosamente la función representativa ni la capacidad de control y crítica del ejecutivo o las administraciones. Algunos parlamentos han sabido actualizar su papel de enlace entre el ámbito de las decisiones políticas y los intereses sociales, sin confiárselo en exclusiva a los partidos.

- La aparición de partidos disciplinados y mayorías cohesionadas reforzaron el ejecutivo, que contaba, ahora, con un apoyo dócil y sin disidencias. El contraste principal no era ya entre parlamento y ejecutivo –tal y como se imaginaba el primer liberalismo–, sino entre gobierno y oposición.
- La expansión de la actividad estatal, que interviene en muchos ámbitos de la vida colectiva y asume la prestación directa de bienes y servicios, complica la acción política y la hace menos fácil de controlar desde el parlamento.
- La importancia adquirida por los medios de comunicación de masas como ámbito de información y de debate ha ido devaluando el papel del parlamento como tribuna principal de discusión política.
- Por último, la personalización de la política, inducida también por los medios audiovisuales de comunicación, ha ido concentrando más atención popular y mediática en las actividades y pronunciamientos de los líderes que en las resoluciones –incluyendo las leyes– que los parlamentos producen.

De cualquier forma, subsisten **dos grandes desafíos** a los que se enfrenta, en la actualidad, una institución como el parlamento diseñada a principios del siglo XIX. El primero es la superación del ámbito estatal –límite de la intervención parlamentaria– como escenario de grandes decisiones políticas que hoy en día se suelen adoptar más allá del propio estado. La integración de los estados en organismos internacionales –como la UE– ha vaciado de algunas competencias a la acción parlamentaria. El segundo reto consiste en transformar la relación de los representantes parlamentarios con una ciudadanía mejor informada y más apta para intervenir por sí misma en algunas cuestiones que antes se confiaban exclusivamente al parlamento y a sus miembros. Cuando los ciudadanos se habitúan a comunicarse a través de medios audiovisuales o Internet, el procedimiento parlamentario les resulta lento e inadecuado.

6. Distribución funcional del poder (III): los tribunales

6.1. Las funciones de los tribunales

La aplicación de las leyes elaboradas por los parlamentos es, tal y como hemos visto, una función de los ejecutivos y de las administraciones que les asisten. Pero esta aplicación de las leyes suele implicar conflictos de interpretación. En tal caso, ¿a quién le corresponde la interpretación correcta de la ley? ¿Quién ejerce el papel de árbitro en la gran cantidad de discrepancias que hay en la vida de las sociedades?

Estas discrepancias pueden surgir entre actores diferentes. Pueden darse entre ciudadanos y colectivos privados, pero también puede haber discrepancias entre ciudadanos de la misma comunidad política representada por sus autoridades.

Los tribunales, además de ejercer un papel de arbitraje en estas discrepancias, también intervienen para dirimir conflictos de interpretación y aplicación legal planteados entre dos instituciones o administraciones que se disputan determinadas competencias o recursos públicos. Por ejemplo, cuando una comunidad autónoma se pelea con el estado central para controlar el litoral marítimo de sus costas y su potestad legislativa o cuando algunos municipios creen que la prestación de determinados servicios debe corresponder a una entidad supramunicipal, y ésta opina lo contrario.

Si bien la función judicial ha sido objeto de pugnas históricas por su importancia política, en la actualidad, la función judicial o jurisdiccional es atribuida a instituciones especializadas –los tribunales– que son diferentes de los ejecutivos y de las asambleas. En los estados contemporáneos, se pueden identificar dos tipos de órganos (en algunas ocasiones, combinados) en la estructura jurisdiccional.

Ejemplo

En las formas políticas más elementales la función de juzgar ordinariamente se asociaba a la autoridad política principal –al consejo de ancianos, al jefe, al rey–, como garantía de la estabilidad social. La gradual especialización de la actividad política ha atribuido este papel a los tribunales como titulares de la función judicial o jurisdiccional. Los tribunales son, por tanto, instituciones a las que les corresponde un caso particular de regulación del conflicto social: el conflicto de la interpretación y la aplicación de las normas que produce la misma autoridad política.

- En unos casos, en especial en cuestiones de carácter criminal, son los mismos ciudadanos los que ejercen la función política de juzgar. Un grupo de ciudadanos, elegidos por sorteo, constituye el jurado encargado de cono-

cer y dirimir unos determinados tipos de conflictos. Cuentan con el asesoramiento de expertos legales que, en algunos países, se integran en el mismo jurado.

- En otros sistemas, la función judicial se confía a un personal profesionalizado que asume esta tarea: magistrados y jueces. Su reclutamiento se puede hacer, dependiendo de los sistemas, de acuerdo con diversos procedimientos. Los más usuales son la designación, por parte del ejecutivo o del parlamento, de personas experimentadas en derecho, o la selección por criterios de mérito y capacitación, entre un grupo de aspirantes que concurren a un concurso público de los puestos. El menos frecuente es la elección por sufragio universal de los candidatos para la plaza. Dicho sistema se mantiene en vigor en algunos estados norteamericanos. Cada uno de los procedimientos presenta ventajas e inconvenientes.

El contexto social de la judicatura

Pese a insistir en las garantías para asegurar su independencia, es difícil la eliminación de todo tipo de influencia en la actividad judicial. Hasta épocas recientes, en muchos países el origen social y el ámbito cultural de los jueces los aproximaba a los grupos sociales dominantes. La profesión estaba, de hecho, reservada a los hombres que, en general, pertenecían a una clase alta.

No es de extrañar que su forma de interpretar la ley dependiera de una jerarquía de valores y de una visión del mundo más inclinadas a la estabilidad que a la innovación, en diferentes facetas de la vida económica, social o familiar. Cuando las normas vigentes eran lo suficientemente ambiguas como para permitir interpretaciones diferentes, los jueces tendían a la versión más conservadora, a veces a contracorriente con respecto a la evolución de la misma sociedad.

Este cariz se ha ido corrigiendo a medida que el reclutamiento del personal judicial ha dado entrada en la profesión a candidatos de grupos sociales más variados, incluyendo un número creciente de mujeres. Esto explica que, en algunas ocasiones sin alteraciones del texto legal, se hayan producido cambios de orientación en decisiones judiciales sobre relaciones laborales, familiares, agresiones a la libertad sexual, objeción de conciencia en el servicio militar, libertad de expresión, etc.

6.2. La organización de los tribunales

Los tribunales de justicia se organizan ordinariamente de acuerdo con dos criterios: la especialización y la jerarquía.

