

## LECTURA 1

**TEMA:** Derechos - Deberes

### LA ASUNCION DEL DERECHO DEBER

*Orlando Pardo Martínez*

Al interrogarnos sobre los derechos-deberes debemos abordar el sentido de su fundamentación y origen de los mismos, así como de sus fines, instrumentalización y asimilación por parte de los individuos, la Sociedad y el Estado. La concepción de los derechos-deberes cambió radicalmente a partir de las revoluciones científicas y socio-políticas que dieron inicio a lo que denominaba edad moderna, en la que al surgir nuevos principios y valores se redefinirían las relaciones entre los sujetos, básicamente a partir del reconocimiento masivo de la dignidad como valor fundacional de una nueva sociedad a construir, la cual se otorgaría a todo individuo por el sólo hecho de serlo, es decir, todo ser humano es considerado digno, y como tal se trataría; así, entonces, ¿Cómo se materializaría la dignidad en las prácticas sociales?, Ello sólo sería posible con el consiguiente reconocimiento de otros valores y principios que iniciarían y viabilizarían su posibilidad, destacándose la igualdad y la libertad, entre otros, así pues, dichos valores se instituyeron como bienes primarios, vitales para todo ser humano, los cuales serían objeto de reivindicación o demanda y se plasmarían formalmente bajo la categoría jurídico-política de “derecho”, esto es: la dignidad se lograría si a todo individuo se le tratara con igualdad, asegurada mediante el reconocimiento normativo (jurídico-político) del “derecho a la igualdad”; así mismo, un individuo no sería tratado dignamente sino se le reconocería la vida como un derecho, al igual que la libertad, la cual, a su vez, daría lugar a muchas posibilidades de concreción mediante derechos: de religión, de expresión, de pensamiento, de disfrute de otros bienes, de escoger profesión u oficio, salud, educación, etc. también formalizados mediante normas jurídico políticas. En ese orden empezó una génesis de derechos que, atendiendo o dependiendo del contexto histórico y socio-cultural expresan o reconocen tal o cual valor, principio o ideal. Ahora bien, su garantía se buscaría por medio de su institucionalización jurídico-política, es decir, el compromiso tanto del poder público (Estado) y el de los individuos en sociedad. Por ello los derechos se plasma en categorías “jurídico-políticas”: así, lo “jurídico” –la norma-, formaliza el contenido de lo pretendido. Ej.: La vida, las libertades... y lo “político”, las instancias objeto de la reivindicación, esto es, en primer término el Estado, como instancia de poder, que lo ha reconocido y se ha comprometido con su realización y, la sociedad como gestora del mismo. En cuanto a sus destinatarios, se ha de entender que un derecho como tal, también es una categoría binaria, es decir, concebido con dos caras, como “derecho-deber”, y aquí viene un problema, cuál es el de su asimilación y socialización por parte de todos los individuos, el de asumirlos en su naturaleza dual: como derecho propio, y como deber de reconocerle al otro el mismo derecho. Pero, sucede que, no todos los individuos asumen o interiorizan los deberes al igual que interiorizan los derechos, si ello fuera cierto no habrían tantas dificultades o conflictos en una sociedad, por ello para hacer respetar los derechos también se institucionalizaron mecanismos para hacerlos cumplir como una obligación. Pongamos un ejemplo: ¿Por qué respetamos la norma de dete-

nernos ante un semáforo en rojo?, porque nos vemos obligados a parar bajo la amenaza de una sanción pecuniaria o corporal (multa o cárcel), y no porque hayamos asimilado la norma como un deber, el cual salvaguarda derechos ajenos y propios, como lo son: la vida y la circulación pública y posible. Entonces, los derechos-deberes posibilitan y reivindican bienes que son considerados vitales para el desarrollo de una sociedad que busca el bienestar general y, que dependen, en su contenido, de las necesidades, problemas y posibilidades en realidad específicas, cuyos destinatarios son las instituciones públicas y la comunidad en general, al buscar la materialización o reivindicación de los valores o principios que fundamentan una relación societal, esto es, una relación Sociedad y Estado.

---

## I. TEXTOS DE ANALISIS CONCEPTUAL

**FUENTES:** Ensayos

**OBJETO:** Analizar y comprender algunas herramientas conceptuales devenidas de la teoría política y de teorías jurídicas, necesarias para la comprensión de los fenómenos socio-políticos.

**METODOLOGIA:** Mediante una lectura individual, inicialmente, se pretende identificar los conceptos relevantes tratados en cada una, para luego ser abordados de manera colectiva.

## LECTURA 2

**TEMA:** Legalidad, legitimidad, gobernabilidad, sistema político

### **GOBERNABILIDAD: DE LA LEGALIDAD A LA BUSQUEDA DE LEGITIMIDAD**

*Orlando Pardo Martínez*

#### **SUMARIO**

— Introito. — La legalidad, la legitimidad y la gobernabilidad. — Régimen político y Sistema político. — La búsqueda del consenso, o la coerción. — La búsqueda de gobernabilidad: el desarrollo político. — Hacia la gobernabilidad. — Reflexiones finales. — Bibliografía

#### **INTROITO**

El presente ensayo constituye una reflexión académica en torno a los problemas relacionados con la crisis de gobernabilidad, en especial, cómo las administraciones de los estados considerados modernos, creen haberla resuelto al pensar que la cuestión de la legitimidad de las actuaciones gubernamentales se resuelven en su legalidad, pues tienden a fusionar los conceptos de legitimidad y legalidad, al considerar que lo que es legal es legítimo y viceversa. A pesar que cada uno de estos conceptos tienen su autonomía y reiteradamente entran en tensión. De otra parte, se esbozan y plantean propuestas de relegitimación de los sistemas o regímenes políticos, fundadas, básicamente, en el desarrollo político-social, mediante proyectos autofundantes.

#### **LA LEGALIDAD, LA LEGITIMIDAD Y LA GOBERNABILIDAD**

Estos tres conceptos fundamentales de la ciencia política adquieren un particular significado en sociedades de profundas desigualdades sociales, con persistentes inestabilidades políticas, y de crecientes injusticias sociales. Pero, por supuesto, también son preocupaciones de sociedades democráticas consolidables, pues cuando poder y derecho comienzan a escindirse surge lo que se conoce con el nombre de crisis de legitimidad es decir, no se sabe quién tiene el mando o, si se sabe, la estructura del poder está cuestionada o subvertida; asimismo, pueden darse situaciones en las que una reforma política y constitucional abre posibilidades de generar nuevos protagonismos que disputan de hecho dentro del orden establecido espacios y reconocimientos que llegan a incidir hasta cierto punto en las relaciones de poder de una sociedad determinada, que busca estabilidad y desarrollo.

A todos los gobiernos en occidente, sin importar su sistema o régimen político, o la configuración estatal, les preocupa y ocupa conseguir altos índices de gobernabilidad, pues de ello dependerá su permanencia y “tranquilidad” en la gestión político-administrativa. La gobernabi-

lidad la podemos concebir como la capacidad que tiene la administración de un estado en lograr implementar y llevar a su finalización las políticas públicas que se ha trazado, sin obtener una resistencia u oposición relevante, lo cual significa que dicho gobierno goza de la confianza de sus ciudadanos y, por lo tanto, tiene un amplio campo de maniobra para la toma de decisiones. A su vez, la gobernabilidad es un concepto que esta indisolublemente ligado a los de legalidad y legitimidad, veamos las razones.

Cuando se habla de legitimidad, se hace referencia a la aceptación o reconocimiento social de la autoridad, tanto en su ejercicio -administración o gobierno-, como en el complejo institucional del Estado; pero es, también, un concepto fundamentalmente antropológico y sociológico, pues la legitimidad no solo tiene relación con lo estatal, sino con otros espacios, v.g. la relación con el entorno familiar, padre y madre biológicos de unos hijos, a los cuales abandonan, por ello no podrán ser legítimos para la prole dado que no cumplieron con las funciones que socialmente debieron hacerlo.

Así pues, el concepto de legitimidad es algo que tiene que ver mas con la cuestión del reconocimiento social, algo es legítimo cuando es genuino, y es genuino cuando existe una manifestación volitivamente libre de reconocimiento o aceptación. En lo político, nos remite de forma directa e inicialmente a los discursos que explican y justifican el ejercicio del poder y eso es lo que muchos autores denominan como las ideologías políticas, entendidas como un conjunto de explicaciones y justificaciones conceptuales que buscan darle sentido al ejercicio del poder y que históricamente se van transformando.

De igual manera, la legitimidad esta muy cerca a otro concepto que es el de la legalidad, el cual en sentido amplio es el conjunto de normas que regulan el orden socio-político dentro de un espacio societal o estado, las que deben ser cumplidas de manera libre o usando la coerción estatal, pues se consideran -aunque no lo sean-, legítimas porque devienen del Estado, lo cual es debatible: ¿Cuántas normas son expedidas en contra del querer ciudadano?, así, frente a un gobierno, mientras la legalidad hace referencia al *ejercicio del poder*, esto es, si lo hace respetando la constitución y la ley, la legitimidad lo es en relación con el *título del poder*<sup>1</sup>, es decir, si lo obtuvo y lo mantiene genuinamente, vale decir, con reconocimiento social. En ese orden, los gobiernos deben no solo administrar o ejercer su autoridad cumpliendo los mandato constitucionales y legales -legalidad- sino, también, y sobretodo, mantener la credibilidad, manifestada en los índices de aceptación popular -legitimidad-.

En los distintos momentos de la historia, puede encontrarse que en los orígenes del Estado absolutista primó un discurso eminentemente teocrático, es decir, el poder se supuso delegado por un ser superior al soberano, emperador o rey y éste en la medida que era un delegado de ese ser omnipresente, ejercía el poder, lo cual fue aceptado por la sociedad como válido y legítimo. Pero dicho discurso con el decurso del tiempo comenzó a ser cuestionado y entonces se construyeron nuevos discursos, que configuraron los grandes movimientos de la modernidad, en el cual se desarrolló toda la perspectiva contractualista fundamento del discurso

---

<sup>1</sup>Es conocida la sentencia de Bobbio según la cual "la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio". Por su parte, para Bovero, el poder es legítimo en la medida en que esté apoyado en la norma constitucional; poder legislativo que por lo demás es coactivo. BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y Fundamento del Poder Político. Méjico, Grijalbo, 1985, pág.30 y ss.

denominado contractualista, la ficción del contrato social o pacto social, pacto político que explica y justifica el Estado, aunque todos sabemos que es una abstracción. En la historia no ha sido una materialidad, pero es una manera de explicar que el Estado existe porque los ciudadanos le dieron un poder, una institución creada para resolver el problema del poder de manera que no se radicara en un ente subjetivo, el rey, sino en un ente objetivo, el estado.

En esa forma, las instituciones estatales invocaron la ciudadanía, al conjunto de los miembros de la sociedad para ejercer su poder, como materialización discursiva de la legitimidad. Ahora bien, si recordamos y analizamos los discursos marxistas, ellos tenían la perspectiva de hablar en nombre del proletariado y de los oprimidos y a nombre de estos se justificaba el ejercicio del poder, buscando legitimar con dicho discurso la nueva ideología. Lo que se quiere decir es que sin importar su contenido, lo que buscan todos los discursos políticos en relación con el poder, es explicar y justificar su ejercicio, hacer que la sociedad acepte ese poder como legítimo y le permita a ese poder no tener que recurrir permanentemente al uso de la fuerza, sino la aceptación interiorizada de la norma, su legitimación.

En relación con el principio de legitimidad no podemos pasar por alto el ya clásico estudio de Max Weber, en *Economía y Sociedad*, quien distinguió tres tipos de dominación, la tradicional, la legal y la carismática, veamos:<sup>2</sup>

a) Legitimidad tradicional: se fundamenta en la virtud de la creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia santificada por la tradición: por fidelidad, estatus o jerarquía.

b) Legitimidad carismática: se basa en la devoción afectiva y a los `dotes sobrenaturales´ (carisma) de quien detenta la autoridad, al que se le reconocen facultades `mágicas´, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. Así, se obedece exclusivamente al caudillo personal en virtud de sus cualidades excepcionales y no en razón de su posición estatuida o de su dignidad tradicional, y

c) Legitimidad legal-racional: en virtud de un estatuto; en ese orden, cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma. Se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida.

## **REGIMEN POLITICO Y SISTEMA POLITICO**

El concepto de Sistema Político es de la tradición y de la ciencia política anglosajona, implica una relación sociedad-Estado mucho más integrada, por eso envuelve la noción de lo sistémico, al concebir Estado y Sociedad como parte de un todo y no como exterioridad el uno del otro, sino como integrados o articulados. David Easton lo entiende como *“el sistema de interacciones en cualquier sociedad mediante el cual se deciden y ejecutan asignaciones obligatorias o autorizadas”*<sup>3</sup> y para Manuel Alcántara comprende dos condiciones: la primera, a un con-

<sup>2</sup>WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Esbozo de Sociología Comprensiva. México, FCE, 2 Tomos, 1977, pág.707 y ss.

<sup>3</sup>EASTON, David, “A Framework for Political Analysis”, citado en: YOUNG, Oran R., “Sistemas Ciencia Política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

junto integrado, es decir, compuesto de partes relacionadas entre si; la segunda, a una unidad con la historia, es decir, génesis, desarrollo histórico, desintegración, transformación".<sup>4</sup>

Por su parte, la noción de régimen político nos remite más a la acepción de imposición, en esa medida el problema del poder es central y el sistema a la de funcionalidad, articulación e integración, remitiéndonos de forma subyacente a una relación de exterioridad del Estado con la sociedad y si el Estado es así percibido, entonces el concepto de dominación aparece allí implícito. En esa medida se podría igualmente señalar que el concepto de régimen político deriva en una perspectiva más estructural, mientras que el concepto sistema político, coloca su énfasis en aspectos más dinámicos y de cambio, como lo señala David Easton cuando anota, *"¿Cómo se las arregla cada uno y todos los sistemas políticos para subsistir en un mundo que es a la vez de estabilidad y de cambio? En última instancia la búsqueda de una respuesta revelará lo que he llamado el proceso vital de los sistemas políticos -esas funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema puede perdurar-, junto con los modos típicos de respuesta mediante los cuales pueden sostenerse los sistemas"*.<sup>5</sup>

Mientras, por otro lado, la escuela americana de 'comparative politics' se refiere a la noción de Sistema Político (Gabriel Almond, Bingham Powell), en oposición a un conjunto de instituciones coordinadas (régimen político), con una idea de sistema que incluye, las instituciones políticas, las estructuras económicas y sociales, las tradiciones históricas, el contexto cultural, los valores, es decir, 'todas las estructuras en sus aspectos políticos'.<sup>6</sup> De tal forma, y en cierta medida, identifican sistema y sociedad política, de tal manera no habría una distinción clara entre sociedad civil y Estado. Empero, si confrontamos, en principio, el concepto restringido de régimen político, como el conglomerado de instituciones estatales, su organización y relaciones, se tiene entonces que sistema político como concepto resulta bastante más incluyente, pues involucra muchas más cosas que la noción restringida de régimen político.

El 'Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques', nos ilustra de manera clara la anterior aseveración, pues anota lo siguiente: *"la noción de régimen político sirve para dar cuenta de la manera específica como son organizados los poderes públicos, es decir su modo de designación, sus competencias respectivas y las reglas jurídicas y políticas que gobiernan sus relaciones. Esta noción debe ser distinguida del concepto, más amplio, de sistema político que incluye no solamente la organización constitucional de los gobernantes, sino también otros actores y otros procesos tales como, por ejemplo, el régimen de partidos, las libertades públicas y los medios de comunicación, los mecanismos de socialización política de los ciudadanos, etc."*<sup>7</sup>

En tal sentido Régimen Político y Sistema Político, constituyen categorías de análisis que responden a perspectivas teóricas distintas, aunque se pueden utilizar, con las aclaraciones del caso, con una aproximación conceptual sin llegar a confundirse, pues el concepto Régimen Polí-

<sup>4</sup>ALCANTARA SAENZ, Manuel. "Sistemas Políticos de América Latina", Vol. I, Edit. Tecnos, Madrid, 1989.

<sup>5</sup>Citado en YOUNG, Oran R., Ob. Cit., 1972.

<sup>6</sup>QUERMONNE, Jean-Louis, QUERMONNE, Jean-Louis, "Les regimes politiques occidentaux", Editions du Seuil, Paris, Février, 1986.

<sup>7</sup>HERME, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, "Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques", Armand Colin Editeur-Cursus. Paris, 1996.

tico tiene, una manera restringida de entenderse: el que se asimila con las instituciones estatales, la forma como estas instituciones se relacionan entre si y con la sociedad. Maurice Duverger considera que el Régimen político se puede entender como “un conjunto de instituciones”. Pero, no hay que olvidar que un régimen esta constituido, también, con otras variables de manera combinada: un sistema de partidos, de procedimientos de elección y de toma de decisiones, de grupos de presión y de una forma de administración pública.