Ejemplo

En general los tribunales organizan su labor de acuerdo con el tipo de conflicto que han de examinar y el derecho que se puede aplicar. Así, se suelen distinguir los tribunales en función de las cuestiones que se someten a éstos: criminales, mercantiles, laborales, administrativas, etc.

Los tribunales se estructuran, además, de acuerdo con **el principio de la jerarquía**, lo cual significa que las decisiones tomadas por los jueces o tribunales de nivel inferior pueden ser revisadas, de acuerdo con determinadas condiciones, por los tribunales de rango superior, hasta llegar a un tribunal supremo al que se le atribuye la última palabra sobre el caso. El ciudadano dispone de

la posibilidad de interponer un recurso contra la decisión adoptada por un tribunal y pedir la revisión a otro tribunal superior: de esta forma, aumentan las garantías de obtener justicia imparcial.

Esta imparcialidad de los tribunales es, y siempre ha sido, una cuestión controvertida. En los sistemas dictatoriales, jueces y tribunales se doblegan fácilmente a las indicaciones del poder político que los nombra, promociona y destituye según la docilidad que demuestren. Para los sistemas de tradición liberal-democrática, la independencia judicial es un asunto clave para garantizar las libertades de los ciudadanos y la cohesión de la comunidad.

En los sistemas liberal-democráticos, ¿cómo se asegura que los jueces y magistrados no ceden ante las presiones de otras autoridades políticas, a las imposiciones de los poderes económicos o la influencia de los medios de comunicación?

La vía tradicional para asegurarse la independencia de los jueces ha atendido a los métodos de reclutamiento del personal judicial y de su promoción, y ha asegurado que la selección de los jueces y su carrera se lleve a cabo de acuerdo con sus méritos y no con las afinidades con el poder político y económico. Del mismo modo, la regla de la inamovilidad del juez –que no puede ser trasladado sin su conformidad– impide que se pretenda influir en la resolución de un caso mediante un cambio del magistrado.

El control de constitucionalidad de las leyes

Entre los conflictos de interpretación legal tienen especial importancia los referentes al texto constitucional, porque afectan a la interpretación y matización de las reglas de juego decisivas para la organización del estado, su actuación y sus relaciones con la ciudadanía.

En el estado liberal clásico, la interpretación de la constitución correspondía al mismo parlamento. Fue en Estados Unidos donde el Tribunal Supremo, que no había sido facultado expresamente para esto, reivindicó el control de la constitucionalidad de las decisiones políticas y parlamentarias, en una célebre sentencia dictada en 1803 (Marbury contra Madison). Desde esta fecha, el sistema político americano ha admitido la revisión judicial de las decisiones parlamentarias, introduciendo límites en la acción legislativa.

En Europa, el control de la constitucionalidad no fue admitido hasta después de la Primera Guerra Mundial, cuando las constituciones de Austria (1919), Checoslovaquia (1920) y, más tarde, España (1931) incorporaron tribunales especiales dedicados a revisar la constitucionalidad de las decisiones no sólo del ejecutivo, de las administraciones y del resto de tribunales, sino también del mismo parlamento. Después de la Segunda Guerra Mundial, y de forma progresiva, se ha ido admitiendo la posibilidad de este control constitucional en un gran número de países de todo el mundo.

En la segunda mitad del siglo XX, los países de tradición liberal-democrática han intentado reforzar esta garantía de imparcialidad y han otorgado a los jueces un margen de autogobierno amplio. Así, en muchos países, son los mismos jueces quienes controlan el reclutamiento, la promoción, el régimen de traslados, la inspección y, si conviene, la sanción del personal judicial. Mediante la creación de órganos colectivos en los que los jueces tienen una intervención exclusiva o dominante –tales como los consejos de magistratura o del poder

judicial– se ha querido disminuir o eliminar cualquier interferencia del ejecutivo político en los tribunales. Así ha ocurrido, en mayor o menor medida, en países como Italia, Alemania, Francia o España.

Pero esta creciente independencia judicial ha suscitado, a la vez, otro problema político: si los jueces se protegen de cualquier influencia exterior y se les concede el derecho a un generoso autogobierno, ¿cómo se asegura su responsabilidad?; al reforzar su independencia, ¿no se está dificultando el control sobre las posibles desviaciones o errores que cometan?

Esta preocupación ha aumentado en las dos últimas décadas, debido a la denominada "judicialización de la política". Se trata de la creciente intervención de los jueces y tribunales para dirimir desacuerdos políticos que en otro tiempo hubieran sido resuelto en otros ámbitos (como el parlamento). Esta judicialización de la política resulta arriesgada desde un punto de vista democrático. En primer lugar, los jueces no cuentan con la preparación adecuada ni con medios técnicos suficientes para intervenir en cuestiones complejas de orden político. En segundo lugar, las garantías que protegen su independencia les pone a salvo de mecanismos de responsabilidad respecto a sus decisiones.

Por tanto, conviene establecer un razonable equilibrio entre tres exigencias de un sistema judicial en una sociedad democrática: eficacia de la administración de justicia, imparcialidad de quienes la ejercen y responsabilidad ante la ciudadanía, lo que requiere un mecanismo de rendición de cuentas.

"El gobierno de los jueces" en Estados Unidos

EEUU ofrece ejemplos claros de decisiones judiciales con importante alcance político. Uno de ellos es la polémica decisión tomada por el Tribunal Supremo, en diciembre de 2000, que posibilitó el acceso a la presidencia del país al candidato George Bush. Josep M. Vallès (2007: 235) así lo explica:

"La elección dependía de la validación de una mínima diferencia favorable al republicano Bush: 400 sufragios entre un total de seis millones de votos emitidos en el estado de Florida gobernado por J. Bush, hermano del candidato. A petición del candidato demócrata Al Gore se inició un nuevo recuento de votos para comprobar la diferencia que otros cómputos desmentían. Pese a los indicios de manipulación del proceso electoral en beneficio del candidato republicano, el Tribunal Supremo –a petición de los abogados de Bush y por una mayoría de siete a dos– encontró argumentos legales para suspender este nuevo recuento y proclamar vencedor al candidato republicano. Una decisión judicial de tanta transcendencia política fue interpretada por algunos observadores como una concesión a la necesidad de "tranquilizar a los mercados financieros", inquietos por la incertidumbre del resultado electoral".

7. Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno

7.1. La diferenciación de funciones y la separación de poderes

El estado se ha ido estructurando, como ya hemos visto, en torno a un conjunto de instituciones que ejercen varias funciones. No obstante, esta diversificación no es únicamente el resultado de una especialización funcional, sino que, junto con estas razones técnicas y organizativas, se han dado también factores políticos que han conducido a esta diferenciación.

La 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 objetivo contrarrestar el poder absoluto de los monarcas. Se buscaba una **separación equilibrada entre los poderes** y entre las funciones del rey, que conservaba la capacidad ejecutiva y de arbitraje judicial, para nombrar al gobierno y a los jueces, y de un parlamento con una capacidad legislativa que sólo representaba a los grupos sociales dominantes. Éste es el modelo adoptado por la Constitución de Estados Unidos de 1787: un presidente electo ejercía, al mismo tiempo, de monarca y llevaba a cabo funciones ejecutivas, frente un congreso con facultades legislativas. Ambas instituciones se compensaban mutuamente mediante lo que se ha denominado un sistema de *checks and balances* –de controles y equilibrios– que se contrapesaban.
- Este original modelo liberal de distribución de poderes se vio alterado con la expansión gradual del derecho de voto. Un parlamento elegido por sufragio universal expresaba la voluntad de todo el pueblo al que se le reconocía el poder político originario. En estas circunstancias, ¿cómo era posible aceptar que otras instituciones como la monarquía o el gobierno se situasen en las mismas condiciones que el parlamento? Una tradición democrática radical reclamaba la supremacía parlamentaria, difícil de conciliar con el principio de separación de poderes y 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, en efecto, en la institución parlamentaria.

- Para finalizar, una nueva revisión del principio de separación de poderes ha surgido como consecuencia de las transformaciones políticas y económicas desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX.

Entre las transformaciones políticas, debemos señalar la consolidación de los partidos como organizaciones que adquieren el protagonismo en la vida política. Entre las transformaciones socioeconómicas, conviene subrayar el creciente papel del estado que interviene de manera activa en un amplio abanico de relaciones económicas, sociales, culturales, etc., mucho más allá de lo que había previsto el liberalismo. Todo esto ha contribuido a situar en una posición central al poder ejecutivo (gobierno y administraciones), cuya capacidad política junto con la visibilidad mediática han dejado en un segundo plano a la actividad parlamentaria. Como efecto de estos cambios, la tensión principal entre instituciones se encuentra ahora entre el ejecutivo, por un lado, y los tribunales y medios de comunicación, por otro. En estos últimos (tribunales y medios) recae cada vez más la función de actuar como contrapeso del ejecutivo y de ocupar el lugar que en otro tiempo le había correspondido al parlamento.

Vemos, por tanto, que las relaciones entre las instituciones estatales se han ido modificando al compás de los cambios acaecidos en el contexto social, económico y cultural. Así pues, lo que subsiste es una tensión permanente entre éstas, donde se combinan la **cooperación y el conflicto**. En esta tensión podemos reconocer la constante lucha entre la tentación de algunos de acumular poder sin freno y la exigencia de seguridad para todos, que requiere poner coto a la ambición de poder de los primeros. Sigue siendo válida, por tanto, la preocupación por dispersar las funciones del poder político y por controlarlo mediante una distribución de atribuciones.

7.2. Las formas de gobierno (I): los modelos clásicos

Si seguimos un planteamiento tradicional, que fija su atención en las tres instituciones clásicas: ejecutivo, legislativo y judicial, es posible construir una tipología clásica que nos aporta cuatro formas de gobierno. El criterio para la distinción es la diferente relación que se establece entre el ejecutivo y el parlamento en cada uno de los casos.

- Los **modelos de directorio o asamblea**. La asamblea interviene de forma decisiva y exclusiva en el nacimiento de un ejecutivo colegiado –un directorio–, porque elige individualmente a cada uno de los miembros por un periodo determinado. Al mismo tiempo, el parlamento marca al ejecutivo las líneas programáticas de su actuación.
- Los **modelos parlamentarios**. El parlamento interviene de forma exclusiva y decisiva en el nacimiento de un gobierno, le otorga su confianza mediante un voto de investidura, supervisa su actividad y puede poner fin a su existencia con un voto de censura. Como contrapartida, el ejecutivo puede disolver al parlamento y convocar nuevas elecciones. El jefe del estado –monarca hereditario o presidente de la república elegido por sufragio indirecto– ejerce un papel básicamente ceremonial.

Ejemplo

El ejemplo prácticamente único de este modelo, en la actualidad, es Suiza.

Ejemplo

Este modelo parlamentario es muy frecuente en los países de tradición liberal democrática; de los 27 miembros actuales de la UE, más de 20 se ajustan, en líneas generales, a este modelo.

- Los **modelos semipresidenciales**. El parlamento influye parcialmente, pero no de forma exclusiva, en el nacimiento de un gobierno, ya que el jefe del estado también interviene en su designación y cese. El jefe de estado – o presidente de la república – no es una figura meramente representativa, puesto que es elegido por sufragio universal, participa en algunas atribuciones del ejecutivo y comparte con el gobierno la facultad de disolver el parlamento. El parlamento controla la actividad del gobierno y puede, del mismo modo, poner fin a su existencia mediante un voto de censura.
- Los **modelos presidenciales**. El parlamento y el ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no tiene ninguna intervención en la designación del ejecutivo, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento a excepción de que haya tenido actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como *impeachment* o imputación. A pesar de esto, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y tiene que dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos, mientras que el presidente puede vetar leyes aprobadas por el parlamento.

Los cuatro tipos muestran grados diferentes de predominio de una de las dos instituciones: parlamento y 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 de los dos. Ambos modelos intermedios ofrecen equilibrios de signo opuesto: el parlamentario se inclina por el lado de la asamblea y el semipresidencial por el del ejecutivo.

7.3. Las formas de gobierno (II): la realidad actual

Esta tipología clásica ignora algunos factores que hoy ejercen una gran influencia en la dinámica de las instituciones. Recordemos algunos de éstos:

- La aparición de los partidos como organizaciones protagonistas de las elecciones y de 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.
- La emergencia de los medios de comunicación de masas y de las técnicas de sondeo de la opinión pública.

Ejemplo

El ejemplo más conocido lo ofrece Francia; también se acercan Finlandia o Portugal. Tras la desaparición de la URSS, Rusia y una parte de los estados de la Europa central y oriental han optado por esquemas semejantes, aunque su debilidad democrática les aleja, en la práctica, del modelo.

Ejemplo

El ejemplo más conocido de modelo presidencial, y el más consolidado, es el de Estados Unidos. Las imitaciones del modelo norteamericano, que abundan en América Latina, no han tenido la misma estabilidad.

Todos estos factores modelan y transforman las funciones del parlamento y del ejecutivo, alteran sus relaciones recíprocas y generan nuevos equilibrios o desequilibrios entre ellos. Con el sólo hecho de examinar la influencia de uno de estos factores –la acción de los partidos– podremos darnos cuenta de ello.