Es decir, el Régimen Político hace relación, también, al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado y se señalan como sus componentes esenciales: 1) el principio de legitimidad; 2) la estructura de las instituciones; 3) el sistema de partidos, 4) la forma y el rol del Estado.<sup>8</sup> Aquí se plantea, como nos interesa, una versión ampliada del mismo y nos señala que el Régimen Político lo configuran las instituciones estatales y su relacionamiento con la sociedad, pero también el entramado de actores socio-políticos que buscan diversos fines políticos, conformado por el sistema de partidos, los grupos de presión legales e ilegales y el complejo de poderes facticos, los cuales establecen la mediación sociedad-Estado, y es ahí donde está implícitamente el concepto de exterioridad, estado y sociedad como cosas distintas que se entrelazan. Así, pues, en la versión ampliada del concepto régimen político, del formulado por Duverger -régimen político son las instituciones-, es decir, también la forma como la sociedad se relaciona con el Estado a través de los sistemas de partidos y otros mediadores, a su vez los sistemas electorales y los sistemas de administración, y la cultura política que hay en determinada sociedad. El Régimen Político como expresión o como materialización del Estado Institucional requiere, necesita, como se viene planteando, de unos fundamentos de legitimidad.

### **LA BUSQUEDA DEL CONSENSO, O LA COERCION**

Vargas Velásquez, acertadamente, nos señala que los Regímenes Políticos están atravesados por una dicotomía aparente: el consenso y la coerción. La califica de aparente porque en la realidad ningún Régimen Político podría prescindir de ninguno de los dos; dado que no puede hacerlo de la coerción, ya que las instituciones estatales son primariamente coercitivas, el monopolio de la coerción legítima es lo que caracteriza las instituciones estatales, aunque ésta no sea sino potencial, es decir, el recurso de la fuerza, que sólo se pone en acción en determinados momentos; pero, a su vez, tampoco podría prescindir del consenso porque la sola coerción no le permite mantener un Régimen Político estable, por el hecho de la mera dominación, se necesita, también, que los miembros de la sociedad acepten ese ejercicio del poder de manera normal y la interioricen, ello se expresa de forma práctica cuando el ciudadano es cumplidor de la Ley, cuando paga los impuestos, etc., con estos actos le está dando legitimidad al Estado, está contribuyendo a que ese Estado institucional no tenga que recurrir a la fuerza.<sup>9</sup>

En tal medida, ningún Estado, por lo general, puede prescindir de ninguno de los dos, aun en tratándose de modelos de Estados consensuales democráticos, como los del capitalismo avanzado, ya que cuando el orden se pone en cuestión el aparato coercitivo del Estado se pone

---

<sup>8</sup>Ver al respecto: QUERMONNE, Jean-Louis, Ob.Cit., 1986.

<sup>9</sup>VARGAS VELASQUEZ, Alejo. Especialización en Instituciones jurídico-políticas y derecho público, UIS, 1993.

en acción. Hoy percibimos que las organizaciones societales tienden cada vez más a recurrir al uso de la fuerza, lo cual pone en entredicho su legitimidad, siendo señal también de la merma de su gobernabilidad, por ello podemos decir que todo Estado, lo que aspira, es no tener que recurrir a la fuerza, sino que sea básicamente el consenso, lo que fundamente el ejercicio del poder.

En cuanto a la tipología de los Regímenes Políticos que podemos encontrar, tres se diferencian sustancialmente por el criterio que las orienta: una a partir del criterio de legitimación que prima, otra con base en cuál es la rama del poder que orienta el conjunto de las políticas y una tercera, dependiendo de la distribución territorial de competencias y atribuciones, que remite a los regímenes denominados centralistas o federalistas como formas extremas, dentro de una sucesiva organización territorial del poder. Desde la perspectiva del criterio de legitimación que predomina, los regímenes políticos tienden a clasificarse, dicotómicamente entre Regímenes Democráticos (en los cuales el consenso como sustento de la dominación) y Regímenes Autoritarios (en los cuales este basamento estaría en la coerción) y con distintas modalidades intermedias de regímenes, más o menos democráticos o más o menos autoritarios.<sup>10</sup>

En esta misma dirección señala Maurice Duverger: “las democracias liberales reposan sobre elecciones libres; son regímenes pluralistas; tienden a restringir los derechos de los gobernantes y a desarrollar las libertades de los ciudadanos. Al contrario, los regímenes autoritarios son autocráticos en cuanto a la elección de los gobernantes, unitarios en cuanto a la estructura gubernamental y poco favorables a las libertades de los ciudadanos, salvo en lo que se refiere a las libertades económicas y sociales”.<sup>11</sup> Empero, el problema no es si predomina lo uno o lo otro, pues en la realidad no es que unos sean sólo democráticos y otros sólo autoritarios, lo que hay realmente son múltiples combinaciones con tendencias a predominar lo uno o lo otro. Dichos elementos o pares constituyen la expresión concentrada de todo un debate en la teoría política, el debate en últimas en torno a ¿Qué es la política?, y aquí nos vamos a encontrar por lo menos con dos grandes escuelas clásicas:<sup>12</sup> la que concibe a la política como espacio de negociación, composición o búsqueda de acuerdos, conocida de forma general bajo la perspectiva contractualista, de gran tradición, que viene desde Hobbes y se remonta hasta Hegel.

De esa manera, la expresión máxima de la negociación o de la composición es el consenso, pero éste como totalidad no existe nunca y cuando aparentemente existe se debería considerar sospechoso, ya que es inherente a la naturaleza humana que se tengan diferentes puntos de mira, ahora bien, si la mayoría se pone de acuerdo entonces se puede decir que hay consenso, entendidos como acuerdos mayoritarios, lo cual sería uno de los fundamentos básicos del régimen político, dotándolo de legitimidad por consenso. Otra forma de entender la política, de procedencia germana, que entiende la política como un ejercicio de contradicción o enfrentamiento, bajo la perspectiva de Karl Marx y Karl Schmith, cuya expresión máxima es el uso de la coerción. Así, en últimas, el poder lo ejerce quien tiene la fuerza, sin olvidar también que tiene otra posibilidad, la de sancionar.

<sup>10</sup>Ibíd.

<sup>11</sup>DUVERGER, Maurice. “Institutions politiques et droit constitutionnel”, Paris, P.U.F., 1965.

<sup>12</sup>Al respecto encontramos un amplio análisis en: BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, “Origen y Fundamentos del Poder Político”, Enlace-Grijalbo, Méjico, 1984.

El problema de los estados modernos -sus gobiernos-, es creer o pensar haber resuelto el problema de la legitimidad en la legalidad, pues tienden a fusionar los conceptos de legitimidad y legalidad, al considerar que lo que es legal es legítimo y viceversa. A pesar que cada uno de estos conceptos tienen su autonomía y reiteradamente entran en tensión. Un ejemplo ilustrativo lo constituyó el autogolpe peruano en 1991, allí Fujimori ganó las elecciones de manera legal, pero luego violó su propia legalidad, consciente de su gran legitimidad, plasmada en la aceptación popular, y con ella promovió el Congreso Constituyente, que culminó con una nueva legalidad, en la cual plasmó su proyecto político.

Así pues, el binomio legitimidad-legalidad, que tiene su autonomía conceptual, tiende a fundirse en el Estado contemporáneo, sigue siendo insuficiente y por ello las administraciones, en búsqueda de gobernabilidad, invocan una serie de valores -renovados- con miras a obtener legitimidad, tales como la justicia, la paz, la solidaridad, el orden...etc. Es importante no olvidar lo que dijo Lasalle sobre la constitución: La Ley y la norma no constituye otra cosa que el reflejo de las relaciones de poder en la sociedad y que cuando esas relaciones cambian, la norma tiende a cambiar.

### **LA BUSQUEDA DE GOBERNABILIDAD: EL DESARROLLO POLITICO**

Tomando el concepto del Sistema Político e involucrando el de Régimen Político, y teniendo en cuenta la definición de Manuel Alcántara, al decir : *“puede entenderse como sistema político al conjunto conformado por los siguientes elementos cuyo significado y contenido ontológico no es obviamente paralelo: En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada la hemos denominado régimen político) que representa los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político `de carácter nacional´ se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional”*.<sup>13</sup> Nos sirve para tratar de indagar sobre cómo los gobiernos obtienen o buscan afianzarse y lograr sus proyectos.

En tales términos de utilidad práctica para el estudio de casos concretos, se puede señalar que el concepto Sistema Político, el cual ha sido central en la ciencia política norteamericana (Almond, Huntington...), aporta la perspectiva del desarrollo político, como paradigma político a seguir : en el sentido de señalar la forma de estudiar los procesos de cambio político en las distintas sociedades, pero, por supuesto, con una visión etnocéntrica y determinista que subyace al

<sup>13</sup>ALCANTARA SAENZ, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”. Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1995.

mismo, es decir, inevitablemente todas las sociedades deben ir, según ellos, en términos de desarrollo político a parecerse a las sociedades europeas o norteamericanas, logocéntrica al decir de Asensi Sabater<sup>14</sup>, esto es, en definitiva lo que en el fondo se plantea. Lo cual por supuesto genera muchos interrogantes: v.g. la crisis de las sociedades africanas, y al fundamentarse el concepto de democracia en la figura del ciudadano individualizado, lo cual al ser trasladado a la estructura tribal de dicha sociedad produce que la democracia no funcione, y por consiguiente la crisis de la misma.

Teniendo en cuenta dicha perspectiva de análisis del desarrollo político, se plantean cuatro Hipótesis que subyacen en la concepción de Sistema Político:<sup>15</sup>

- a) Todos los sistemas políticos, cualquiera sea su nivel de desarrollo, están dotados de estructuras políticas comparables a las que existen en las sociedades modernas, solo que cambian en su grado de permanencia y de especialización.
- b) Las mismas funciones son cumplidas en todos los sistemas políticos: difieren por la `frecuencia de su realización, por el `tipo de estructuras que las cumplen y por su `modo de cumplimiento´.
- c) Todas las estructuras políticas son `multifuncionales´, es decir, contribuyen de distintas maneras al funcionamiento del sistema político.
- d) Todos los sistemas políticos son mixtos: no son nunca totalmente modernos ni totalmente tradicionales.

Adicionalmente se le señalan las siguientes funciones al sistema político, como desarrollo de las funciones centrales de integración y de adaptación: Socialización y reclutamiento político; Expresión de intereses; Agregación de intereses; Comunicación política; Elaboración de las reglas; Ejecución de las reglas y; Función judicial.

Con miras a lograr desarrollo político, se debe tener, también, en cuenta a la Cultura Política, entendida como las *“actitudes, creencias, valores y competencias que se encuentran de manera corriente en una población dada” como una variable relevante en lo relativo al desarrollo político.*<sup>16</sup> De ese modo se considera que la cultura política se desarrolla o tiende hacia un comportamiento más racional, analítico y empírico en su acción política, lo que nos remite a la denominada secularización cultural, lo cual implicaría que el desarrollo político conllevaría una capacidad acrecentada del sistema político a conducir los asuntos públicos, a regular los conflictos, a satisfacer las demandas populares, pero ello está por verse, dado que pese al desarrollo en occidente, el nivel o grado de cultura política no asciende al mismo ritmo que el tecnológico-científico.

---

<sup>14</sup>ASENSI SABATER, José. “Los derechos fundamentales y sus transformaciones”. Doctorado en “Gobernabilidad, derechos fundamentales y construcción Europea”.1999.

<sup>15</sup>BADIE, Bertrand.”Le développement politique”, 1994 (citado y traducido por Vargas Velásquez).

<sup>16</sup>BADIE, Bertrand, Ob. Cit., 1994.

El concepto de desarrollo político se ha ligado, también, a los conceptos de modernidad y modernización, es decir, cuando se habla de desarrollo político, se está diciendo de alguna manera que las sociedades van hacia lo que se ha considerado la modernidad o la modernización, conceptos que al involucrar una ideología se tornan problemáticos. A pesar que la modernidad tiene un fuerte arraigo en occidente, americano y europeo, pues no hay duda que somos descendientes de la primera modernidad, *“la del Renacimiento italiano, la Reforma protestante y el descubrimiento del mundo. La segunda modernidad, la de la revolución industrial y la extensión del nuevo mercado mundial, la de las mercancías de ultramar, la del ilusionista. La tercera modernidad, la del capitalismo posterior a la Comuna de París, la de la Belle Epoque, el progreso, la ciencia, el positivismo y el imperialismo. Cada modernidad, en nombre de la igualdad abstracta del mundo de las mercancías, desgarrar y deshace tres antiguas solidaridades: la de los dominadores entre sí, la de los dominados entre sí y la ambigua y contradictoria pero real solidaridad nacional, regional, étnica o grupal entre dominadores y dominados, que impide o posterga el estallido del antagonismo entre las otras dos”*.<sup>17</sup> Lo anterior, nos involucra también en el debate sobre la modernidad, la modernización, el modernismo y la posmodernidad, el cual constituye un asunto para otro ensayo.

De todas formas, los trataremos de forma breve, así, la modernidad constituye el proyecto fincado en la razón, como instrumento guía de la humanidad, en la que *el hombre se ha apropiado de su propia naturaleza*, el pensar racionalmente y en relación con el cambio de los valores y de las ideas, mientras que la modernización, como desarrollo de la anterior, constituye *la apropiación de la naturaleza por parte del hombre*, al crear innovaciones en la parte de la producción, es decir en el ámbito material, mediante vía adelantos tecnológicos y científicos; por su parte, el modernismo es la seudomodernización, es decir, creer haber llegado a la modernización con el trasplante de tecnologías o ideas, sin ser consciente de su sentido o contenido. Algunos analistas consideran que la gran crisis política de muchos estados, como los latinoamericanos, se debe porque han tenido modernización sin modernidad, al existir un gran desarrollo en el ámbito de la producción, pero en términos de valores siguen tradicionales, encerrada en si mismas e inclusive con un imaginario colectivo en el modernismo. De otro lado, y frente a las constantes crisis en todos los ámbitos -político, cultural y económico-, tras el supuesto agotamiento de los proyectos globalizantes, se habla de la era posmoderna, la cual antes de plantearnos salidas o propuestas nos siembra dudas y nos incita a la reflexión sobre el presente y el futuro.<sup>18</sup>

Ahora bien, y precisamente, la discusión sobre la modernidad y la posmodernidad pone de presente las fuertes limitaciones históricas, sociales y culturales que el liberalismo como proyecto político moderno ha tenido en sociedades capitalistas atrasadas o subdesarrolladas, erigidas sobre profundas desigualdades sociales, persistencias del militarismo, caudillismo o cacic-

<sup>17</sup>Ver al respecto ver el trabajo de GILLY, Adolfo. “Nuestra caída en la modernidad”. Joan Noldò i Climent. Editores, Méjico, 1988.

<sup>18</sup>“Desde la Segunda Guerra Mundial, la humanidad no sentía la sensación de desesperanza y desilusión que la filosofía posmoderna ha tematizado con la noción de desencanto... El desencanto posmoderno configura el sentido del fin de la modernidad, de los metarrelatos de la emancipación y, por ende, de la Ilustración y de la Revolución... Es cierto, los paradigmas omnicomprendidos se vinieron abajo, y con ellos toda pretensión de fundar la razón en el progreso y en la verdad absoluta. A doscientos años de la Revolución Francesa, la historia parece regresar a lo que recientemente se ha dado en llamar la Nueva Edad Media, de particularismos, poderes étnicos y religiosos, culturas mágicas y discursos esotéricos.” GANTIVA SILVA, Jorge. “La refundación de la política”. EN: Modernidad y Sociedad Política en Colombia. Fescol. Santafé de Bogotá, 1993, pág.30 y 31.

quismo, con crecientes índices de violencia y pobreza absoluta, asimismo, de la existencia de una democracia restringida sin vínculos orgánicos con la ciudadanía, la cultura y el pensamiento crítico, fundamentos de la modernidad.

### **HACIA LA GOBERNABILIDAD**

Al abordar el problema del desarrollo político y su relación con la modernidad y la modernización, algunos politólogos norteamericanos plantean que los sistemas políticos para relegitimarse, y así obtener amplia -las administraciones- gobernabilidad, deben tener o tienen una serie de capacidades o de características, que si no las desarrollan, como todos los organismos vivos, tenderían a morir, a ser reemplazados, a desaparecer. Tales características o capacidades son <sup>19</sup>:

a) La Innovación: todo sistema político tiene la capacidad de dar respuestas nuevas a situaciones imprevistas, las que se van presentando de manera aprehensible y adecuada.

b) Debe tener una gran capacidad de movilización de los recursos de todo tipo: humanos, materiales, simbólicos, para la mantención del sistema. Esta movilización implica, a su vez, varios elementos:

- Tener la capacidad de transformar las aspiraciones difusas de las masas en políticas públicas. Ello hace referencia a que la gente no sabe muy bien lo que quiere, tienen ideas vagas de progreso, y el sistema político debe tener la capacidad de transformar esas aspiraciones en políticas concretas, políticas de respuesta a unas aspiraciones no muy claras.

- Debe tener la capacidad de que la gente asuma como propio ese proyecto político, devolviéndole sus aspiraciones, transformadas en políticas y que, a su vez, ésta se las apropie. Como capacidad de difundir y de darle un amplio conocimiento sobre ellas.

- La capacidad de coordinar actividades tanto al interior de las instituciones, como de éstas con otras del marco institucional estatal.

- Presupone la vigencia de mantener un orden público, es decir, una autoridad. Al respecto se hace una reflexión interesante, en analistas como Huntington, diciendo que éste es uno de los recursos más escasos en las sociedades en desarrollo y de allí se deriva el problema de la ingobernabilidad, que es un problema central en estas sociedades, porque hay una gran déficit de autoridad y eso afecta el orden público y la capacidad de movilización.

c) Los sistemas políticos deben tener capacidad de sobrevivencia: de estimular, de promover todas las aptitudes o los valores que ayuden a reforzar el sistema político y al mismo tiempo aislar, marginalizar, lo que puede ser una amenaza para el sistema político, éste debe estimular, promover, difundir, todas aquellas aptitudes y valores que refuercen el sistema político a través del conjunto de instituciones de sociabilidad política, como son la familia, la iglesia, los partidos, las organizaciones.

---

<sup>19</sup>SCHWART ZENBERG, Roger-Geraard. "Sociologie Politique. Eléments de Science Politique", Tome I. Editions Montchrestien. Paris, 1977. (Citado y traducido por Vargas Velásquez).

De otra parte, y siguiendo el mismo objetivo, los sistemas políticos deben tener a la participación, categoría política, como uno de los instrumentos y fines de un proyecto político auto-fundante, esto es, relegitimante; debiendo estimular, como otra capacidad, la participación de los apáticos, de los indiferentes, a su vez, debe buscar marginar o captar aquellas contra-élites que eventualmente puedan amenazar al sistema, es decir, todos aquellos grupos que puedan ser una amenaza potencial para un proyecto democrático participativo. Buscando promover y hacer realidad la igualdad del sistema político, es decir, recuperar un valor clásico del pensamiento político liberal, un valor inherente al discurso democrático y que al lado de la libertad es un valor fundamental. Los sistemas políticos en un proceso de transformación, deben preocuparse por estimular la igualdad y para ello se proponen tres cosas centrales a realizar<sup>20</sup>:

1)- La Ley debe recuperar ese carácter general, impersonal, neutral que se supone debe tener. La ley debe dictarse frente a situaciones generales, no particulares y aplicarse en igualdad de condiciones frente a todos.

2)- La participación, es decir, hay que pasar de lo que llaman una cultura de la sujeción a una cultura de la participación. Teniendo la cultura de la sujeción como la cultura de la dependencia, es decir, aquella que hace que los individuos dependan de alguien, no importa que ese alguien sea el grupo político, sea el patrono o cualquiera otro. Realizando la figura del ciudadano libre, participativo, independiente que toma decisiones.

3)- Es importante que los sistemas políticos en la búsqueda de la igualdad, promuevan la meritocracia, es decir, el acceso al empleo público a través de los méritos, de las capacidades, de las cualidades, se dice que es un elemento muy apreciado por las capas medias de todas las sociedades, porque promueven esa sensación de igualdad de la sociedad.

## REFLEXIONES FINALES

En sentido moderno lo que fundamenta la legitimidad es la dominación legal, cuya forma más pura es la dominación burocrática. Así, *“caen por supuesto bajo el tipo de dominación legal no sólo, por ejemplo, la estructura moderna del Estado y el municipio, sino también la relación de dominio en una empresa capitalista privada, en una asociación de finalidad utilitaria, o en una unión, de cualquier tipo que sea, que disponga de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado.”*<sup>21</sup> Pero esa la cuestión, creer haber resuelto el problema de la legitimidad en la legalidad, lo cual es insostenible, pues toda norma, acto administrativo o decisión gubernamental no serán legítimas per se, por el solo hecho de no contravenir una ley, requieren además tener la aceptación sin oposiciones generales.

Así, pues, la legalidad según la conceptualización desarrollada, plantea el ejercicio del poder: *“Se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas”* y, siguiendo a Bobbio en Teoría General del Derecho, existen por lo menos dos teorías en relación con el estudio de la normatividad: *“La teoría del derecho como*

---

<sup>20</sup>VARGAS VELASQUEZ. Ibid.

<sup>21</sup>WEBER. Ibídem. Pág.707 y ss.

*institución y la teoría del derecho como relación*".<sup>22</sup> Ambas plantean problemas relacionados con el carácter social del derecho pero difieren en su concepción acerca de las relaciones entre el estado, la sociedad y el individuo. La legalidad presupone para el ciudadano derechos y garantías, para el gobernante comporta su deber.

Se entiende por gobernabilidad la posibilidad de *"governar sociedades cada vez más complejas, territorialmente muy vastas, con poblaciones socialmente articuladas, económicamente diferenciadas, políticamente cada vez más exigentes, aunque con las mejores y más estables formaciones gubernativas"*.<sup>23</sup> A su vez, como quiera que las crisis se plantean de forma total, es decir, del Estado, de los partidos políticos, de la democracia, del Parlamento, de la sociedad civil, de la política social y de la ética-política, se engloba todos estos fenómenos con el nombre de crisis de gobernabilidad. En tal sentido, el problema de la gobernabilidad alude a la capacidad de dirección, autoridad, reconocimiento, respeto y organización que un conjunto de actores sociales generan en sus relaciones con el Estado y la sociedad civil.<sup>24</sup>

Ahora bien, el asunto nodal de la crisis de gobernabilidad radica en la cada vez más creciente expectativas de los ciudadanos y de las comunidades que demandan atención, garantías y servicios, frente a los limitados recursos de los que dispone el Estado para satisfacerlos. Los conservadores y los progresistas se dividen según tomen una u otra opción y de acuerdo con ella seguir una determinada vía, al respecto Bobbio dice: *"Los posibles remedios son dos: o disminuir los pedidos de los ciudadanos al Estado para aliviarlo de las tareas demasiado pesadas que ha ido asumiendo como consecuencia del aumento de la participación popular en el poder, o bien mejorar las prestaciones del Estado, que al menos en un país como Italia son de muy bajo rendimiento"*.<sup>25</sup> De tal manera, los partidarios de la primera opción tendrían dos alternativas: regresar al mercado libre, a las privatizaciones, a la política de ajuste, o bien luchar contra el consumismo, invocando la austeridad, la comprensión ciudadana o la ideología de "apretarse el cinturón". Mientras que, los defensores de la segunda opción también tienen dos vías: aumentar las tasas fiscales o ampliar y extender los servicios y las intervenciones públicas.

Finalmente, tenemos que hacer énfasis en que la gobernabilidad tiene que ver, por supuesto con los liderazgos y la política de los gobernantes en un momento dado, con su proyecto, con el entramado institucional y con las maneras de relacionarse con la sociedad civil. El limitado apoyo a las instituciones estatales es lo que proyecta y da significado a la discusión sobre la necesaria relegitimación de todo régimen político, y a la inevitable reforma de la estructura del Estado. También revela la necesidad de reformas económicas y sociales que redefinan el modelo existente, en el nuevo contexto de la globalización. Desafío que hoy se enfrenta la sociedad en su conjunto.

---

<sup>22</sup>BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá, TEMIS, 1987, pág. 8.

<sup>23</sup>BOBBIO, N. Las Ideologías y el Poder en Crisis. Barcelona, ARIEL, 1988, pág.168.

<sup>24</sup>GANTIVA. Ibid. Pág.79.

<sup>25</sup>BOBBIO. Las ideologías y el poder en crisis". Pág.170.

## BIBLIOGRAFIA

- ARBOS, Xavier et al. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada. S.XXI, Madrid, 1993.
- ALCANTARA SAENZ, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1995.
- \_\_\_\_\_ "Sistemas Políticos de América Latina", Vol. I, Edit. Tecnos, Madrid, 1989.
- ASENSI SABATER, José. "Los derechos fundamentales y sus transformaciones". Doctorado en "Gobernabilidad, derechos fundamentales y construcción Europea".1999.
- \_\_\_\_\_ La época constitucional. Tirant lo blanch, Valencia, 1998.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y Fundamento del Poder Político. Méjico, Grijalbo, 1985.
- BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá, TEMIS, 1987.
- \_\_\_\_\_ Las Ideologías y el Poder en Crisis. Barcelona, ARIEL, 1988.
- CANO BUESO, Juan. "Problemas de gobernabilidad en el siglo XXI". Doctorado en "Gobernabilidad, derechos fundamentales y construcción Europea",1999
- BADIE, Bertrand ET AL. "Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques", Armand Colin Editeur-Cursus. Paris, 1996.
- EASTON, David, "A Framework for Political Analysis", citado en: YOUNG, Oran R., "Sistemas Ciencia Política", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1972.
- DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. Estado y Tercer Mundo. El Constitucionalismo. TEMIS, Santafé de Bogotá, 1997.
- DUVERGER, Maurice. "Institutions politiques et droit constitutionnel", Paris, P.U.F., 1965.
- GANTIVA SILVA, Jorge. "La refundación de la política". EN: Modernidad y Sociedad Política en Colombia. Fescol. Santafé de Bogotá, 1993.
- GILLY, Adolfo. "Nuestra caída en la modernidad". Joan Noldò i Climent. Editores, Méjico, 1988.
- HERME, Guy ET AL. "Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques", Armand Colin Editeur-Cursus. Paris, 1996.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Les regimes politiques occidentaux", Editions du Seuil, Paris, Fevrier, 1986 (citado y traducido por Alejo Vargas Velásquez).
- SCHWART ZENBERG, Roger-Geraard. "Sociologie Politique. Elements de Science Politique", Tome I. Editions Montchrestien. Paris, 1977. (Citado y traducido por Alejo Vargas Velásquez).
- VARGAS VELASQUEZ, Alejo. Especialización en Instituciones jurídico-políticas y derecho público, UIS, 1993.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva. Méjico, FCE, 2 Tomos, 1977.
- YOUNG, Oran R., "Sistemas Ciencia Política", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1972.



## LECTURA 3

**TEMA:** Presidencialismo, parlamentarismo, oposición política

### **PRESIDENCIALISMO Y LA OPOSICION EN AMERICA LATINA: UNA DIFICIL COHABITACION**

*Orlando Pardo Martínez*

#### **El sistema presidencialista: concepto y panorama**

La característica común de los sistemas políticos contemporáneos, parlamentarios o presidenciales, es el predominio del ejecutivo sobre las demás ramas del poder. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que acarrearón las dos conflagraciones mundiales propiciaron que los órganos legislativos se debilitaran. Las instituciones parlamentarias se revelaron “incapaces de asumir las funciones que exige la democracia económica debido, principalmente, a la lentitud del procedimiento legislativo”<sup>1</sup>. Carro Martínez<sup>2</sup> sostiene que a lo largo de las últimas décadas el ejecutivo se ha fortalecido a través de tres tipos de funciones: la militar; la diplomática y la de planificación. Mientras que Carpizo lo precisa aún más al señalar una serie de factores que han conllevado a la consolidación de un ejecutivo fuerte: los problemas económicos, sociales, de planeación y de defensa; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas y el control a través de los medios masivos de información. En definitiva, considera a “los rasgos organizativos que caracterizan al Poder Ejecutivo parecen ser la razón por la cual sea éste, y no el parlamento, la estructura gubernamental sobre la que se ha ido acumulando una proporción mayor de las funciones públicas”<sup>3</sup>.

De la misma forma, clásica, como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, los sistemas políticos democráticos se clasifican en presidencialistas y parlamentarios, nos interesa conceptualizar al sistema o régimen de gobierno presidencialista. Ahora bien, para determinar si un sistema de gobierno es de esta naturaleza, debemos tener en cuenta si se dan los siguientes criterios:<sup>4</sup>

1. Elección popular directa o cuasi-directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (por lo regular entre 4 a 8 años). Sólo este criterio no sería suficiente pues en Austria, Islandia e Irlanda son elegidos de dicha manera, dentro de un sistema parlamentario.
2. El gobierno o ejecutivo no es designado ni puede ser despedido por el voto parlamentario. El presidente, a su vez, elige a su discreción la configuración de su gabinete. Dicha potestad no riñe con la facultad que tiene la asamblea o parlamento de censurar o vetar a ministros, provocando su renuncia o destitución, pues el presidente conservaría siempre el poder nominativo.
3. La existencia de una línea de autoridad vertical del presidente hacia abajo. Generalmente el jefe de Estado lo es también de gobierno. Lo esencial aquí es que encabeza y dirige una estructura de gobierno que él a su vez designaría.

En tal sentido constituye, al igual que los sistemas parlamentarios, una forma sistémica que denota una estructura y una lógica de poder diferenciada, la que, a su vez, permitiría distinguir ciertas matizaciones, al alejarse de la misma, para configurar otro tipo, como es el caso del semipresidencialismo. En la actualidad existe este sistema en unos veinte Estados, ubicados en su mayoría en América<sup>5</sup>. Siendo el único “funcional” el de los Estados Unidos de América, pues los otros han sido regímenes muy frágiles o dictatoriales, al no mantener democracias estables.

Ahora bien, si en América Latina se mantiene el principio de separación de poderes en sus rasgos fundamentales -en el sentido de la independencia jurídica entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial-<sup>6</sup>, debemos puntualizar que se introdujeron algunas variaciones respecto del modelo norteamericano que han imposibilitado el juego de los checks and balances, y que tendieron a reforzar el ejecutivo en menoscabo del legislativo, dadas las exigencias al tener la condición de países en vías de desarrollo<sup>7</sup>. Lambert introduce una nueva terminología para poner de manifiesto estas variaciones y habla de la existencia de un “régimen de preponderancia presidencial”, si bien en la actualidad se simplifica aún más y se habla, sencillamente, de presidencialista o presidencialismo, en el que el sufijo “ismo” alude a una exageración o hipertrofia del modelo o forma presidencial<sup>8</sup>. Las peculiares condiciones socioeconómicas e históricas de los países latinoamericanos configuran diversos tipos o desarrollos de sistemas presidencialistas. Empero, no podemos pasar por alto el señalar que ha habido ejemplos de parlamentarismo en países iberoamericanos<sup>9</sup>.

De todas formas, sí encontramos preceptos constitucionales que, dentro de la fórmula presidencialista, contienen elementos del parlamentarismo como son la interpelación a los ministros y el voto o moción de censura contra los mismos. Un caso particular lo constituye la experiencia de un ejecutivo colegiado en Uruguay, de inspiración Suiza, el cual tuvo éxito mientras prosperó la economía en dicha nación<sup>10</sup>. Es prácticamente unánime la consideración de que el más inmediato antecedente del presidencialismo latinoamericano lo constituye el constitucionalismo liberal decimonónico<sup>11</sup>.

Para la caracterización histórica y jurídico-constitucional de este modelo de sistema político -presidencialista-, el cual aludiría más a la forma de gobierno que a la de Estado dentro de la evolución del Estado demoliberal, es necesario recurrir al método de estudio de derecho comparado. Con el fin de desentrañar las particularidades representativas y comunes al modelo de estudio, pues dicha metodología nos proporciona los instrumentos teóricos y metodológicos para ello.<sup>12</sup> Con el fin de inferir parte de la teorización acerca de las funciones de la oposición política en el interior de dicho régimen, dado que junto con los análisis políticos de coyuntura sobre realidades de Estados con ese régimen en particular, nos permitirá reconstituir las fuentes para la elaboración de un corpus teórico tentativo. Asimismo, porque su estudio no ha tenido el desarrollo teórico-conceptual alcanzado en relación con el sistema parlamentario, del cual existen prolíficos trabajos.

El estudio de la oposición política en el régimen de tipo presidencialista permite dos variables de análisis: la primera sintetiza la decantación histórica de su definición institucional; y la segunda, se propone descubrir los puntos sobresalientes de su formalización jurídica dentro del ordenamiento constitucional. El análisis ofrecido no pretende desbordar tales líneas de interpretación. Empero, los elementos suministrados por estas teorizaciones nos permitirían comprender, con-

trastando con ciertas experiencias históricas, la realidad latinoamericana en cuanto a los operadores, factores, lógica de la función de gobierno y de su control, animada ésta en gran medida por la compleja variantes de oposición.

Para tales propósitos debemos observar los modelos democráticos existentes. Un criterio para definir, comúnmente, a las democracias estables radica en la longevidad de la misma. Mainwaring presenta la siguiente tabla de regímenes democráticos durante 25 años, para 1992<sup>13</sup>:

Democracias estables (1966-1991)		
SISTEMAS PARLAMENTARIOS, 24	SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS, 4	OTROS SISTEMAS, 3
Alemania, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Bostwana, Canadá, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Trinidad y Tobago	Colombia Costa Rica Estados Unidos Venezuela	Finlandia (semipresidencial) Francia (semipresidencial) Suiza (híbrido)

El cuadro anterior refleja la poca existencia de regímenes presidenciales funcionales. Su escasez no devendría, aclara el citado autor, de un número escaso, ya que al examinar gobiernos democráticos que existían en o a partir de 1945, encontró que “sólo 7 de 31 (22.6%) de las democracias presidenciales se han mantenido por al menos 25 años, comparadas con las 25 de 44 de sistemas parlamentarios (56.8), 2 de 4 híbridas (50.0%), y 2 de 3 sistemas semipresidenciales (66.7%)”.<sup>14</sup> El mismo tratadista considera que el presidencialismo no es que no promueva la democracia,<sup>15</sup> sino que es generalmente menos propicio para que ella se desarrolle.