Ejemplo

Otro ejemplo de interferencia en el cuadro institucional por parte de los partidos se nos presenta en el modelo parlamentario. En este modelo, sería necesario ejercer un control intenso del parlamento sobre el ejecutivo.

Sin embargo, cuando el parlamento tiene una mayoría homogénea y disciplinada y esta mayoría origina 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 es más que una práctica ritual.

Así, en la tradición británica de mayorías monocolors, el gobierno cuenta por adelantado con la aprobación de las iniciativas por parte de un parlamento transformado en instrumento dócil del ejecutivo.

Ejemplo

En el modelo presidencial americano un ejecutivo teóricamente fuerte puede ver bloqueadas sus iniciativas políticas si la mayoría del congreso pertenece a un partido diferente del partido del presidente y, al mismo tiempo, el presidente puede ejercer su derecho de veto frente a las propuestas legislativas de una mayoría parlamentaria con la que discrepa. En esta situación, el equilibrio institucional se convierte en un callejón sin salida (*impasse*) y el sistema político se paraliza, por lo menos de forma momentánea.

Tal y como vimos cuando tratábamos el ejecutivo, la dinámica social y económica contemporánea ha llevado, en general, al refuerzo de su posición. Hasta el punto en que el modelo parlamentario ha derivado hacia otro modelo teórico, conocido como el modelo "de gabinete" –para referirse al gobierno– o, incluso, modelo "de primer ministro", para subrayar el papel principal que le corresponde a éste en el seno del gobierno.

En estas condiciones, ¿cómo podemos hacer frente al riesgo de una concentración de poderes excesiva? ¿Qué controles podemos aplicar a este nuevo desequilibrio favorable al ejecutivo? ¿Qué "poder detendrá al poder", según el deseo de Montesquieu?

- En muchos sistemas democráticos hemos observado una tendencia a la dispersión territorial del poder político para atribuir más recursos y más competencias a instituciones de ámbito subestatal. En este proceso de federalización o semifederalización, se establecen nuevos equilibrios de poder entre el ejecutivo central y los ejecutivos territoriales que, en algunas ocasiones, compiten y, en otras, cooperan entre sí.
- En otros casos, la actividad del parlamento se ha ido sometiendo al control del poder judicial, encargado de examinar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por las asambleas. Este control, que se le atribuye a un órgano especial o al tribunal superior de justicia, se ha convertido, de hecho, en control de las iniciativas del ejecutivo, del que proceden, tal y como ya dijimos, la inmensa mayoría de las decisiones parlamentarias.
- Para finalizar, y fuera del ámbito institucional estatal, los medios de comunicación de masas se han convertido también en fiscalizadores de la actividad del ejecutivo. En algunos casos, actúan como tribunas abiertas para las voces de la oposición, que tienen mucho más eco cuando aparecen en la prensa, la televisión o la radio, que cuando comparecen en el parlamento. En otros casos, son los mismos medios de comunicación, a

menudo convertidos en grandes grupos o complejos mediático-empresariales, los que se transforman en antagonistas del ejecutivo y lo someten a su examen y crítica permanentes.

El predominio del ejecutivo ha generado contrapesos que pretenden equilibrar su influencia: los poderes territoriales, los tribunales de justicia y los medios de comunicación de masas.

Un sistema parlamentario reconvertido: el caso español

El sistema político español es un ejemplo de la transformación de las formas tradicionales de gobierno en beneficio del ejecutivo. La constitución de 1978 define el sistema como parlamentario. Pero la misma constitución y la práctica política han reforzado de forma muy notable la posición del ejecutivo y, más concretamente, del presidente del Gobierno. Son factores que han motivado este refuerzo:

- la estructura jerárquica de los partidos, en los que la dirección y el líder controlan la selección de los candidatos –por la vía de las listas electorales– y el financiamiento de la actividad partidista;
- una dinámica parlamentaria que priva al diputado individual de todo margen propio de acción y le somete a la dirección de su grupo parlamentario;
- la investidura del presidente del gobierno por mayoría simple, mientras que su destitución –mediante una moción de censura constructiva– exige la mayoría absoluta del parlamento;
- un sistema electoral que beneficia a los dos partidos más grandes a escala estatal, provocando una dinámica de alternancia de gobiernos monocolors, con o sin mayoría absoluta.

La relación parlamento-ejecutivo se ha desequilibrado claramente en favor de este último. Su control sólo puede provenir de su relación con otros actores políticos: los gobiernos territoriales –las comunidades autónomas–, los medios de comunicación o el poder judicial.

Resumen

El módulo examina con detalle los componentes básicos y los elementos institucionales que definen el estado. En primer lugar, se exponen tres elementos constitutivos: una población identificada, un espacio territorial delimitado y un monopolio reconocido de la coacción, junto con los problemas que plantean. De forma particular, prestamos atención a la idea de **nación** como expresión de una identidad colectiva y a su relación problemática con la idea de estado.

A continuación, pasamos a analizar las instituciones estatales y las pautas a las que se ajustan. La función de estas instituciones es la de definir pautas de comportamiento permanentes y conocidas entre los actores políticos, los ciudadanos y las autoridades. En este sentido, las instituciones se pueden identificar con las reglas del juego, puesto que todas las conductas tienen que respetar unas normas conocidas y preestablecidas. La **constitución** es la regla última, de ésta derivan el resto de las instituciones y de las leyes.

El ejercicio del poder –ajustado a aquellas reglas– se distribuye sobre la base de dos criterios: el espacio territorial y la funcionalidad. Cuando hablamos del primero, nos centramos en la distribución territorial del poder del estado; cuando hacemos referencia al segundo, hablamos de la distribución funcional del poder del estado entre tres grandes instituciones: **ejecutivo, legislativo y judicial**.

La distribución territorial del poder puede tomar varias formas. Si el poder está concentrado en un único centro con predominio de un principio de jerarquía, nos encontramos ante un **estado unitario**. Por el contrario, si el poder está repartido entre diferentes instituciones territoriales según un principio de cooperación pluralista, se trata de un **estado compuesto**, con sus diferentes variantes.

Por lo que respecta a la distribución funcional del poder, se presentan de manera sucesiva los ejecutivos, los parlamentos y los tribunales. El ejecutivo tiene la capacidad de impulsar las grandes decisiones políticas y aplicarlas. Se compone, orgánicamente, de tres piezas: el gobierno (integrado por los ministros y presidido por un primer ministro, presidente del gobierno o canciller), el jefe de estado (que puede ser un monarca hereditario o un presidente electivo de la república) y las administraciones públicas. Las relaciones entre estos tres elementos configuran los llamados ejecutivos monistas y ejecutivos duales, según si coinciden gobierno y jefe de estado o si son cargos ejercidos por

instituciones diferenciadas. Las administraciones públicas, que han llegado a ser elementos muy potentes y desarrollados del estado, ocupan una posición principal y provocan problemas de control y de eficiencia.

Los parlamentos disponen, en las poliarquías, del poder legislativo o capacidad de elaborar y aprobar las reglas y leyes de alcance general. Es un órgano colegiado, integrado por representantes de la ciudadanía, escogidos por libre elección. Desde los parlamentos se ha de controlar también la acción del ejecutivo y someterlo a la crítica abierta de la oposición. Sin embargo, desde hace décadas se habla de la decadencia de los parlamentos, incapaces de compensar el desarrollo del ejecutivo y de competir con la presencia pública de los medios de comunicación de masas.

A los tribunales (titulares de la función jurisdiccional) les corresponde dirimir las controversias que se plantean cuando surgen discrepancias en cuanto a la aplicación de alguna norma legal que siempre encubre una decisión política. La imparcialidad y la independencia de los tribunales y de los jueces que los integran deben estar garantizadas mediante varios mecanismos. La evolución histórica de estos mecanismos y la reciente "judicialización" de la política también se han considerado en este módulo.

Y ya para acabar, hemos visto la exposición de los tipos de relación que mantienen estas instituciones básicas que se distribuyen los poderes estatales. Cuando ejecutivo y legislativo tienen existencia separada y paralela, solemos hablar de sistema presidencial. En cambio, cuando, en principio, mantienen relaciones de cooperación o de interdependencia se configura un sistema parlamentario. El sistema semipresidencial y el sistema de directorio constituyen modelos menos corrientes. No obstante, estas relaciones entre instituciones a menudo han quedado modificadas por factores posteriores a su definición; por ejemplo, la aparición de los partidos como organizaciones protagonistas de las elecciones y de la acción parlamentaria, la expansión de la actividad del estado, el control judicial de las leyes o la emergencia de los medios de comunicación de masas, entre otros.

Actividades

1. ¿Cómo creéis que podemos justificar la asociación entre una identidad nacional única y una sola organización estatal? En caso afirmativo, ¿qué medidas se tendrían que llevar a cabo a nivel mundial para que este principio prosperase?

2. ¿Qué diferencias podemos establecer entre un estado unitario y un estado autonómico? ¿Y entre un estado federal y un estado autonómico?

3. ¿Qué factores pueden poner en cuestión la noción tradicional de soberanía? Haced una lista de estos factores y razonad por qué creéis que representan un reto para la soberanía estatal.

4. Exponed y enumerad las ventajas y los inconvenientes del régimen presidencial y del régimen parlamentario.

5. Discutid qué problemas específicos plantea la administración militar en un sistema democrático. ¿Cómo se podría resolver?

6. Si tuvieseis que diseñar un sistema electoral para una determinada comunidad, ¿creéis que sería recomendable dar preferencia a la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de dar respaldo a ejecutivos sólidos, aunque el precio fuese dejar sin representación a grupos minoritarios? ¿O pensáis que es prioritario facilitar una composición parlamentaria que sea una representación fiel de la diversidad política y social de la comunidad, aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la formación de gobiernos estables? ¿Qué argumentos se pueden aportar a favor y en contra de cada opción? ¿Con qué alternativas técnicas –distrito, fórmula, barrera, modalidad de voto– podemos favorecer a cada una de las dos grandes opciones mencionadas?

7. Las diferentes actuaciones políticas muy a menudo requieren la intervención de más de una institución estatal. ¿Podéis señalar qué instituciones participan presumiblemente en las decisiones políticas que describimos a continuación?

- Un ciudadano es privado temporalmente de su permiso de conducir por conducción temeraria de su vehículo.
- Una agricultor recibe una subvención estatal para sustituir el cultivo de un producto por otro, calculada de acuerdo con el número de hectáreas en las que se produce esta sustitución.
- Un estudiante obtiene una beca que le representa una reducción del precio de la matrícula por razones académicas y porque ha mostrado que el ingreso de la unidad familiar a la que pertenece tiene unos ingresos limitados.

8. La presencia de las diferentes administraciones en nuestra sociedad es un fenómeno que se manifiesta en muchos indicadores. Comprobadlo respondiendo a las dos preguntas siguientes:

¿Recordáis cuántas familias, vecinos o amigos desarrollan su trabajo profesional en alguna administración pública?

Exponed con qué administraciones habéis entrado en contacto durante los últimos quince días.

9. La visibilidad de los jefes de estado y de gobierno no se corresponde con su poder efectivo. En las monarquías contemporáneas, la figura del rey o de la reina es, en algunas ocasiones, más conocida que la del jefe de gobierno, aunque su intervención política sea menos importante. En las repúblicas con un ejecutivo dual, la personalidad del jefe de estado suele tener menos relieve que la del jefe de gobierno (o primer ministro), pese a que el rango protocolario de este último sea inferior al del primero. Éste no es el caso de los sistemas con ejecutivo monista, en los que la personalidad del presidente ocupa un lugar predominante del escenario político.

Podemos hallar una prueba de estas diferencias de visibilidad mediante un sencillo ejercicio de autoevaluación. Para cada uno de los países relacionados, intentad recordar los nombres de sus jefes de estado y sus jefes de gobierno y comprobad, más tarde, el mayor número de respuestas acertadas, erróneas y en blanco.

País	Jefe de estado	Jefe de gobierno
Alemania Federal		
Argentina		
Brasil		

País	Jefe de estado	Jefe de gobierno
Gran Bretaña		
Estados Unidos		
Francia		
India		
Italia		
Japón		
Países Bajos		
Portugal		

10. Los teóricos de la democracia representativa han insistido en la necesidad de controlar el poder mediante su distribución equilibrada entre instituciones diferentes. Podemos preguntar, también, en qué medida es posible contrapesar los poderes institucionales con una intervención política directa de los ciudadanos. ¿Podéis señalar algún instrumento de participación cívica directa que actúe como contrapeso de la acción de las instituciones? ¿Podéis valorar sus aspectos positivos y sus aspectos negativos?

Actividades complementarias

1. Los acuerdos constitucionales pueden ser y, de hecho lo son, revisados en su totalidad o en alguna de sus partes. De estas revisiones (fruto de cambios en la realidad social y política) se producen procesos de reforma o de mutación constitucional.