Al igual que Sartori, piensa que una de sus mayores cargas sería la de ofrecer menos flexibilidad para salvar situaciones de crisis pues, contrario a los sistemas parlamentarios, que poseen mecanismos para cambiar el gobierno preservando la estabilidad del régimen, aquel, al asegurar la inamovilidad del presidente -gobierno-, convertiría dicha rigidez en enemiga de la estabilidad del sistema ante crisis sobrevinientes. Señala también, como otro factor, la gran posibilidad de incomunicación entre el ejecutivo y el legislativo como resultado de su elección en forma separada, lo cual propiciaría, regularmente, el bloqueo del programa de gobierno en la asamblea o parlamento; y, finalmente, estima como otro inconveniente el hecho de la elección directa de los presidentes, pese a parecer en sí mismo deseable, pues en muchos casos se prestaría para que resultaran elegidos individuos ajenos a la política -outsiders-, sin ninguna experiencia para enfrentar el control parlamentario, lo cual se agudiza aún más cuando su elección no se da dentro de un sistema de partidos fuertes y bien estructurados.

Lo anterior no quiere decir que el sistema presidencialista sea la mayor explicación de la inestabilidad de las democracias en América Latina, sino que ello se debería a muchos otros factores: la naturaleza del sistema de partidos, la configuración de prerrogativas institucionales del legislativo como del ejecutivo, entre otros. Los cuales requerirían estudio para cada caso. En tal sentido, existen múltiples posibilidades para desarrollar tipologías descriptivas de las variantes de oposición dentro del régimen presidencialista, dadas las distintas perspectivas y métodos, aportados e insinuados por la doctrina. Pese al sesgo puramente descriptivo del esquema teóri-

co desarrollado, éste nos da suficientes elementos para abordar el estudio del origen, carácter y dinámica de la oposición en el régimen presidencialista, como el conjunto de fuerzas, con plena y volitiva actitud de confrontación al sistema, siguiendo estrategias, métodos y tácticas no siempre permitidas por el orden constitucional y legal vigente.

Dada la multiplicidad de factores y variables que se dan como eventuales condicionantes dentro del espacio societal, todos estos constituyen partes irrenunciables para un análisis real de la oposición política, por lo que se haría necesario no desarticularlos para la comprensión del objeto perseguido en cuanto qué es, qué y cómo lo hace tal actor/operador, sujeto o agente político dentro del proceso democrático, de alguna manera previsible, constituido por la oposición actuante tanto por cauces institucionales como extrainstitucionales dentro del régimen presidencialista.

Los sistemas políticos tienen entre otras capacidades básicas y definitorias la de ofrecer respuestas a la exigencia social de mecanismos de gobierno y de sus posibilidades de recambio. La particularidad del presidencialista radicaría, precisamente, en la definición de plano, dada por las elecciones generales periódicas de un ejecutivo -presidente- eventualmente independientemente de la configuración del esquema de fuerzas, afines o no a su posición ideológica o partidista, que integran el bloque o la 'bancada' mayoritaria en la Asamblea o Congreso, a diferencia del parlamentario,<sup>16</sup> ya que en aquel -presidencialista- las elecciones no garantizarían la unidad de gobierno y la mayoría parlamentaria.

Las fuentes de legitimación del legislativo y del ejecutivo, en el régimen presidencialista, son diversas; de tal forma coexisten dos sistemas electorales. A primera vista, el presidencialismo puede parecer más democrático que el régimen parlamentario en la medida en que los candidatos a jefatura del Estado/gobierno resultan elegidos por sufragio universal y no por coaliciones parlamentarias, pero la visión se desdibuja al permitirse, en el presidencialismo, el nombramiento de presidentes a candidatos con poca experiencia político-administrativa en su mayoría, productos de un exitoso marketing político de corte populista, lo que, a su vez, acarrea graves inconvenientes como la desarticulación de los partidos en torno a candidatos, el desarrollo del personalismo -como lo demostraron las elecciones presidenciales de Brasil en 1989 y Perú en 1990-<sup>17</sup>; y el originar situaciones de inmovilismo y conflicto entre ejecutivo y legislativo.

### **El modelo estadounidense**

El modelo norteamericano se caracteriza, por encima de cualquier otro rasgo, por la división y separación de poderes<sup>18</sup> entre el presidente<sup>19</sup> y el congreso, lo cual no es fácilmente describable. Constituye una especie de 'sistema trunco', en el que lo básico "es que la división consiste en 'separar' al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste. Con este criterio, lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes".<sup>20</sup> En tal sentido, la separación de poderes conlleva a que el parlamento no pueda interferir en los asuntos internos correspondientes al ejecutivo y, menos, destituirle; mientras que, siguiendo la misma lógica, dicha separación implica que el presidente no pueda disolver el parlamento. Ahora bien, si el presidente tuviera tal atributo, constituiría una anomalía que no descalificaría al sistema como tal, pero si fuese violatorio del sistema de separación de poderes.<sup>21</sup>

A pesar de que el ejecutivo en Estados Unidos es un poder que subsiste de forma separada, por derecho propio, como un órgano autónomo, ello no significaría que al presidente le sea indiferente contar o no con el apoyo del Congreso. Así, cuanto más segmentada se encuentre la estructura de poder, tanto más se requiere la unidad del gobierno; esto es, que la misma mayoría controle al gobierno y al congreso. Lo cual sería lo lógico, pero esa no ha sido la tendencia<sup>22</sup>, ahora el patrón ha sido el ‘gobierno dividido’. Lo cual<sup>23</sup> constituye un inconveniente para el sistema político norteamericano, a pesar de lo cual se mantiene y funciona como paradigma<sup>24</sup> gracias a las prácticas consocietales<sup>25</sup>, en las que se negocian favores -horse trading-, para los respectivos distritos electorales. Tales componendas<sup>26</sup> se logran a raíz de la falta de principios ideológicos, a la debilidad e indisciplina en el interior de los partidos y a la concentración de la política en los asuntos locales. En últimas, el asunto planteado por Sartori radicaría, aún cuando la mayoría no esté secesionada, en que el presidente jamás poseería una mayoría confiable y verdadera en el Congreso.

El citado tratadista ratifica la afirmación común de que los partidos estadounidenses son poco más que ‘partidos electorales’. Lo cual se reflejaría en la actuación de sus cuadros en el Congreso, pues su fragmentación resulta cada vez más localista y dirigida a satisfacer sus respectivos distritos electorales. Para ello lo describe: “un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (...), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y soluble”<sup>27</sup>.

Tales componendas no se podrían catalogar, siguiendo a Sartori, como coaliciones propiamente dichas, puesto que éstas suponen una cierta constancia sobre una gama de tópicos congruentes y no, como sucede, sobre temas momentáneos y maleables a la conveniencia de cada representante, aprobados en muchos casos, de manera rápida y poco deliberativa. Configurando, en el mejor de los eventos, acuerdos parciales, de ninguna manera constitutivos de mayorías reales.

“En los Estados Unidos poco se habla de la oposición política, pero se la ejerce de hecho continuamente en múltiples formas y en las más diversas arenas (una arena es una situación en la que se hacen presentes dos o más actores en plan de influir una decisión oficial. Ver Lasswell y Kaplan –1950: 78-80). No se conoce allí una oposición que aparezca con claridad como un cuerpo unificado y coherente (...) no existe un foro privilegiado, por ejemplo el Parlamento, donde actúe de preferencia la oposición. Esta surge y se mueve en las más diversas arenas: en los cuerpos legislativos o en los innumerables salones de las agencias oficiales. Las fluctuantes alianzas de oposición buscan allí beneficios concretos. No atacan al sistema, y menos al régimen democrático o sus instituciones. Y su estilo de oposición se caracteriza por la concertación, el regateo, la negociación, el cabildeo, y la búsqueda de transacciones y acomodo”.<sup>28</sup>

En cuanto a la figura del impeachment constituye el procedimiento que los constituyentes norteamericanos arbitraron para proceder, en caso de criminalidad política (“traición, cohecho u otros delitos o faltas graves”, art. II, sección 4, Constitución de EE.UU.), a la destitución de los altos cargos del gobierno, incluido el presidente, y es por la inserción del jefe de Estado, precisamente, la novedad que incorpora el impeachment en dicha estructura estatal. El proceso se inicia ante la Cámara de Representantes, correspondiéndole, por ende, a dicha institución, presentar la acusación contra el presidente ante el Senado, presidido, en esta ocasión, no por el

vicepresidente del gobierno sino por el presidente del Tribunal Supremo, que juzgará con base en los cargos presentados, requiriendo mayoría de dos tercios para condenarle. Tal procedimiento criminal con finalidades políticas sólo produce la separación del cargo del inculpado, la cual puede ir acompañada de la inhabilidad para cargos de honor, confianza o beneficio, y la responsabilidad penal derivada le corresponde juzgarla a la jurisdicción ordinaria.

### La práctica latinoamericana

A pesar de utilizar la expresión 'presidencialismo latinoamericano', resulta necesario precisar que la misma no comporta una generalización reducible a un único tipo; por el contrario, pueden distinguirse diversas formas y desarrollos dentro la historia político-constitucional latinoamericana e inclusive en el interior de cada país<sup>29</sup>. De tal forma, debido a la singular naturaleza del presidencialismo latinoamericano, existen interpretaciones encontradas, hasta el punto de presentarse tendencias dadas las tipologías explicativas para cada país o región. Así, por ejemplo, Cumplida Cereceda señala la siguiente: forma de gobierno presidencial del ejecutivo reforzado, gobierno presidencial parlamentario, gobierno presidencial controlado, gobierno semipresidencial y régimen presidencial autoritario<sup>30</sup>.

Por su parte, Lowenstein sostiene que en el panorama latinoamericano se dan elementos intermedios entre el Estado constitucional y el Estado autocrático<sup>31</sup>. Por otro lado, el mismo autor afirma que el presidencialismo en las repúblicas latinoamericanas ya no es homogéneo, debido a las diferentes fases de su desarrollo político, pudiéndose distinguir tres tipos de configuración: presidencialismo puro, presidencialismo atenuado -en el cual el poder lo ejercen conjuntamente el presidente y los ministros, organizados como gabinete-, y el parlamentarismo aproximado, en el que se ha tratado de disminuir el peso del ejecutivo mediante la incorporación de caracteres parlamentarios<sup>32</sup>.

Nogueira, a su vez, parte de la distinción entre el presidencialismo autoritario y el democrático. Dentro de este distingue tres tipos: el puro, el dirigido y el parlamentario o atenuado. Cabe resaltar que el tipo de presidencialismo dirigido o controlado posee todas las características del modelo puro, si bien algunas limitaciones, más o menos voluntarias, referidas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en la conformación del gobierno<sup>33</sup>. Entre tanto, Sánchez distingue hasta cinco modelos: el presidencialismo puro, el atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial del Uruguay (1952-1966) y la democracia popular de Cuba<sup>34</sup>. Finalmente, Valencia relaciona, dentro del presidencialismo latinoamericano del Siglo XX, cuatro categorías diferentes de sistemas políticos: dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos<sup>35</sup>.

Los rasgos comunes, independientemente de las tipologías descritas, pueden establecerse teniendo en cuenta las facultades y atribuciones otorgadas al ejecutivo. Sánchez señala como soporte del poder presidencialista en Iberoamérica: "1. La elección plebiscitaria y los poderes ordinarios de la presidencia (...) 2. La iniciativa legislativa de los presidentes y la legislación delegada o por decreto-ley (...) 3. Las cláusulas de poderes extraordinarios de la presidencia en Estado de excepción, o de los poderes que se le atribuyen en estado de sitio (...) 4. La concepción del juez como un órgano de aplicación del derecho establecido (...)"<sup>36</sup>. Empero, observamos que enumeraciones de este tipo, pese a ser ilustrativas, no son suficientes para dar por sentada

su generalización, por los desarrollos y condicionantes de cada realidad societal latinoamericana para catalogarse con un modelo homogéneo; sin embargo, podemos señalar ciertos rasgos comunes a todos; veámoslos sucintamente:

- La elección popular del presidente, configurando una legitimidad dual, con la del Congreso.
- Las facultades extraordinarias que posee, las cuales, desde luego, varían en cada ordenamiento; en todo caso, son más amplias que en el modelo estadounidense.
- El predominio del ejecutivo sobre el legislativo, aunque se relativiza por el juego de poder entre los miembros, individual y colectivamente, y su apoyo al presidente (quien somete a quien), originándose una conflictiva relación en el Congreso.

En América Latina, como se sabe, se encuentran la mayoría de los sistemas presidencialistas, con un denotado récord de inestabilidad y fragilidad. Costa Rica ha sido el Estado más longevo en mantener un 'orden constitucional', pues data de 1949; le siguen Colombia y Venezuela -1958-, y Perú que retornó al gobierno civil en 1979.<sup>37</sup> Otros países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han restablecido su democracia presidencialista a partir de la década de los ochentas. La última dictadura de corte tradicional -Paraguay- cayó en 1989, mientras el resto de naciones han sido vulnerables a los golpes de Estado o a las crisis estructurales.

Sartori, por su parte, considera que los problemas y dificultades de los gobiernos presidencialistas latinoamericanos se encuentran imbricados de factores como: el estancamiento económico, las desbordantes desigualdades y las tradiciones socio-culturales. Señala, a su vez, que la única herramienta con que cuentan para resolver y enfrentar tales problemas es la política pero, advierte, la 'buena política'.<sup>38</sup> Para remediar tal situación, en Latinoamérica han cursado reformas tendientes a fortalecer su capacidad, incluso la mayoría de los presidentes poseen más poder que el primer habitante de la Casa Blanca, dado que entre sus atribuciones se halla la de legislar, vetar leyes, gobernar por decreto, etc.<sup>39</sup> Actualmente, la tendencia es recortarle facultades. En tal medida, podemos afirmar cómo la inestabilidad de dicho sistema radicaría "en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo",<sup>40</sup> es decir, de un 'régimen presidencialista' a un 'sistema presidencial sometido'.

Linz<sup>41</sup> y otros estudiosos de Latinoamérica proponen como solución acabar con el sistema presidencialista; en efecto, al considerar que lo mejor sería eliminarlo del todo y, en su lugar, estructurar un sistema parlamentario. Su argumento central radica en sostener que el sistema presidencialista es menos capaz de mantener un régimen democrático estable, dada su rigidez, al contrario de los sistemas parlamentarios los cuales, al ser flexibles, reducirían al mínimo los riesgos, debido a sus propios engranajes autocorrectores, a diferencia de un sistema rígido. Así, pues, "las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen",<sup>42</sup> mientras que las de los sistemas presidencialistas se tornan inmanejables<sup>43</sup> y, denodadamente, traumáticos. Por otro lado, y a diferencia de esta salida, Sartori ve como alternativa al presidencialismo no el sistema parlamentario sino el semi-presidencialismo<sup>44</sup>, ya que, como veremos más adelante, resolvería en buena medida el problema de la rigidez de tal sistema.

El sistema parlamentario funciona siempre y cuando existan partidos plenamente "domesticados", esto es, socializados por el sistema y convertidos en colectivos disciplinados y cohesivos. Esto no ocurre en la gran mayoría de Estados con sistema presidencialista, en los que la indisciplina

plina partidista es una constante, pero, en cambio, en condiciones de un gobierno dividido tal anomalía evita el estancamiento o supera la crisis, ya que le permitiría al presidente “negociar con quien se preste”, lo cual constituye una práctica cotidiana en el ejercicio del gobierno.

En ese orden, la existencia de partidos disciplinados constituiría una condición previa para el buen funcionamiento del sistema parlamentario, mientras que en el sistema presidencial son la causa de las crisis o de su solución. En efecto, allí los políticos son dados a rechazar cualquier sometimiento total al partido; no es para ellos problema alguno el cambiar de posición -incluso de partido-, votar contra sus decisiones y aceptar “cuotas” en la administración. Para ello esgrimen que su libertad para representar a sus electores no puede estar sometida o mediatizada por el partido al cual pertenecen. Ahora bien, articular en ese ambiente una oposición seria y con buenas posibilidades de éxito resultaría muy difícil y, mucho más, el tratar de estructurar o lograr la conversión a un sistema parlamentario viable, en tales condiciones. Aunados a la indisciplina de partidos, estarían otros factores como la tradición y la baja cultura política de las sociedades latinoamericanas.

Uno de los presupuestos para la gobernabilidad democrática en Latinoamérica reposaría en la hipótesis de un conflicto latente e inconcluso entre premodernidad y modernidad. Empero, dichas nociones no son excluyentes entre sí del todo, más bien conllevan recíprocamente un circuito de interacciones mutuas, en el que se persigue la realización de la última, sin importar los tiempos de globalización en que se vive.

Vargas<sup>45</sup> sostiene que el presidencialismo latinoamericano constituye uno de los basamentos jurídico-formales que fomentarían denodadamente la configuración de Estados nacionales de corte oligárquico. A su vez, considera cómo los textos constitucionales latinoamericanos tienden a fortalecer el poder ejecutivo pero, por otro lado, establecen defensas para evitar su conversión en dictaduras, entre otros el período fijo y su falta de reelección; por su parte, quienes defienden el mantenimiento del sistema presidencial arguyen para ello la experiencia histórica y las concretas realidades políticas en los países latinoamericanos. Por ejemplo, en México una propuesta de ese tipo queda descartada, pues allí se da por sentada la continuidad del régimen presidencial y la discusión se centra, por tanto, en los elementos claves para la conservación del sistema presidencial<sup>46</sup>.