Una constitución se reforma cuando ponemos en marcha un procedimiento establecido de forma previa. Si las disposiciones de la constitución en vigor facilitan su reforma, se habla de una constitución "flexible"; en cambio, cuando estas disposiciones son complejas y exigentes, nos referimos a una constitución "rígida". En la actualidad, una gran parte de los textos constitucionales se pueden calificar de "rígidos", porque dificultan su reforma con la intención de impedir que una mayoría circunstancial altere un pacto político conseguido laboriosamente. Por otra parte, una constitución sufre una mutación cuando, sin necesidad de pasar por un proceso de reforma, alguna de sus disposiciones se reinterpreta en la práctica, de tal forma que modifica su contenido de manera sustancial. Así, el papel de los partidos políticos –no reconocidos en muchas constituciones actuales– ha hecho que se produzca una mutación en el funcionamiento de instituciones constitucionales, sin que se haya producido ninguna revisión del texto.

Ante esta realidad, ¿creéis que es mejor tener una constitución "flexible" donde los cambios que se llevan a cabo en la realidad política queden reflejados en el texto, o una "rígida", que dificulte el cambio de la redacción constitucional? ¿Cuáles son las ventajas y los peligros de una constitución "flexible"? ¿Por qué? Comentad cuál es el caso de la Constitución española y debatid si sería mejor abrir un proceso de reforma constitucional o, por el contrario, que ésta sufriese una mutación sin llevar a cabo ninguna revisión del texto.

2. En el seno de la Unión Europea son abundantes los casos en que se produce una creciente interrelación de intervenciones políticas, por ejemplo, en la política agrícola o en la política medioambiental. Cuando se subvenciona la producción de un determinado cultivo o cuando se controlan actuaciones con impacto ambiental, como puede ser la construcción de una carretera en un paraje protegido, el proceso de determinación, concesión y control de la subvención o de la aplicación de la medida medioambiental cuenta, a menudo, con la intervención del ayuntamiento, de un consejo o autoridad regional, de un ministerio estatal y, por último, de una autoridad europea. ¿Qué ventajas e inconvenientes se pueden derivar de esta intervención en red o en cadena? Buscad ejemplos en prensa donde se produzcan este tipo de decisiones y de políticas interrelacionadas. ¿Pensáis que son eficientes? ¿Por qué?

3. La duración de los mandatos parlamentarios ha sido objeto de controversia. Algunos sectores mantienen que la elección continua de las mismas personas puede conducir al aislamiento de una clase política profesionalizada que pierde el contacto con la vida cotidiana. Por este motivo, desde algunos sectores se propone que los cargos electivos se encuentren sujetos a una cierta limitación de mandatos, es decir, que no puedan ser reelegidos de forma indefinida. Señalad argumentos a favor y en contra de esta propuesta.

4. A pesar de que la mayoría de los textos constitucionales ponen de manifiesto que ningún parlamentario puede ser elegido con la condición de seguir instrucciones determinadas o,

dicho de otro modo, que siga lo que se conoce como *mandato imperativo*, en la práctica, su elección mediante una candidatura partidaria lo mantiene sujeto a la disciplina del partido. Esta contradicción explica la aparente paradoja de los representantes "tránsfugas": cuando un diputado se rebela contra las instrucciones de su partido, es expulsado de éste, pero eso no representa la pérdida de su condición de parlamentario, ni tampoco el abandono necesario de su escaño.

Por otra parte, la libertad individual de cada diputado también plantea cuestiones y dudas. En aquellos lugares donde sucede esto, como en el caso de Estados Unidos, donde la disciplina de partidos es casi inexistente, nos encontramos con el riesgo de que cada parlamentario se convierta en rehén de los intereses del grupo económico o social que le ha dado apoyo financiero y logístico para ganar su escaño. En este sentido, es pública y sabida la influencia que ejercen sobre el voto de determinados parlamentarios las grandes empresas, colectivos profesionales, algunos sindicatos, sectas religiosas, asociaciones racistas o grupos defensores de la libre venta de armas, sobre determinados miembros de la Cámara de Representantes o del Senado norteamericano.

Exponed cuáles son los argumentos a favor y en contra de que en las cámaras legislativas de nuestro país haya, *de facto*, un "mandato imperativo" sobre las decisiones de los parlamentarios. ¿Qué implica este hecho para la calidad de la democracia representativa? ¿Creéis que se tendría que eliminar o, por el contrario, pensáis que es un "mal menor"? Razonad la respuesta.

5. En 1994, el Ministerio de Obras Públicas del Gobierno español, siguiendo el procedimiento adecuado para estos casos, dictó una orden que establecía el trazado de un tramo corto de carretera nacional entre Madrid y Barcelona. La orden del Ministerio seguía lo que estipulaba la ley que le facultaba para señalar el trazado más recomendable dependiendo de una serie de criterios geológicos, socioeconómicos, ambientales, etc. Tres municipios adyacentes a la carretera se opusieron judicialmente a la orden ministerial porque consideraban más conveniente otro trazado alternativo. Como resultado de este conflicto, los jueces de la Audiencia Nacional española anularon, en 1999, la citada orden ministerial y se inclinaron por el trazado propuesto por los municipios.

Los jueces entendían que, aunque los dos trazados eran admisibles desde una perspectiva legal, se tenían que inclinar por lo que prefiriesen los municipios afectados. ¿De qué forma afecta esta sentencia las competencias ejecutivas respectivas del Ministerio y de los ayuntamientos? ¿En qué medida modifica las relaciones entre el ejecutivo –en este caso, Ministerio y ayuntamientos– y los tribunales? ¿Qué ventajas e inconvenientes se pueden derivar de esta modificación?

Ejercicios de autoevaluación

De elección múltiple

Es necesario que tengáis en cuenta que sólo hay una respuesta válida

1. ¿En qué se diferencia el concepto de nación de origen francés del de origen germánico?
 - a) En la existencia de una voluntad mayoritaria para constituirse en nación.
 - b) En la presencia de una organización estatal que unifica y homogeneiza los rasgos de una comunidad.
 - c) En la existencia de una comunidad con un sentido de identidad con independencia de la existencia de una organización estatal.
 - d) En la presencia de vínculos de sangre entre los miembros de una comunidad.
2. ¿En qué se apoya el jefe del gobierno en un sistema presidencial?
 - a) En una mayoría parlamentaria favorable.
 - b) En su elección directa mediante el voto de los ciudadanos.
 - c) En su nombramiento por parte del jefe de estado.
 - d) En el respaldo del presidente de la república y la confianza de una mayoría parlamentaria.
3. ¿Qué funciones tiene el jefe de estado en un sistema parlamentario?
 - a) Simbólicas y de protocolo.
 - b) Control del ejecutivo y de la administración.
 - c) En un sistema parlamentario no existe la figura del jefe de estado.
 - d) Estar a disposición del jefe de gobierno.
4. ¿Qué objetivo posee una moción de censura constructiva?
 - a) La caída del gobierno al que va dirigida la moción.
 - b) El refuerzo del gobierno al que va dirigida la moción.
 - c) La caída del gobierno al que va dirigida la moción y su inmediata sustitución por otro nuevo.
 - d) El mantenimiento del gobierno al que va dirigida la moción siempre que éste tenga en cuenta las críticas y propuestas planteadas por la oposición.