### **Presidencialismo, multipartidismo y oposición**

El multipartidismo y la tendencia a la atomización de los partidos contribuirían en gran medida a impedir que se desarrollen democracias estables. Mainwaring observa cómo, teniendo de referencia a todos los regímenes presidencialistas que tuvieron por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida (incluyendo Chile, Filipinas y Uruguay, los que por general no se califican como estables), seis de los siete sistemas presidencialistas existentes<sup>47</sup> poseían menos de tres partidos efectivos. Sólo Chile conservaba un sistema multipartidista y en cierta medida Venezuela antes de 1973, lo cual haría suponer que el sistema bipartidista promovería la estabilidad democrática, lo que no es del todo cierto, pues de 31 democracias presidencialistas<sup>48</sup> (ver tabla 1) quince tuvieron sistemas multipartidistas en relación con diez de sistemas bipartidistas, cinco con régimen de partido dominante y uno con un sistema de dos partidos y medio; sin embargo, sólo una (en Chile), de las quince democracias multipartidistas ha perdurado más de 25 años, frente

a 5 de 10 democracias presidenciales bipartidistas (Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas y Venezuela), y de 11 de 21 sistemas parlamentarios multipartidistas. Advirtiéndose, a su vez, que si bien se trata de información no definitiva, los datos sí sugieren que el problema podría radicar tanto en el presidencialismo o en el multipartidismo como en la combinación de ambos.

**Tabla 1**

<b>ESTADO</b>	<b>PERIODO DE DEMOCRACIA</b>	<b>SISTEMA DE PARTIDOS</b>
Argentina	1946-51 1958-62 1963-66	Bipartidismo Partido Dominante Multipartidismo
Bolivia	1973-76	Bipartidismo
Brasil	1952-64	Partido Dominante
Burkina Faso	1946-64	Multipartidismo
Colombia	1977-80	Multipartidismo
Costa Rica	1936-49	Bipartidismo
Cuba	1966-91	Bipartidismo
Chile	1940-52	Multipartidismo
Chipre	1933-73	Multipartidismo
Estados Unidos	1960-63	Bipartidismo
República Dominicana	1962-63	Bipartidismo
Ecuador	1948-61 1968-70	Partido Dominante Multipartidismo
Ghana	1969-72	Multipartidismo
Guatemala	1944-54	Partido Dominante
Honduras	1957-63	Multipartidismo
Filipinas	1946-72	Bipartidismo
Nigeria	1979-83	Bipartidismo
Panamá	1945-49 1960-68	Multipartidismo Multipartidismo
Perú	1939-48 1956-62 1963-68 1980-92	Multipartidismo Multipartidismo Multipartidismo Multipartidismo
Sri Lanka	1948-82	Dos partidos y medio
Uruguay	1942-73	Bipartidismo
Venezuela	1945-48	Partido Dominante

Lo anterior, empero, no explica por qué los sistemas multipartidistas resultan menos aptos para configurar regímenes presidencialistas estables, aunque los bipartidistas tampoco serían muy bondadosos para ello, pues limitarían el margen de la opinión representada y la posibilidad de “armar” gobiernos de coalición, tornando más complicado el lograr formas consociacionales<sup>49</sup> aunque, como ya se ha afirmado, parecen más favorables o permisivas. Dicho planteamiento hizo que Mainwaring se hiciera las siguientes preguntas -de nuestro interés- acerca del por qué la combinación presidencialismo y multipartidismo resulta cara para la democracia: por qué el bipartidismo reduce los avatares del presidencialismo; y, a su vez, por qué el sistema parlamentario aminoraría los inconvenientes del multipartidismo.

De manera sintética, el autor considera que ello se debe a que “en los sistemas presidenciales, el multipartidismo incrementa la posibilidad de polarización ideológica (...), los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales -lo cual resulta- más difícil y menos estable que en los sistemas parlamentarios”, siendo por tanto el presidencialismo multipartidista “más proclive a producir un paralizante bloqueo ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista (sic), y los sistemas presidenciales son menos aptos para tratar un bloqueo ejecutivo/legislativo que los sistemas parlamentarios”.<sup>50</sup>

Tales planteamientos coinciden con los formulados por Sartori y Pasquino, al explicar el inmovilismo en que caerían estos regímenes de gobierno, en los cuales la oposición aparentemente pareciera exitosa en su función, ya que el gobierno estaría en aprietos, pero lo que sucedería o conduciría sería al desgaste de la oposición, ya que no se facilitarían salidas políticas ‘serias’ sino, retomando a Pasquino, se producirían “pequeñas consociaciones”, como también obstrucción<sup>51</sup> y fragmentación partidista.

Entonces, cuando suceden crisis, si se trata de un gobierno democrático, operaría el sistema de ‘pesos y contrapesos’ dentro de la estructura estatal, pero esta fórmula resultaría ser inoperante cuando el presidente no cuenta con el apoyo suficiente en la asamblea o parlamento, pues les resultaría “fácil” para la(s) oposición(es) bloquear los programas presentados por aquel, arrojando como consecuencia el bloqueo legislativo/ejecutivo, implicando, como corolario, la crisis de gobernabilidad al producirse inmovilismo.

Mainwaring, por su parte, señala las condiciones que habrían de existir para evitar esta debacle<sup>52</sup>:

1. Cuando el partido del presidente posee la mayoría y regularmente lo respalda.
2. Cuando existe una coalición de partidos mayoritaria, que regularmente apoya al presidente.
3. A pesar de no tener mayoría estable a su favor, el presidente tiene capacidad para lograr coaliciones variantes.

Ahora bien, definir gobierno de mayoría o de minoría resulta muy problemático en los regímenes presidencialistas aun teniendo un partido mayoritario, pues no sería infrecuente que una administración posea miembros de otras fuerzas políticas en su gabinete, con el objeto de hacer frente a la oposición de los miembros de tales partidos en el parlamento<sup>53</sup>. Lo anterior quiere decir que la representación per se en el gabinete, aún en el caso de poseer mayoría partidaria

del gobierno en el legislativo, aseguraría que sus representantes lo respaldaran incondicionalmente. Todo dependería de las maniobras del ejecutivo para lograr apoyo de los grupos y de los parlamentarios individualmente considerados de gran influencia, dentro de las respectivas colectividades políticas. Entonces, dada la disociación que regularmente se presenta entre miembros del gabinete con sus respectivos partidos y coaliciones existentes, ello no garantizaría la calificación de gobierno de mayoría o minoría, teniendo sólo como referencia la configuración de los ministerios o carteras.

De tal forma, lo que interesaría al sistema presidencial para gobernar sería contar con apoyo parlamentario, sin importar de fondo la composición de su gabinete, el cual será mutante, dependiendo de los pactos de gobernabilidad entre ejecutivo y las fuerzas políticas, sin que importe tampoco su naturaleza. En este escenario les resultaría muy difícil operar a las fuerzas de oposición -las que realmente tengan tal carácter-, para lograr un cambio de gobierno, excepto cuando tramitan un impeachment<sup>54</sup>, el cual está reservado generalmente para acusar al presidente, ya que no existe el mecanismo del voto de censura para el primer mandatario. Dicha situación constituiría una de las explicaciones de los golpes -o autogolpes- de Estado, en situaciones de inmovilismo político, como ya se ha señalado precedentemente.

En tales “circunstancias de impasse presidencial/ejecutivo (...), los presidentes y la oposición por igual a menudo están tentados de recurrir a mecanismos extra-constitucionales para cumplir sus fines. Disgustados por su incapacidad para efectuar reformas dentro de los límites del sistema, los presidentes con frecuencia tratan de reformar la constitución o sobrepasarla. La autoridad presidencial y junto con ella la posibilidad de hacer una política coherente pueden deteriorarse. Dada la necesidad de crear constantemente nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan la coherencia (sic) política a intentos de ganar apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida”.<sup>55</sup>

Parece que los sistemas bipartidistas y de ‘dos partidos y medio’ son los más compatibles con el régimen presidencialista, ya que la polarización ideológica resultaría menos probable; de esa forma, la contienda política tendería a ser centrípeta, pues para lograr una mayoría los partidos deberían ganar electores desde el núcleo del escenario político. Así, pues, evitando el extremismo y consiguiendo dominar el caudal electoral. Con lo cual se favorecería el compromiso y la moderación para constituir democracias estables<sup>56</sup>, en desgreño de los partidos de izquierda y de extrema derecha, los cuales se verían con poca posibilidad de crecer.

### **Presidencialismo, multipartidismo y coalición**

Mainwaring centra la disfuncionalidad del presidencialismo en el multipartidismo, debido a la dificultad para construir coaliciones interpartidistas estables, a raíz de tres factores, los cuales no se agudizan en el sistema parlamentario multipartidista. Veámoslos<sup>57</sup>:

1. La escasa fuerza vinculante de las coaliciones de partido. En el sistema parlamentario tendería a ser más seguro dado que el gobierno se constituiría por acuerdos poselectorales entre los partidos; así, estos serían corresponsales de aquel y, por tanto, tendrían que apoyarlo en sede parlamentaria. Mientras en el presidencialista las coaliciones, generalmente, se hacen

antes de las elecciones y no vinculan una vez pasado el escrutinio. Entonces, sería el presidente -y no los partidos- quien tiene la responsabilidad de integrar y unir el gabinete. Así, tanto partidos como representantes -individualmente considerados- podrían apartarse y formar oposición, sin hacer caer al presidente.

2. La indisciplina de partido en los sistemas presidencialistas. Los legisladores, a pesar de pertenecer a partidos, no siempre mantienen los compromisos adquiridos por su líder. Mientras en el parlamentario cada representante estaría más comprometido a apoyar al gobierno, a menos que le retiren la confianza.

3. Los incentivos para romper elecciones en el sistema presidencialista son más fuertes que en el parlamentario pues quienes apoyaron al presidente no siempre querrían mantenerse o correr con su imagen, sobre todo cuando se aproximan elecciones.

Por su parte, Gargarella resalta el carácter “contramayoritario” del sistema presidencial al señalar que tal calificación procede cuando un ordenamiento institucional tiene entre sus principales fines el de obstaculizar la formación, expresión y puesta en práctica de la voluntad de las mayorías; a su vez, afirma que la gran mayoría de los países latinoamericanos se encuentran regidos por ordenamientos constitucionales ‘contramayoritarios’ y que el sistema presidencialista lo fomenta, lo cual ha perjudicado llegar a reales consensos. La posibilidad de acuerdos efectivos se reduce a dos eventos: cuando pactan fuerzas políticas ante situaciones de peligro y los pactos de alternancia<sup>58</sup>.

Dicha disfuncionalidad resulta, como se dijo, de la combinación de presidencialismo y multipartidismo, debido a la dificultad que conlleva diseñar una coalición interpartidista en este sistema. Mainwaring explica, también, teniendo como referentes las coaliciones multipartidistas en el sistema parlamentario, cómo las coaliciones resultarían menos estables en el sistema presidencial, a raíz de tres diferencias con el sistema predominante en Europa occidental: “Primero, en los sistemas parlamentarios, los partidos eligen al gabinete y a los primeros ministros, y son responsables de proporcionar apoyo al gobierno. En los sistemas presidenciales, los presidentes se sitúan junto a sus propios gabinetes, y los partidos están menos firmemente comprometidos en el apoyo al gobierno. Segundo, en contraste con la situación en los sistemas parlamentarios, en muchos sistemas presidenciales los legisladores de partido con carteras ministeriales no apoyan al gobierno. Tercero, los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los sistemas presidenciales.”<sup>59</sup>

El mismo autor se pregunta sobre cuáles han de ser las posibles reformas constitucional/institucional en las democracias presidenciales multipartidistas. Al respecto, expone las siguientes posibilidades: cambiar de sistema presidencialista a semipresidencialista o de tipo parlamentario, o realizar cambios en procura de reducir la fragmentación del sistema de partidos, tendientes a fortalecer su disciplina interna o la promoción de la constitución de coaliciones que conlleven a mayorías funcionales. De otra parte, convertir, a su vez, a sistemas bipartidistas para lograr la gobernabilidad puede resultar nocivo para la democracia, en países de marcado pluripartidismo<sup>60</sup>. Realizar tales cambios dependería de la fuerza y claridad de las agencias opositoras.

## ¿El parlamentarismo es la solución?

Frente a la estabilidad de los sistemas parlamentarios europeos surgen, desde el plano académico, voces que apuntan la necesidad de reconvertir los regímenes presidencialistas iberoamericanos en formas parlamentarias o semi-parlamentarias. Específicamente, en países como Uruguay y Chile se ha intentado instaurar un sistema parlamentario puro, sobre la base de la ineficacia del sistema presidencial -frente al cual una fórmula mixta no conseguiría poner fin- y la búsqueda de la consolidación democrática<sup>61</sup>. Esta tesis se ampara al observarse cómo la dualidad de poderes -con legitimidades democráticas independientes-, el mandato fijo e inalterable y la naturaleza unipersonal del cargo -en el ejecutivo-, acarrearán una serie de consecuencias negativas, como son: la tensión constante entre ejecutivo/legislativo, la tendencia a la personalización de la política, el surgimiento, como ya se anotó, de outsiders, el escaso interés presidencial por la conformación de alianzas o coaliciones parlamentarias estables y la imposibilidad de remover al jefe de gobierno o de reelegir al que se ha mostrado eficaz, todo lo cual conduce a la constante inestabilidad política e incluso al autoritarismo<sup>62</sup>.

Por su parte, Linz<sup>63</sup> sustenta la superioridad del parlamentarismo para la estabilidad democrática, teniendo en cuenta criterios empíricos y funcionales. El primero, porque la mayoría de las democracias estables se soportan en sistemas parlamentarios y, el segundo, por varios factores:

1. El sistema parlamentario tiene una sola instancia política -el parlamento-, con legitimidad popular. En el presidencialismo existen dos -ejecutivo y congreso-, con atribuciones para reclamar dicha legitimidad.

2. El sistema parlamentario no tiene un período fijo de mandato, facilitando terminar o prolongar un gobierno, dependiendo de su popularidad. A diferencia del presidencialista cuyo término sería inmodificable.

3. El sistema parlamentario contiene mayores incentivos para establecer coaliciones estables, mientras que en el presidencialista quien obtiene la mayoría tendería a “arrasar” con todo.

Por lo anterior, el autor infiere que el sistema parlamentario sería más flexible y, por tanto, podría solventar mejor y más rápidamente las crisis sobrevinientes. Otros autores, como Whitehead, en lugar de tener una posición proparlamentaria, sostienen en cambio que sería la prosperidad económica la que le daría la estabilidad democrática; para dicha aseveración toma como referencia el parlamento en Europa, afirmando que a pesar de ser una institución longeva, sólo a partir de la posguerra, con el desarrollo material, logró la estabilidad democrática. Lo cual, si ello ocurriera en los países con sistemas presidencialistas, la traería consigo. Mientras que Mainwaring, como ya se vio, plantea que los problemas de tal inestabilidad no tienen origen en el presidencialismo propiamente dicho sino en su combinación con el multipartidismo.

En ese orden, cabe preguntarnos, cuál sería el planteamiento a hacerse dentro del presidencialismo para lograr la estabilidad y permitiendo a su vez una oposición “libre”, partiendo del presupuesto de que el presidente es realmente débil a pesar de parecer lo contrario, pues a diario

se ve compelido a “negociar con todos” si no tiene una mayoría fidelísima en el congreso. Las propuestas van encaminadas, generalmente, a fortalecerlo para que se torne efectivo y logre acuerdos, ya que se invertiría de facultades que romperían la estructura tripartita del poder, para buscar gobernabilidad, pero ello sería a un costo muy elevado: el de gobernar para la ‘clientela’.

Valenzuela<sup>64</sup>, por su parte, sugiere varias recomendaciones para lograr la estabilidad o, al menos, cierta funcionalidad:

1. Fijar elecciones presidenciales y legislativas conjuntas, con lo cual se evitaría otras de medio término, las cuales podrían minar el apoyo congresional al ejecutivo.

2. Voto unitario por partido para candidato presidencial y representantes.

3. Facultar al presidente para disolver el Congreso, por lo menos una vez.

4. Elección del presidente entre los dos o tres candidatos con mayor cantidad de votos en la primera ronda.

5. El equilibrio de facto buscado por los diversos poderes no obedece al resultado de la confrontación mayoría-oposición, como ocurre en el parlamentarismo, sino en el juego gobierno-mayoría, pues ésta a su vez se integra como producto de la confrontación de las distintas fuerzas en sede asamblearia con mediación ejecutiva, respetando eso sí la tradicional división tripartita del poder. Lo cual no quiere decir que no se pudieran identificar eventuales y variadas configuraciones, dependiendo de los posicionamientos ideológicos y las coyunturas debatidas, de esquema mayoría-minorías dentro del ejercicio del proceso político en el interior del congreso o asamblea.

6. La minoría en este tipo de sistema no tiene un carácter determinado de permanencia e ‘inmutabilidad’ como resultado de la contienda electoral; más bien obedecería a la dinámica política de ‘toma de posición’ en cada proceso político, como realización del principio de libertad, que efectuaría cada ‘representante’. Pero, una vez integrada -como minoría- ejerce la oposición, principalmente, en su función de control del gobierno.

7. La oposición, configurada en minorías, realizaría su control por medio del conjunto de instrumentos y técnicas jurídico-políticas que le ofrezca el ordenamiento, y de conformidad al conjunto de referentes valorativos e ideológicos compartidos en su configuración. Su eficacia residiría, quizás, en su capacidad convocadora e integradora de propuestas alternativas viables que logren calar de fondo a la opinión pública, más que la posibilidad de desestabilizar el proyecto político del dúo gobierno-mayoría.