5. ¿Qué indica el término *bicameralismo simétrico*?

- a) Que la cámara alta y la baja tienen el mismo número de escaños.
- b) Que ambas cámaras gozan de las mismas competencias, sin que ninguna tenga un predominio sobre las otras.
- c) Que las dos cámaras deban seguir el mismo procedimiento para legislar.
- d) Que las dos cámaras tienen la misma forma.

6. ¿Qué modelo territorial representa un estado federal?

- a) Un modelo descentralizado en el que el centro y las diferentes unidades territoriales se distribuyen las competencias según la forma en que se expone en la constitución.
- b) Un modelo que vincula políticamente varios estados soberanos mediante un consejo que toma las decisiones por consenso.
- c) Un modelo intermedio entre un estado unitario y un estado compuesto.
- d) Un modelo en el que el centro distribuye y gestiona las funciones en las diferentes unidades territoriales y las puede recuperar cuando quiera.

7. ¿Cuál de estos elementos no forma parte del sistema electoral?

- a) La periodicidad de las convocatorias electorales.
- b) El distrito o la circunscripción.
- c) La fórmula electoral.
- d) La barrera electoral.

8. ¿Cuál de estos rasgos no es característico de las organizaciones burocráticas?

- a) La propiedad pública de los medios materiales y económicos que utiliza.
- b) La actuación discrecional y arbitraria.
- c) La organización jerárquica y piramidal.
- d) El reclutamiento del personal a partir de una convocatoria pública y reglada.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. a, 2. b, 3. a, 4. c, 5. b, 6. a, 7. a, 8. b.

Glosario

Administración pública *f* Organización integrada por el personal profesionalizado que utiliza los medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo. Es una parte y un instrumento del ejecutivo, indispensable para que las políticas adoptadas se traduzcan en intervenciones directas sobre la realidad de la comunidad.

bicameralismo simétrico/asimétrico *m* Cualidad según la cual las dos cámaras que forman el Parlamento disfrutan de las mismas atribuciones, mientras que el bicameralismo asimétrico –mucho más habitual– se caracteriza por el predominio político de una cámara (a menudo la cámara baja) sobre la otra. El caso español es uno de los ejemplos de bicameralismo asimétrico, en el que el Congreso de los Diputados se convierte en el verdadero centro de la dinámica parlamentaria.

burocracia *f* Colectivo de profesionales al servicio de la Administración Pública. Por razón de su especialización técnica se convierten en un colectivo con un elevado poder político, capaz de condicionar el proceso de diseño y ejecución de las decisiones políticas.

ciudadanía *f* Característica de pertenencia a una comunidad estatal definida por determinados atributos comunes a todos los miembros de la comunidad –derechos y deberes– que los define frente a los extranjeros que pertenecen a otra entidad estatal.

confederación *f* Agrupaciones de estados que existían previamente y que deciden actuar de manera mancomunada sobre un ámbito más o menos amplio de acción política: relaciones exteriores, defensa, moneda o régimen de aduanas. El ejemplo más próximo lo constituye el actual proceso de Unión Europea.

constitución *f* Texto legal fundamental del que derivan su validez las demás normas estatales, fruto del acuerdo general sobre la primacía del imperio de la ley característico del estado liberal-democrático.

distribución funcional del estado *f* Formas de distribución del poder estatal en instituciones varias del mismo estado, pero que alcanzan funciones distintas (ejecutiva, legislativa, jurisdiccional) con el fin de permitir un mejor procesamiento de las demandas y los apoyos que parten del entorno social y su conversión en decisiones vinculantes para toda la comunidad, garantizando los procedimientos democráticos y el funcionamiento efectivo del sistema.

distribución territorial del estado *f* Formas de distribución del poder estatal en el territorio (estados unitarios, estados compuestos, confederaciones), basadas en la pretensión de garantizar una mayor eficacia y obtener una mayor adhesión por parte de la comunidad donde se ejerce el poder político.

estado compuesto *m* Modelo de distribución territorial del poder donde el poder político se reparte entre las instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes, a partir de una voluntad original de compartir poder entre niveles de gobierno. Predomina el principio de coordinación horizontal entre instituciones de alcance territorial diferente.

estado federal *m* Modelo más habitual de estado compuesto que agrupa diferentes entidades políticas territoriales con una distribución de competencias claramente y específicamente diferenciada; existencia de instituciones federales –parlamento, ejecutivo, tribunales, etc.– en donde las unidades territoriales participan en su elección; una constitución singular para cada uno de las entidades territoriales y el establecimiento de un Tribunal Supremo o federal con atribuciones para decidir sobre conflictos entre las entidades o entre la federación y las entidades.

estado unitario *m* Modelo de distribución territorial del poder en el cual el poder político básico está en un único centro, desde el que se proyecta al resto del territorio mediante procesos de delegación de competencias. Las competencias delegadas pueden ser revocadas por el centro mediante una decisión unilateral, de manera que las relaciones interinstitucionales se caracterizan por la jerarquía vertical.

gobierno *m* Órgano colegiado encargado de la dirección política de la comunidad, dirigido por su presidente –llamado primer ministro o canciller. En los sistemas parlamentarios emana del Parlamento, ante el cual es responsable políticamente.

jefe del estado *m* Órgano unipersonal que ejerce funciones esencialmente de carácter ceremonial y simbólico, alejadas de las disputas políticas diarias. En las monarquías hereditarias, el jefe del estado ocupa su cargo de forma vitalicia y por sucesión dinástica, mientras que en las repúblicas es escogido por un mandato de duración variable según los sistemas. En ambos casos se ocupa de la representación exterior e interior del estado, concesión de hono-

res o condecoraciones, promulgación de las leyes, etc., pero siempre bajo el aval de alguna otra autoridad del estado, a menudo el presidente del gobierno.

jefe de gobierno *m* Órgano unipersonal encargado de liderar el gobierno. En los sistemas parlamentarios, es el receptor de la confianza política del Parlamento mediante la moción de investidura. Es el responsable de nombrar y cesar a los miembros del gobierno y es el principal responsable político ante el Parlamento.