8. La posibilidad de las minorías opositoras de lograr con sus propuestas ejercer o modificar algún tipo de influencia en la directriz política apoyada por la mayoría, radicaría en la percepción de ésta en la conveniencia o necesidad de articular a su proyecto un número mayor de voluntades a modo de ‘consenso’; así mismo por la influencia y el ‘ruido’ que las posiciones de las minorías lograsen en la opinión pública, sin importar el medio utilizado.

9. Las minorías opositoras, operando “correcta y normalmente” en su sede natural e institucional -asamblea o congreso-, reportarían ciertos beneficios al sistema democrático: en primer lugar, evitarían la recurrente y distorsionante ‘técnica’ de acudir a la vía judicial para dirimir o dilatar cuestiones de debate “puramente” político; y, en segundo lugar, coadyuvarían a combatir la pobre adjetivación del significado del papel de la minoría en la democracia, pues esta reclama una adecuada apreciación de su rol, como control y alternativa, nunca despreciable, dentro de un sistema pluralista.

### **El semipresidencialismo como posibilidad**

El presidencialismo tiene como denominador común con el semipresidencialismo el hecho de que el presidente es elegido popularmente o, mejor, que no lo es por el parlamento. En cuanto a su lejanía bastaría afirmar que “el semipresidencialismo es ‘semi’ precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual”.<sup>65</sup> Por otro lado, en los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado se encuentra protegido y aislado de la interferencia parlamentaria debido al principio de división tripartita del poder. Mientras en aquel funciona sobre el principio del poder compartido: el presidente ha de conllevar el poder con un primer ministro, y éste, a su vez, deberá obtener un respaldo parlamentario continuo.

Las anteriores características no agotan per se la definición del semipresidencialismo; para ello retomaremos las explicitadas por Sartori, que deberán ser concurrentes para tipificarlo; veámoslas<sup>66</sup>:

1. El presidente -jefe de Estado-, es elegido mediante voto popular, directo o indirecto, por un período predeterminado.
2. El presidente comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, estableciéndose una estructura dual de autoridad, con los siguientes criterios:
  - 2.1. El presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo o de forma directa; en consecuencia, su voluntad ha de ser procesada y canalizada a través de su gobierno.
  - 2.2. El primer ministro, como su gabinete, son independientes del presidente porque dependen del parlamento.
  - 2.3. La estructura dual de autoridad permite diferenciar balances de fuerza como predominios de poder variables dentro del ejecutivo, bajo la celosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada entidad del ejecutivo permanezca.

La existencia de otras características que se pueden dar en sistemas semipresidencialistas, tales como el poder de disolver el Parlamento o la de colegislar, pese a ser importantes, son atributos que podrían poseer pero de ninguna manera calificarían el modelo, ya que como lo señala el citado tratadista tomando como paradigma el caso francés,<sup>67</sup> el factor de distinción de este sistema lo constituye la existencia de una estructura de poder flexible de autoridad dual -ejecutivo

bicéfalo- cuyo primer eje de poder variaría (oscila) en el evento en que cambiara la composición de la mayoría. Así, cuando existiera mayoría unificada el presidente -jefe de Estado- prevalecería sobre el primer ministro -jefe de gobierno-; mientras que, y alternativamente, si hay una mayoría dividida descollaría el primer ministro respaldado por su propio parlamento<sup>68</sup>.

Consideramos, entonces, que un sistema parlamentario en Iberoamérica no tendría muchas posibilidades por múltiples razones, entre ellas, la tradición de la cultura política de corte presidencialista y el traumatismo institucional que se generaría al realizarse un viraje de tal magnitud; por ello nos mostramos partidarios hacia la conversión de un sistema semipresidencial, ya que este muestra una gran facilidad para adaptarse a las variadas circunstancias y problemática de los países latinoamericanos, además de constituirse en la vía idónea de transición hacia un eventual parlamentarismo. Así pues, la rigidez del presidencialismo y la incapacidad de encontrar salidas al desgaste del jefe de Estado, el carácter colegiado –en el semipresidencialismo-, brindaría una estructura maleable dentro de la cual la figura del presidente encuentra grandes posibilidades de ser preservada frente a los embates del ejercicio del poder<sup>69</sup>.

Por su parte, Nogueira, al rechazar la propuesta parlamentarista, aboga por una forma de gobierno semipresidencial, caracterizada por un dualismo en el ejecutivo, en el cual pretende una cierta preeminencia a favor del presidente de la república -jefe de Estado-, moderador del juego político; a su vez, a la cabeza del gobierno estaría un primer ministro, quien sería responsable ante el parlamento, existiendo como mecanismos de relación la disolución discrecional y la moción de censura constructiva<sup>70</sup>. Mientras que Virgala observa en dicho dualismo un elemento desestabilizador, teniendo como referente la experiencia francesa; al igual que la moción de censura constructiva no ha tenido resultados apreciables ni en Alemania ni en España, ya que la estabilidad democrática en estos países ha devenido de sus sistemas de partidos.

En su lugar se muestra partidario de las propuestas de los racionalistas norteamericanos encaminadas al semiparlamentarismo, por considerarlas más eficaces y funcionales, las cuales consistirían básicamente en una combinación, dentro del marco de referencia del sistema norteamericano, de algunos aspectos parlamentarios dentro de la estructura esencialmente presidencialista; esto es, una forma de gobierno que conservando los rasgos generales del presidencialismo (legitimación popular, manejo de la política exterior, funciones de control otorgadas al Congreso), no incorpore los defectos del mismo (gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales). Podemos resaltar de su propuesta la introducción de mecanismos importados del parlamentarismo (disolución del Congreso y moción de censura), que conllevarían a la definición por parte de una decisión popular favorable a una de las dos posiciones institucionales mediante una contienda electoral simultánea para presidencia y Congreso<sup>71</sup>.

Por otra parte, Nohlen<sup>72</sup> trata esta discusión desde una perspectiva metodológica, advirtiendo en primer lugar sobre el riesgo del “espejismo estadístico”, que asocia esta estabilidad democrática, proceso socio-económico con formas parlamentarias, pues dicha posición olvida los derrumbes de las democracias parlamentarias y semiparlamentarias de la Europa de entre guerras, anotando en cambio las décadas que gozó el presidencialismo en Iberoamérica. En definitiva, considera que el debate se circunscribe a tipos ideales, lo cual “conduce a una grave defor-

mación teórica y práctica”, por lo cual las comparaciones deben efectuarse entre las variantes de los sistemas básicos.

Sartori, en cuanto a las reformas sugeridas para Latinoamérica, respecto a los sistemas electorales, se muestra partidario de alguna forma de doble ronda electoral. Ahora bien, en cuanto a los sistemas de gobierno no se atreve a afirmar cuál sería el óptimo; sólo asevera que “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”.<sup>73</sup> Por otra parte, a su vez, recomienda que si se propone cambiar de sistema, lo más prudente y menos traumático sería hacia el semipresidencialismo, ya que funcionaría dentro de un ámbito en el que se posee alguna destreza y experiencia siendo, por ende, menos traumático al ser aplicado.

### **A manera de reflexión**

El problema del presidencialismo es que nunca ha sido cierto que dicho sistema político conlleve a estructuras fuertes -estables- de gobierno; en cambio, sí a gobiernos fuertes -dictatoriales-, o muy débiles. Su razón, en contra de lo que supone e induce su nombre, es que los presidentes no son todopoderosos, así lo parezcan. Por el contrario, son endebles; ello explica el por qué se ven obligados a estar en una constante negociación para poder ejecutar sus políticas, inclusive en los casos de poseer su partido mayoría en el parlamento -y no sólo con éste sino, además, con miembros de otras instituciones del Estado-, o a gobernar bajo regímenes de excepción, por eso su lógica -como lo señala Linz- se mantiene en una “perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”. La responsabilidad de esto no es del todo de los presidentes sino del mismo sistema presidencialista, que es el mejor aliado para los partidos políticos -léase empresas clientelares-, ya que permite que grupos o parlamentarios individualmente considerados negocien su respaldo a cambio de algo y “sometan” al ejecutivo, lo cual quizás explica por qué el presidente es denominado el ‘primer mandatario’ y no el ‘primer mandante’, como lo sugiere el denominarlo régimen presidencialista.

Por ello, cuando se presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin, pues el presidente en los eventos de rechazo sistemático de sus propuesta por el Congreso, no puede disolverlo y convocar nuevas elecciones; por su parte, el legislativo no puede hacer frente a un presidente impopular o corrupto mediante la moción de censura, a lo sumo podría acudir al procedimiento del impeachment, que se presenta ineficaz al ser un procedimiento judicial, lento y por cargos delictivos. Entonces, para tratar de resolver tal complicación, al ser el sistema tan rígido, se recurre siempre a salidas extremas (reformas constitucionales, golpes o autogolpes de Estado), dotando o quitando poder al ejecutivo. Olvidando que las crisis que se dan no son en realidad fundamentalmente de gobierno sino del sistema político presidencialista.

Se debe pensar en cambios estructurales en el sistema, o mejor, en un semipresidencialismo, pues la rigidez del régimen presidencialista bloquea o promueve salidas desesperadas, pero tal cambio no le conviene a la clase política. Así las cosas, tanto el presidente como la(s) oposición(es) podrían verse tentados a recurrir a mecanismos extra-constitucionales o antiéticos para cumplir sus objetivos, o, promoviendo reformas constitucionales para acrecentar su poder y abandonando los programas ofertados, originando una administración deficiente al tornarse incapaz de resolver los conflictos nacionales.

De tal forma, las distintas legitimidades que soportan al ejecutivo y al legislativo en Iberoamérica conducen regularmente a situaciones de bloqueo recíproco entre tales poderes, prácticamente irresoluble constitucionalmente y, por ende, perjudicial para generar un proceso de consolidación democrática. La tendencia de las reformas constitucionales de los Estados iberoamericanos verificadas en las dos últimas décadas del Siglo XX, confirmó la preeminencia y vigencia del presidencialismo, aunque con ciertos matices y principios parlamentarios, dada la ampliación de la legitimación para las iniciativas populares y la mayor posibilidad de pronunciamiento popular en la toma de decisiones, gracias al aumento de mecanismos de participación tras la reivindicación de la soberanía popular, entre otros cambios; pretendiéndose con ello mitigar el poder presidencial y coordinar las relaciones entre el legislativo y ejecutivo. Empero, y pese al recorte de facultades presidenciales, esto no ha sido suficiente ni interesa al sistema político clientelar, en la medida que el ejecutivo requiere poderes para satisfacer las demandas de quienes lo apoyan en el Congreso, pervirtiendo o anulando cualquier oposición democrática en su interior; por ello, los parlamentarios no se muestran inclinados a reformas estructurales que involucren cambios radicales en el sistema electoral y de partidos, como paso previo a una eventual reforma del sistema político hacia un modelo semipresidencialista, que sería el menos traumático.

## LECTURA 4

**TEMA:** Burocracia - Estado Nacional

### LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO NACIONAL

*Reinhard Bendix*

Tomado de: Estado nacional y ciudadanía. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

La estructura patrimonial-feudal de la vida política en la Edad Media; la «gran transformación» de la autoridad pública en el período premoderno inmediato; las relaciones de autoridad individualista en oposición a las tradicionales; la protesta social en la era moderna por oposición a la protesta en la era medieval; los elementos de la ciudadanía nacional y su gradual extensión a sectores antes excluidos de la población: todos estos conceptos tienen limitada aplicación. Las estructuras sociales y pautas de conducta a que hacen referencia perduran durante un lapso que excede la duración de la vida de los individuos, pero pese a todo su duración es limitada, y ello implica que atraviesan un período de surgimiento y otro de declinación. Los conceptos que se ajustan a tales estructuras solo pueden designar la constelación de atributos por los que puede identificárselas, pero no abarcan el flujo y reflujo de dichos atributos a lo largo del tiempo.

Tenemos otro ejemplo en el concepto de «Estado nacional», que alude a atributos de la autoridad pública totalmente inequívocos cuando se los compara con los de la vida política medieval. Según la concepción medieval, el rey no solo gobierna en un territorio como si fuera un dominio privado, sino que tiene también en sus manos las funciones judicial y administrativa y puede disponer de ellas como si se tratara de sus propias pertenencias. En teoría, el rey es la autoridad suprema incluso con respecto a aquellas tierras y derechos para ejercer autoridad que ha concedido a uno de sus vasallos a perpetuidad. La ficción de la soberanía real es mantenida por el gobernante mediante la reasignación formal a los herederos sucesivos de los títulos y derechos de sus antepasados. En la práctica, el vasallo suele considerar las tierras y derechos que le fueron acordados como una propiedad que le corresponde a su familia por herencia. De este modo, la autoridad de gobierno está tan ligada a la familia como lo está a la propiedad. El gobernante y sus vasallos sostienen poseer un derecho prescriptivo para su ejercicio de autoridad, no en calidad de individuos sino como miembros de familias a las cuales esos títulos les son inherentes en virtud de un abolengo real o aristocrático. En este contexto es aplicable la formulación de Edmund Burke (*Reflections on the revolution in France*) concerniente a la sociedad como consorcio: “Como los fines de ese consorcio no pueden alcanzarse en muchas generaciones, se convierte, no ya en un consorcio de los vivos, sino en un consorcio de los vivos, de los muertos y de los que habrán de nacer en el futuro”. En la concepción medieval, la «unidad constructiva» del orden social es la familia de privilegios hereditarios, cuya estabilidad a lo largo del tiempo constituye el fundamento del derecho y de la autoridad, en tanto que el orden de rangos de la sociedad y su transmisión hereditaria regula las relaciones mutuas de esas familias y entre ellas y el gobernante supremo.

El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias de los notables. El acceso a importantes puestos políticos y administrativos en el gobierno de los estados puede ser facilitado por la riqueza y la alta posición social, por su efecto en los contactos sociales y en las oportunidades educativas; pero la facilidad de acceso no es lo mismo que las prerrogativas que reclamaban las familias aristocráticas en la política medieval por obra y gracia de su «antigüedad de sangre», para emplear la frase de Maquiavelo. Pues el criterio decisivo del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas. Funciones principalísimas de gobierno, como el fallo en las disputas judiciales, la recolección de tributos, el control de la moneda, el reclutamiento militar, la organización del sistema postal, las obras y servicios públicos, etc., han sido eliminadas de la palestra política, en el sentido de que ya no pueden adueñarse de ellas ciertos estamentos privilegiados por vía hereditaria y ser distribuidas, sobre esta base, entre fueros rivales. La política deja de ser una batalla por el reparto de las facultades supremas allí donde se concibe que el dominio ordenado de un territorio y sus habitantes es función de una sola comunidad: el Estado nacional. En lugar de ello, pasa a ser la batalla por la distribución del producto nacional y por los planes y medidas administrativas que afectan dicha distribución. Un corolario incuestionable de esta aparición del Estado nacional es el desarrollo de un cuerpo de funcionarios cuyo reclutamiento y cuyo desempeño ejecutivo se fueron separando poco a poco de la relación mantenida por los anteriores con respecto a las lealtades de parentesco, los privilegios hereditarios y los intereses vinculados a la propiedad. En el siguiente análisis examinaremos este proceso de burocratización y pasaremos luego a estudiar algunos aspectos escogidos de la relación entre los administradores y el público en el Estado nacional moderno.

### **Burocratización**

Uno de los rasgos de todo gobierno es la ejecución de las órdenes por intermedio de un equipo administrativo. La designación de los funcionarios y su manera de ejecutar las órdenes diferencian un tipo de estructura política de otra. Como el punto de partida del análisis precedente ha sido la estructura política medieval de Europa occidental, nuestra mejor manera de caracterizar el proceso de burocratización consistirá en establecer una comparación sistemática con el tipo patrimonial de gobierno.

La relación que une al gobernante o jefe patrimonial con sus subordinados personales y funcionarios es la siguiente:

1. El gobernante concede facultades a sus funcionarios o les encarga el cumplimiento de tareas establecidas mediante decisiones arbitrarias y circunstanciales; en principio, es libre de modificar esas concesiones o encargos a su antojo.
2. «La cuestión de quién habrá de decidir en un asunto —si lo hará el jefe mismo, o cuál de sus funcionarios— (...) se resuelve a la manera tradicional, sobre la base de la autoridad de normas o precedentes legales particulares recibidos, [o bien] enteramente sobre la base de las decisiones arbitrarias del jefe».

3. «... Los funcionarios domésticos y favoritos se reclutan muy a menudo sobre una base puramente patrimonial, entre los esclavos o siervos del jefe. Si el reclutamiento ha sido extrapatrimonial [o sea, ajeno al dominio personal del gobernante], aquellos resultan por lo general usufructuarios de beneficios territoriales que el jefe les concede como un acto de gracia, sin que exista ninguna regla formal que lo obligue».

4. Los requisitos para el cargo dependen por entero del juicio personal que le merecen al gobernante sus funcionarios domésticos, servidores o favoritos.

5. «Los funcionarios domésticos y favoritos son por lo corriente mantenidos y equipados en la casa del jefe y en su despensa personal. En general, el hecho de ser excluidos de la mesa de su señor significa la creación de beneficios territoriales...» y por ende un debilitamiento del gobierno patrimonial, tal como aquí se lo define.

6. Mediante designaciones y relevos repentinos y otras medidas arbitrarias el gobernante hace cuanto está en sus manos para impedir que se identifique a un funcionario doméstico cualquiera o a uno de sus favoritos con el cargo que ocupa en un momento dado.

7. El propio gobernante o el funcionario o favorito que actúa en su nombre conduce los asuntos de gobierno, cuando así lo estima conveniente, contra el pago de una suma de dinero o como un acto de gracia unilateral.

Se considera al gobierno como una mera extensión del dominio privado del gobernante. Ya vimos que en el patrimonialismo el gobierno personal arbitrario se juzga legítimo sobre la base de una tradición inmemorial y sagrada; pero la tradición no legitima el menosprecio de las sanciones que la consagran y le confieren validez. El gobernante patrimonial enfrenta una y otra vez la tarea de equilibrar ambos principios. Esto es aplicable a todas las condiciones antes enumeradas: la delegación de autoridad, la base de reclutamiento y remuneración, los requisitos para el cargo, el acatamiento de los subordinados ó su posición relativamente independiente respecto del gobernante, y, por último, el grado en que gobernante y funcionarios tratan los asuntos oficiales como un acto de indulgencia personal o como el cumplimiento de un deber que les incumbe por tradición. En estos aspectos, no es posible renunciar a la arbitrariedad personal ni a los precedentes consagrados, pues si llega a prevalecer la primera, el patrimonialismo cede lugar a la tiranía, y si los derechos establecidos quiebran la voluntad arbitraria del gobernante, el patrimonialismo da paso al feudalismo o un reino de gran tamaño se desintegra en dominios patrimoniales más pequeños. En la medida en que se eviten tales eventualidades, perdurará el régimen patrimonial, pero también es cierto que dentro de este marco pueden llegar a predominar el gobierno arbitrario o la adhesión a la tradición consagrada.

La caracterización weberiana del régimen patrimonial reúne en una misma categoría una gran diversidad de acontecimientos históricos, y la pareja de conceptos «arbitrariedad consagrada» y «precedente consagrado» proporciona un instrumento para interpretar el cambio social; pero todo ejercicio histórico concreto de la autoridad por parte de un gobernante es, análogamente, un caso dentro de una serie de sucesos que solo exhiben una pauta cuando se los mira en retrospectiva y a lo largo de un prolongado período. Aunque la conceptualización de esa pauta permite al analista aproximarse a todo caso concreto conociendo de antemano los «principios

de acción» que están en juego, ese conocimiento está inevitablemente muy distante de la conducta ambigua y de las soluciones de compromiso merced a las cuales los hombres de acción van trazando su camino entre principios opuestos. Es menester, por consiguiente, poner de relieve los dilemas intrínsecos en ciertos conceptos básicos, como el de administración patrimonial, con el objeto de reducir la brecha entre concepto y comportamiento real. Por otra parte, a medida que aprendemos a justipreciar cada línea de acción y los inconvenientes evitables e inevitables que le son inherentes en lo que atañe al logro de sus fines, reducimos también esa brecha del lado del análisis de la conducta. Consideraciones semejantes se aplican al sistema de administración bajo el imperio de la ley.

En el moderno Estado nacional de tipo occidental, la administración del gobierno se caracteriza por estar orientada hacia las regulaciones legales y administrativas. Como la definición de burocracia que da Weber guarda paralelismo con los puntos que acabamos de citar con respecto a la administración patrimonial, la enunciaré aquí en forma abreviada. Una burocracia suele caracterizarse por: 1) derechos y obligaciones definidos, sancionados en regulaciones escritas; 2) relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos; 3) designaciones y promociones reguladas por medio de acuerdos contractuales y basadas en ellos; 4) la capacitación técnica (o la experiencia) como condición formal de empleo; 5) sueldos monetarios fijos; 6) una separación estricta del cargo y su titular, en el sentido de que el empleado no es dueño de los «medios de administración» y no puede apropiarse del puesto; 7) la tarea administrativa como ocupación de dedicación exclusiva.

Cada una de estas características representa una condición para el empleo en la administración pública moderna. El proceso de burocratización puede concebirse como la multifacética, creciente y más o menos exitosa imposición de estas condiciones de empleo a partir del siglo XIX. Los problemas administrativos que genera este proceso pueden delinearse en forma aproximada comparando cada condición burocrática de empleo con su equivalente no burocrático o antiburocrático.

La tentativa de definir los derechos y obligaciones de acuerdo con ciertos criterios formales (impersonales) se topará con persistentes esfuerzos por parte de los individuos en cuestión para interpretarlos de un modo que ellos juzgan ventajoso para ellos mismos. Al establecimiento sistemático de relaciones de autoridad se opondrán —aunque a menudo en forma indeliberada— intentos de someter tales relaciones a una negociación informal, apelando a favores de diversa índole.

Consideraciones personales análogas pueden afectar, asimismo, la designación y promoción de los empleados, aun cuando se acaten exteriormente las reglas.

Quizá la capacitación técnica como condición de empleo sea la menos sometida a estas prácticas, si bien incluso en este caso las relaciones personales y las interpretaciones subjetivas pueden modificar lo que sería de otro modo una adhesión puramente formal a ese requisito. Pienso en factores tales como la selección, entre los postulantes a un cargo, de aquellos individuos que tienen determinadas características personales además de la competencia técnica necesaria. Asimismo, en la evaluación de la experiencia de un candidato, su posición profesional, etc., entran elementos subjetivos.

Lo mismo cabe decir con respecto a los sueldos monetarios fijos. Aunque las escalas de sueldos pueden fijarse y manejarse sin dificultades, las designaciones y promociones están sujetas a la negociación y la influencia personal, como lo está todo el sistema de clasificación de las tareas, sin el cual cualquier escala de sueldos carece de significado. Además, continuamente se procura complementar una escala de sueldos determinada con diversos beneficios adicionales, que, al no estar tan sistematizados como la escala en sí, posibilitan las maniobras que aquella intenta eliminar.

La distinción estricta entre el cargo y quien lo ocupa, entre el puesto y el empleado, es una condición ideal raramente cumplida en la práctica, sobre todo en lo que se refiere a los empleados a sueldo y los obreros especializados. Quien ocupa un cargo cualquiera introduce en su desempeño laboral sus cualidades personales, que van desde idiosincrasias prescindibles hasta habilidades intransferibles y a menudo indispensables, de modo tal que cierto grado de identificación del empleado con su puesto se vuelve inevitable. Cierto es que en las condiciones modernas de empleo el individuo no puede adueñarse de su puesto, como, por ejemplo, los funcionarios del gobierno británico del siglo XVIII, cuyos cargos eran una especie de propiedad privada que una familia podía recibir de generación en generación; pero las medidas de protección contra los despidos, establecidas en el gobierno moderno bajo el lema de «seguridad laboral», han dotado al empleo de características semejantes a las de una propiedad, lo cual es bastante incompatible con la separación estricta de la tarea y el empleado.

Aunque la idea del trabajo como ocupación exclusiva goza de general aceptación, la intensidad de aquel está sujeta a controversias y a diversas interpretaciones. La expresión «dedicación exclusiva» es inequívoca, cosa que no sucede con el trabajo de dedicación parcial o que se practica por afición o pasatiempo. Pero el monto de trabajo que insume una ocupación de dedicación exclusiva sigue siendo una de las condiciones de empleo que desata más polémicas; los empleadores tratan de regular ese monto apelando a incentivos y castigos, y los trabajadores lo conciben a su manera, practicando la reducción de la producción. De este modo, la burocratización es un proceso en marcha en el cual las personas que gozan de autoridad someten a una sistematización impersonal las condiciones de empleo, en tanto que los empleados procuran modificar la puesta en práctica de las normas de una forma que juzgan provechosa para sí mismos. Cabe afirmar que, mucho tiempo después de haber firmado el contrato que les veda explícitamente toda «negociación» ulterior sobre las reglas que rigen sus condiciones de empleo, los empleados siguen «negociándolas» en silencio. Por su parte, los que ocupan posiciones de autoridad se afanan por maximizar el desempeño predecible de sus empleados mediante el uso estratégico de penalidades, incentivos y exhortaciones ideológicas.

Estas estrategias antagónicas reproducen dentro del contexto administrativo las que Weber considera características básicas de la dominación legal. En la medida en que «el amor, el odio y todo (...) sentimiento puramente personal [es excluido] de la ejecución de tareas oficiales», el gobierno moderno se aproxima al tipo ideal de la burocracia bajo dominación legal. Pero esta aproximación es un hecho humano, y por ende condicional. Las tendencias hacia una administración impersonal de las reglas proceden de ciertas creencias fundamentales según las cuales las leyes se estiman legítimas si han sido sancionadas por las autoridades competentes ateniéndose a procedimientos legales. En la sociedad moderna, son los legisladores, letrados, jueces,

tribunales administrativos y otros los encargados de elaborar las reglas y procedimientos que habrán de regir las transacciones futuras entre individuos y grupos. La administración impersonal suministra la base indispensable de regularidad, imparcialidad, calculabilidad y todos los demás rasgos positivos del orden, pero estos beneficios están inextricablemente unidos a un deliberado descuido de la persona y su circunstancia, y, por lo tanto, de las consideraciones igualitarias.

En consecuencia, como muestra Weber en su sociología del derecho, el progreso en la «racionalidad formal» se ha visto y se sigue viendo circunscrito, en muchos aspectos, por el interés de las partes afectadas —y en verdad de los propios creadores de las reglas— con respecto a los principios de la equidad. La creencia en la lealtad implica, en primer lugar y sobre todo, que han de acatarse ciertos procedimientos formales si es que se ha de considerar legal la sanción o implantación de una ley. Pero aunque la creación legal de reglas tiende a eliminar las idiosincrasias personales del gobierno en beneficio del desarrollo de un cuerpo coherente de reglas que sean las mismas para todos, también es contraria al ejercicio del raciocinio en cada caso particular. No obstante, si se centra la atención en las reglas en virtud de estas razones, puede generarse una preocupación por la creación de reglas en sí misma, así como una preocupación excesiva por la equidad en cada caso particular puede poner en peligro la integridad del proceso de creación de reglas. Así, el imperio de la ley perdura en la medida en que se encuentran soluciones en cada caso para estos imperativos antagónicos, y no se permite que predomine la preocupación por la equidad ni por los rasgos formales de la creación de reglas. En el terreno del derecho, el básico y angustiante dilema de la sustancia y la forma puede atemperarse pero nunca resolverse, ya que la estructura de la dominación legal conserva sus características distintivas solo en tanto se perpetúa dicho dilema.

Los imperativos antagónicos de la «racionalidad formal y sustantiva» se hacen extensivos incluso a las reglas, comparativamente sencillas, que rigen la administración pública, puesto que, al parecer, la ejecución de tales reglas está obstruida por ciertas incompatibilidades inherentes a la estructura de las organizaciones jerárquicas. El problema de la comunicación es un ejemplo oportuno. La jerarquía de rangos indispensable en las grandes organizaciones entraña un orden de autoridad formalmente inequívoco. Todos los subordinados reciben órdenes de sus superiores, quienes, por definición, conocen mejor que las personas bajo su mando la política de la organización y su ejecución «correcta». Sin embargo, este mayor conocimiento está limitado o circunscrito por el hecho de que su alta posición dentro del organismo les impide automáticamente tener experiencia cotidiana con sus problemas de funcionamiento. En la jerga de la teoría de la organización se denomina a esto «el problema de la comunicación en dos sentidos»; ahora bien: como ha señalado Florence, la información que debería provenir de los que mantienen contacto directo con los problemas de funcionamiento «tiende a ser menospreciada por el mismo hecho de provenir de un subordinado». Debe destacarse que la razón de tal menosprecio no es necesariamente la mala disposición de los superiores o la ineptitud de los subordinados, sino más bien que la jerarquía de rangos implica distintos niveles de información, de modo tal que los subordinados no están en condición de juzgar qué aspectos de la actividad cotidiana pueden ser de particular interés para sus superiores. Tampoco le es posible a estos últimos aclarar dichos aspectos con mucho detalle, ya que ello obstaculizaría la propia delegación de responsabilidades imprescindible en las organizaciones en gran escala. Es así que queda en cierta medida librado al juicio de los subordinados qué es lo que desean o deben saber sus superiores.

Como el desempeño del subordinado se evalúa en parte según su manera de mantener informado al superior, es probable que la información que proporciona sea una amalgama de cosas necesarias, fútiles y otras que van en provecho del propio subordinado. Diariamente, superiores y subordinados enfrentan este problema y otros similares, y los resuelven del mejor modo posible en vista de las circunstancias y de los procedimientos organizativos de que disponen. Los estudios e investigaciones podrán mejorar tales soluciones pero, a mi juicio, no pueden suprimir los dilemas inherentes a la conducta de acatamiento de reglas y a las organizaciones jerárquicas.

El análisis precedente de la administración patrimonial y burocrática demuestra que los conceptos fundamentales de las estructuras sociales pueden abarcar una cierta gama de experiencias históricas. Un tipo determinado de administración conservará su carácter en la medida en que los gobernantes y funcionarios alcancen cierto equilibrio entre los imperativos antagónicos de ese tipo particular. La labor analítica consiste en identificar tales imperativos y, por consiguiente, los problemas o conflictos cuya repetida resolución definen y redefinen los atributos del tipo en cuestión. Para evitar la cosificación del tipo, vale decir, la falacia de atribuir a una estructura social una materialización que no posee, debemos ver esos «atributos» como objetos de la acción de grupos específicos.

El análisis ejemplifica también un enfoque del cambio social que hace lugar a las transformaciones de un tipo a otro. Por ejemplo, la dependencia de los funcionarios patrimoniales con respecto a la casa del gobernante contrasta con la impersonal fijación de sueldos monetarios a los funcionarios burocráticos. A medida que se extiende el dominio del gobernante, aumenta el número de los funcionarios domésticos y también la dificultad de mantenerlos a todos dentro de la casa del señor. Por lo tanto, los beneficios territoriales —y la consecuente independencia relativa de la casa del señor— desplazan cada vez más al ordenamiento previo. Los funcionarios del gobernante procurarán que sus beneficios territoriales sean hereditarios, en tanto que el monarca los reclamará como propios al término de los servicios cumplidos por aquel o luego de su muerte. Este conflicto se libraré dentro del marco de la arbitrariedad personal y el respeto por la tradición que caracterizan al gobierno patrimonial. Cuando los funcionarios logran independencia personal, han dado el primer paso para abolir la total identificación de gobierno y gobernante. Obsérvese, empero, que este primer paso consiste en la total identificación del gobierno con varios gobernantes, es decir, que sigue perfectamente enmarcado dentro del gobierno patrimonial. En Europa occidental, este encuadre prevaleció durante muchos siglos, pero poco a poco fue minado desde dentro, al disminuir la eficacia en el desempeño de las funciones de gobierno con la comercialización de los cargos.

A la larga, la idea del cargo de gobierno como un tipo de propiedad personal hereditaria cedió paso a la total distinción del cargo y su ocupante; la remuneración tomó entonces la forma de pagos salariales regulares, en vez de la anterior relación del ocupante del cargo con la casa del señor y su dependencia de los ingresos provenientes del desempeño de sus funciones oficiales. Cierto es que este nuevo principio, como el anterior, está sujeto a notables variaciones. Aun cuando las escalas de sueldos son fijas y los funcionarios no poseen derechos de propiedad sobre sus puestos, estas condiciones del servicio administrativo están sometidas a la negociación y la influencia personal. Factores como los beneficios adicionales y la indispensabilidad personal pueden modificar la escala de sueldos y la distinción entre el cargo y su ocupante, a veces en grado considerable. El equilibrio que se alcance dependerá de los esfuerzos antagónicos de

quienes administran la escala de sueldos y supervisan las condiciones de empleo, por un lado, y quienes apelan a la negociación y a la influencia para lograr máximas ventajas, por el otro. Si los primeros lograsen éxito completo, podrían codificar los beneficios adicionales y las condiciones de empleo con tanta minuciosidad que la negociación y la influencia personal se reducirían al mínimo. Si los negociadores alcanzaren dicho éxito total, eliminarían las condiciones formales de la administración moderna y volverían a establecer la toma personal de decisiones en lo atinente a la remuneración y el empleo. Esta alternativa patrimonial ha sido imposible de llevar a la práctica, en una medida tal que constituye un índice genuino del grado en que el tipo burocrático de administración se ha convertido en la pauta predominante. Pero la negociación y la influencia siguen gravitando en las condiciones del trabajo administrativo, y es por ello que la pauta burocrática prevaleciente sufre alteraciones graduales. Queda librado a la investigación empírica averiguar si estas alteraciones se neutralizan entre sí y por ende preservan la identidad de la burocracia, si se acumulan en una u otra dirección y dan origen a pautas «neopatrimoniales» o «neofeudales», o si aparecen tipos totalmente nuevos de administración. El análisis que sigue tiene que ver con tales investigaciones, por cuanto vincula el tipo ideal de organización burocrática de Weber con dos problemas críticos de la administración pública en un Estado nacional de Occidente.

### **Administración pública y estructura social**

En la segunda parte del epílogo con que concluye su novela *La guerra y la paz*, León Tolstoi describe la metáfora raigal de las organizaciones jerárquicas. Cuando los hombres se unen para una acción en común, el mayor número de ellos participan directamente en la acción, mientras que un número más pequeño tiene una participación menos directa. El comandante en jefe nunca toma parte directa, pero en lugar de ello adopta las providencias generales para la acción conjunta. Según Tolstoi, el modelo de toda organización jerárquica está representado por un cono perfecto.