moción de censura / de confianza *f* Mecanismos básicos en las relaciones entre el gobierno y el Parlamento en los sistemas parlamentarios. La moción de confianza es la declaración de apoyo mayoritario a la acción del ejecutivo y se utiliza por el mismo ejecutivo para verse reforzado en una situación de crisis. Por otra parte, la moción de censura manifiesta el rechazo de la acción de gobierno por parte de la mayoría, retirándole así la confianza otorgada y teniendo que cesar inmediatamente. Una variante es la moción de censura constructiva (caso de España o Alemania), que implica la presentación simultánea de un candidato alternativo a jefe del gobierno con objeto de evitar los vacíos de poder entre una moción de censura y la elección del nuevo jefe del gobierno. En este caso, si prospera la moción –obteniendo la mayoría absoluta de los votos a favor– el resultado es la sustitución automática del jefe de gobierno, garantizándose así la estabilidad política.

modelo de directorio o asamblea *m* Forma de gobierno en la cual la asamblea interviene de manera decisiva y exclusiva en el nacimiento de un ejecutivo colegiado –un directorio– porque escoge individualmente a cada uno de sus miembros para un periodo determinado. Asimismo, el Parlamento señala al ejecutivo las líneas programáticas de actuación. El único ejemplo actual de este modelo es el caso de la Confederación Helvética (Suiza).

modelo parlamentario *m* Forma de gobierno en la que el Parlamento interviene de manera exclusiva y decisiva en el nacimiento de un gobierno: le otorga su confianza mediante un voto de investidura, supervisa su actividad y puede poner fin a su existencia con un voto de censura. Como contrapartida, el ejecutivo puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Es el caso de España, así como de buena parte de los miembros de la Unión Europea.

modelo presidencial *m* Forma de gobierno en la que el parlamento no tiene ninguna intervención en la designación del ejecutivo. El presidente del ejecutivo es elegido directamente por la ciudadanía, lo que impide que pueda ser cesado de sus funciones (excepto si ha cometido actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como *impeachment*). No obstante, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo. Éste, por su parte, puede vetar leyes del parlamento.

modelo semipresidencial *m* Forma de gobierno en la cual el Parlamento influye parcialmente en el nacimiento de un gobierno, ya que el jefe del estado interviene también en su designación y su cese. El jefe del estado no es una figura meramente testimonial o simbólica, sino que es escogido por sufragio universal, participa en algunas atribuciones del ejecutivo y comparte con el gobierno la facultad de disolver el Parlamento. El caso más característico es Francia.

nación *f* Concepto que se empieza a utilizar a finales del siglo XVIII para designar la comunidad humana que forma el sustrato indispensable de un estado. En la tradición teórica de origen francés, la nación está constituida por todos aquellos que manifiestan –directa o indirectamente– la voluntad de convivir en una misma comunidad política, al margen y por encima de diferencias religiosas, culturales, lingüísticas o étnicas. En la tradición germánica, en cambio, la nación tiene un fundamento sustantivo: los que participan de determinados rasgos –lengua, etnia, usos jurídicos, folclore, cultura, o mitología histórica– constituyen una nación porque estos elementos objetivos son la expresión de un "espíritu o alma colectiva".

nacionalidad *f* Condición de disfrute de un estatus o posición –ciudadanía– definida por determinados atributos comunes a todos los miembros de la comunidad política.

poder ejecutivo *m* En su acepción amplia, incluye el gobierno, el jefe del estado y las administraciones públicas. En su acepción reducida, hace referencia básicamente al gobierno y las administraciones públicas. En todo caso, su objetivo es impulsar las directrices políticas o propuestas de regulación de conflictos de alcance colectivo.

poder judicial *m* Institución a la que corresponde dirimir las controversias que se plantean cuando surgen discrepancias sobre la aplicación de alguna norma legal que siempre encubre una decisión política. La imparcialidad y la independencia de los tribunales y de los jueces que los integran deben ser garantizadas mediante distintos mecanismos.

poder legislativo *m* División funcional del poder en la que el Parlamento dispone de la capacidad de elaborar y aprobar las reglas o leyes de alcance general. Es un órgano colegiado, integrado por representantes de la ciudadanía, escogidos por elección. Asimismo, tiene como

misión el control político de la acción política del ejecutivo, sometiéndolo a la crítica abierta de la oposición.

sistema electoral *m* Conjunto de reglas y procedimientos para la designación de representantes políticos. Los dos grandes tipos de sistemas electorales son los que tienden a la representación proporcional de las opciones políticas del electorado, y aquellos que se basan en la opción mayoritaria. Los principales elementos constitutivos de los sistemas electorales son el distrito o circunscripción electoral, la fórmula electoral para la conversión de los votos en escaños, la forma o modalidad de expresión del voto y, finalmente, la barrera electoral o cantidad de votos necesaria para poder acceder a la asignación de los escaños.

soberanía *f* Concepto acuñado en el siglo XVII, hace referencia a la cualidad que dota de poder originario a un poder político. Ello implica que este poder no depende ni internamente ni externamente de ninguna otra autoridad y que tiene un derecho indiscutible de utilizar la coacción.

Bibliografía

Aparicio, M.A. (coord.) (1980). *Parlamento y sociedad civil*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Baena del Alcázar, M. (1994). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Blas, A. (1994). *Nacionalismo y naciones en Europa*. Madrid: Alianza.

Bobbio, N. (1987). *Las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.

Colliard, J.C. (1978). *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Barcelona: Blume.

Duverger, M. (1982). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferrando Badía, J. (1986). *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*. Madrid: Tecnos.

Fossas, E. y Requejo, F. (eds.) (1999). *Asimetría Federal y estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.

Garrorena, A. (coord.) (1990). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

Gianni, M.S. (1991). *El poder público. Estados y Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas.

Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1999). *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Madrid: Taurus.

Guerrero, E. (2004). *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Síntesis.

Guibernau, M. (1996). *Los nacionalismos*. Barcelona: Ariel.

Helmke, G.; Levitsky S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 4, pp. 725-740.

Hobsbawnm E. (1991). *Naciones y nacionalismos desde 1780*. Barcelona: Crítica.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.

Mayntz, R. (1984). *Sociología de las administraciones públicas*. Madrid: Alianza.

Molas, I; Pitarch, I.E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario del gobierno*. Madrid: Tecnos.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Patrick, S. (2006). "Weak States and Global Threats: Fact of Fiction?". *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 2, pp. 27-53.

Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: CEC.

Porras, A.I. (1987). "La fundación del gobierno: su ubicación en el emergente modelo de estado postsocial" *REP*. N°. 56. Madrid.

Subirats, J. (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.

Tornos, J. (1993). *El federalismo en Europa*. Barcelona: Hacer.