En su tipo ideal del cuerpo administrativo sometido a la autoridad legal, Weber se refiere al mismo modelo cuando habla del tipo monocrático, en el cual un «jefe» ejerce autoridad suprema sobre todo el cuerpo administrativo. Sin embargo, al señalar los atributos que distinguen la administración burocrática de la patrimonial, centra su atención en las relaciones intraorganizacionales de autoridad. Al ordenar y facilitar la fiel ejecución de las órdenes, la autoridad aísla a los funcionarios de las influencias que pudieran interferir en esa ejecución. Tenemos, pues, dos variables fundamentales. Una alude a la índole de la autoridad ejercida sobre un cuerpo administrativo; la otra, al condicionamiento y aislamiento organizacional de ese cuerpo, que gravita en la ejecución de las órdenes. Ambos aspectos tienen igual importancia para el ejercicio de la autoridad pública en el Estado nacional de Occidente, pero aquí me centraré en el segundo.

En el plano de la política de personal en la administración pública, los funcionarios de gobierno se reclutan ahora sin atender a sus lealtades de parentesco; tampoco existen ya los privilegios de los estamentos hereditarios. Los recaudos contra la apropiación directa y la relación con intereses familiares y de propiedad son complementados por las variadas condiciones del empleo público, en las que Weber ve las características distintivas de una burocracia moderna. En su conjunto, tales condiciones tienen por objeto asegurar que no interfiera ninguna influencia ajena a la organización en la ejecución de las órdenes, que pasan del nivel máximo de toma de de-

cisiones, a lo largo de toda la jerarquía, hasta el funcionario ejecutivo «en la línea de fuego». De esta manera se aísla efectivamente el ejercicio de las funciones administrativas con respecto a la estructura social circundante. Según el tipo ideal, la jerarquía burocrática tiene una estructura propia: las decisiones sobre las medidas fundamentales son tomadas con anterioridad a su ejecución, y se distinguen claramente de esta; los funcionarios están condicionados para limitarse, por su propia voluntad y aplicando toda su competencia técnica, a esa ejecución; y el público acepta las reglas resultantes y no intenta influir en su formulación o ejecución. No obstante, estos supuestos solo pueden ser aproximados.<sup>10</sup> Varias condiciones afectan la jerarquía en su totalidad: la estructura de la autoridad suprema (que, como observó el propio Max Weber, con frecuencia no es monocrática), la pauta cultural burocrática que constituye la perspectiva preva- lciente entre los funcionarios públicos, y los contactos entre los administradores y el público.

Es por ello que en el análisis que sigue modificaremos los supuestos del modelo weberiano (no los atributos que componen el modelo) .con el fin de alcanzar una mayor comprensión de la autoridad administrativa en el Estado nacional moderno. Nos centraremos en dos cuestiones decisivas: la posición legal y política de los empleados públicos, y ciertos problemas típicos que se plantean en la relación entre los administradores y el público.

### **La autoridad y la pauta cultural burocrática**

La aparición del Estado nacional es acompañada por el desarrollo de una estructura de gobierno en gran escala, integrada por funcionarios que al asumir sus cargos deben aceptar las condiciones de empleo establecidas por la autoridad pública. En ausencia de privilegios hereditarios, y dada la declinación de los grupos de parentesco extenso, las aceptan sin presentar obstáculos. Pero la universalización de la ciudadanía que hemos esbozado en el capítulo anterior plantea un interrogante: ¿Se les permitirá a los empleados públicos conservar todos los derechos del ciudadano particular, o se les impondrán ciertas restricciones especiales a causa de sus responsabilidades y facultades como funcionarios?

En general, se han dado tres respuestas a este interrogante. En un extremo se halla la concepción de que los dos roles son completamente compatibles, de manera tal que el funcionario público goza de todos los derechos del ciudadano particular cuando actúa en este último carácter. Puede denominarse a esta concepción el *plebiscitarismo democrático*, en cuanto trata a todos los ciudadanos por igual y no admite que por el status especial del funcionario se violen los derechos universales de ciudadanía. En el otro extremo se halla la concepción de que los empleados públicos son, por sobre todas las cosas, servidores del Estado, y, por ende, que el hecho de ocupar un cargo de esa índole implica proporcionar un apoyo político efectivo al gobierno. Esta es la concepción *autocrática* o del *plebiscitarismo totalitario*, en que a todos los ciudadanos se les exige ese acatamiento completo, anulándose los derechos de ciudadanía cada vez que interfieren en este acatamiento soberano; de modo que, en tales circunstancias, tampoco hay diferencia alguna entre el ciudadano corriente y el funcionario público. Entre esos dos extremos se halla la concepción que demanda a todos los empleados públicos, y en especial a los que ocupan cargos de responsabilidad, profesar el ideal de neutralidad política. En este caso se aparta deliberadamente a los funcionarios de todos los ciudadanos particulares. Sea informalmente o mediante leyes especiales, se les exige aceptar determinadas restricciones en cuanto a la expresión de sus opiniones políticas y a su participación en la actividad política, con el

objeto de salvaguardar la imparcialidad de la administración estatal así como la confianza pública en esa imparcialidad. En las democracias occidentales, está muy difundido el punto de vista de que los funcionarios públicos deben renunciar a algunos de sus derechos como ciudadanos a causa de que el empleo oficial entraña una confianza pública que podría verse amenazada por un uso imprudente de tales derechos.

En términos de nuestro análisis anterior, este enfoque ejemplifica el *principio funcional*, en el sentido de que se asigna a los funcionarios públicos ciertos derechos y obligaciones especiales. Por ende, en lo que toca al empleo público, es rechazado el principio plebiscitario de los derechos universales de ciudadanía.<sup>12</sup> En lo que sigue, nos limitaremos al tercero de los enfoques mencionados. Nuestro propósito será mostrar el efecto de la estructura de autoridad y de la pauta cultural burocrática en los intentos llevados a cabo en Estados Unidos y Alemania para definir la situación legal y política de los funcionarios públicos.

En el marco de Estados Unidos, ya desde los comienzos de la independencia se evidenció una actitud suspicaz con respecto a los funcionarios públicos. Entre las quejas elevadas por las colonias contra los «repetidos perjuicios y usurpaciones» del rey de Gran Bretaña se encuentra la declaración de que «ha creado una multitud de cargos nuevos, y enviado a estos lugares enjambres de funcionarios para atormentar a nuestro pueblo y devorarle las entrañas».

La Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, así como la correspondiente declaración de Massachusetts, Pennsylvania y otros estados, colocaron a los funcionarios superiores del Poder Ejecutivo en pie de igualdad con los del Poder Legislativo en lo tocante al principio de la rotación. Tanto los funcionarios designados como los electos debían volver a la vida privada luego de cierto intervalo fijo, como recaudo contra los abusos de poder y, a la vez como medio de que volvieran a interiorizarse de las privaciones y necesidades de su pueblo. Así, la administración del gobierno reflejaría en forma directa la voluntad del pueblo, y sus funcionarios serían, literalmente, servidores públicos. Sobre la base de lo que había observado en 1831, Tocqueville afirmó que en Estados Unidos el gobierno era considerado como un mal necesario, toda «aparición ostensible de autoridad» como una ofensa inútil, y que «los propios funcionarios públicos son muy conscientes de que, si su autoridad les confiere alguna superioridad con respecto a sus compatriotas, solo podrán gozar de ella a condición de colocarse en el mismo plano de toda la comunidad en lo que atañe a su proceder». Cuando no se establece distinción alguna entre los funcionarios públicos y la población general, la rotación en el cargo es vista como una garantía de que no se introducirán en el futuro distinciones injustas, en tanto se juzgue a los miembros de todas las categorías sociales igualmente calificados para ocupar cargos públicos.<sup>18</sup> Este sentimiento antiburocrático continuó ejerciendo fuerte influencia en la administración pública norteamericana aun después de que la reforma de 1883 aboliera el sistema de reparto de los cargos entre los partidarios e introdujera ciertos recaudos legales concernientes a las normas que regían en los empleos públicos.

Ernst Fraenkel cita dos decisiones que ejemplifican esta generalizada actitud. En el caso *Butler versus Pennsylvania* (51, US 1850), los demandantes arguyeron que su designación para ocupar un cargo en el gobierno estadual se basaba en un contrato concertado de acuerdo con el artículo 1, inciso 10 de la Constitución, que prohíbe a los estados sancionar leyes «que impidan cumplir con las obligaciones dimanadas de los contratos»; no obstante, en opinión de la Corte, «la

designación para un cargo creado con vistas al uso público y la permanencia en él no encuadra dentro del significado del término "contratos", o, de otro modo, dentro de los derechos personales establecidos que se procura proteger por ese medio. Aquellas funciones [la designación para un cargo y la permanencia en él] corresponden a esa clase de facultades y obligaciones por las cuales los gobiernos están autorizados a fomentar y promover el bienestar general y se les exige hacerlo: funciones a las que, en consecuencia, no puede presumirse que los gobiernos hayan renunciado. ...».

Un siglo más tarde, en *Bailey versus Richardson* (182 f. 2d., 1951), la Corte sostuvo el derecho del gobierno a despedir a un empleado público de cuya lealtad no estaba seguro. Al fundamentar esta opinión, hizo también algunos comentarios acerca de la naturaleza y carácter jurídico del empleo público:

«La cláusula del proceso corriente no es aplicable a los cargos que se ocupan en el Gobierno (...) El empleo público está sujeto a muchas restricciones en los derechos individuales vinculados con la actividad que se desarrolla, la propiedad, etc., que en otros casos no admiten restricción alguna (...) De modo que en el caso actual, si la señorita Bailey no gozaba de derecho constitucional alguno a ocupar su cargo, y los funcionarios ejecutivos tenían la facultad de despedirla, que ese despido la haya perjudicado no lo invalida ni le da a ella derecho a compensación (...) Estas duras normas, que contradicen todos los preceptos conocidos sobre la recta justicia con respecto al individuo particular, se han considerado siempre necesarias como principios administrativos, en aras del interés público y del manejo sin impedimentos de los asuntos públicos».

De modo que, al no incluirse los cargos públicos entre los contratos cuyos derechos son protegidos por la Constitución, la cesación en el cargo no priva al agente de ningún derecho, en vista de la suprema importancia de los asuntos públicos.

Ese tratamiento discriminatorio de los funcionarios públicos no se aplicó —al menos al principio— en la esfera política. El artículo 1, inciso 6 de la Constitución declara que a ninguna persona le está permitido mantener al mismo tiempo un cargo para el cual ha sido designada y otro para el cual ha sido electa. Esta prohibición circunscribió, en primera instancia, las actividades políticas permitidas a los empleados federales. Como señaló Thomas Jefferson en 1801, la separación de poderes vuelve «impropio, para los funcionarios que dependen del Poder Ejecutivo (...) controlar el libre ejercicio del derecho de elegir, o influir en él», de modo que las campañas electorales llevadas a cabo por los funcionarios públicos «resultan incompatibles con el espíritu de la Constitución».<sup>18</sup> Pero no se prestó oídos a esta interpretación; las actividades políticas de los empleados federales se aceptaron, en general, como parte del sistema de distribución de cargos públicos entre los adictos, y solo se obedeció a la propia cláusula constitucional. Sin embargo, esta actitud de general indulgencia se modificó con posterioridad a la Reforma de la Administración Pública de 1883. En una directiva promulgada en 1886, el presidente Cleveland vedó a los empleados federales actuar de acuerdo con un «partidismo obstructor», señalando que «las normas propias del cargo les impiden, asimismo, asumir la conducta activa de las campañas políticas». Veinte años más tarde, ese mismo principio era formalizado por Theodore Roosevelt e incorporado a las Normas de la Administración Pública que estuvieron en vigor hasta 1939, cuando la Ley Hatch hizo extensivas esas mismas normas a todos los empleados federales, así como a ciertos empleados de los gobiernos estatales y locales.<sup>19</sup> A partir de entonces,

la Comisión de la Administración Pública ha puesto en práctica estas restricciones mediante la especificación detallada de las actividades políticas en que pueden y no pueden participar los empleados federales.

La lógica subyacente en tales especificaciones se pone de relieve en las diversas opiniones expresadas en el caso *United Public Workers versus Mitchell* (330, US 75, 1947). En este caso, un empleado federal había sido despedido por su participación activa en una campaña política. El juez Black, en opinión minoritaria, sostuvo que la Ley Hatch coarta la libertad de millones de funcionarios públicos, garantizada por la Constitución, al impedirseles ofrecer sus argumentos y sugerencias para la libre discusión de los asuntos públicos. Los empleados del gobierno se convierten así en ciudadanos de segunda categoría, en meros espectadores de los debates que dan como resultado políticas concernientes al bienestar general. Esta consideración se basa en el punto de vista plebiscitario, que acuerda iguales derechos y obligaciones a todos los ciudadanos, con independencia de su status en la comunidad. Esta opinión fue parcialmente compartida por el juez Douglas, quien estimó que coartar las actividades políticas de los empleados públicos corrientes es contrario a la Constitución; coincidió, empero, con la mayoría de la Corte al expresar su temor de que los funcionarios públicos que ocupasen cargos directivos podrían poner en peligro el buen funcionamiento del Poder Ejecutivo si se les permitiera participar sin restricciones en la actividad política. Aquí se aduce el «principio funcional» en apoyo de ciertas reglas especiales para el particular status del funcionario público en posiciones de responsabilidad. La opinión mayoritaria de la Corte sostuvo este argumento con mayor amplitud todavía, de modo que predominó el «principio funcional». Hablando en nombre de la mayoría, el juez Reed dejó sentado que si los funcionarios públicos pudieran actuar a la vez como agentes partidarios, se presentarían dos peligros. El principal de ellos es que las actividades partidarias de los funcionarios interferirían en el desempeño de sus deberes públicos; en el caso de la gran mayoría de los empleados públicos ordinarios, dichas actividades podrían fortalecer al partido en el poder y dar origen así a tendencias en favor de un Estado unipartidario. En consecuencia, la Ley Hatch sirve de salvaguardia contra la contaminación política de la administración pública y contra la posibilidad de una manipulación burocrática de la política partidaria, y se convierte así en un esfuerzo fundamental para asegurar que el gobierno se mantenga aislado de la actividad política.

El desarrollo de la administración pública alemana no presenta tentativas análogas. En el caso de Estados Unidos, la primera y predominante experiencia fue la oposición colonial a los «enjambres de funcionarios» enviados desde Inglaterra. En el caso de Prusia, la experiencia inicial fue el ascenso de un grupo de funcionarios de alto nivel educativo a posiciones de gran influencia y de relativa independencia política, luego de haber librado prolongadas luchas contra el régimen personal arbitrario. Provenientes, en su mayor parte, de otros países, esos funcionarios eran leales al monarca más que a la nobleza prusiana. Mientras estaban al servicio del rey, recibían privilegios de seminobles, y si alcanzaban una alta posición se les adjudicaba un título de nobleza hereditario. El contraste entre esta incipiente nobleza burocrática y la subordinación de los funcionarios públicos norteamericanos no podía ser más notorio:

«La política de ennoblecimiento practicada en Prusia contribuyó —en forma deliberada o no— a fijar la identidad social y las lealtades de la burocracia civil como grupo de status definido dentro de la reestructurada clase alta. Esa burocracia civil estaba distanciada y alienada de la gente

común e inferior, e imbuida de los ideales jerárquicos y corporativistas de la clase superior de los tiempos anteriores al absolutismo, íntimamente fusionados con la perspectiva autoritaria y los arrogantes hábitos de la *Herrenmenschen* militarista. En la ejecución de sus órdenes, los comisarios actuaban como comandantes naturales, acostumbrados a doblegar a su arbitrio a los hombres de orden inferior».

Hasta la muerte de Federico II (1786), tales funcionarios autocráticos eran a la vez «servidores reales», en sentido literal; pero con la influencia de la Ilustración y el debilitamiento del régimen autocrático, estos hombres cultos comenzaron a impacientarse cada vez más por su papel de subordinados. La posterior decadencia de Prusia y su derrota a manos de Napoleón en 1806 les ofreció la oportunidad para poner en práctica reformas sociales y administrativas. De manera que en Prusia la noción de un gobierno ilustrado y técnicamente competente, a cargo de funcionarios de alto rango, se asoció con el intento de sofrenar el régimen arbitrario de un autócrata real y con la promoción de reformas contrarias a los privilegios establecidos de la nobleza.

Es en este marco que el primitivo liberalismo alemán abogó por la protección de los agentes del gobierno contra las medidas disciplinarias arbitrarias y los despidos injustificados. En la primera mitad del siglo XIX, los representantes liberales defendieron la protección constitucional de los derechos de los servidores públicos con el fin de compensar su anterior subordinación al monarca. Una vez que gozaran de protección legal en sus cargos, podrían oponerse, en bien del público, a los edictos arbitrarios del monarca o las acciones ilegales de grupos privilegiados. Por consiguiente, en contraste con la constitución norteamericana, las primitivas constituciones alemanas contuvieron cláusulas que garantizaban la regulación jurídica del empleo público. Un empleado público sólo podía ser despedido, o reducido su sueldo, tras el correspondiente fallo judicial. La misma orientación liberal dio origen a la opinión de que los empleados públicos debían estar habilitados a actuar como miembros del parlamento, opinión que encontró apoyo en la experiencia de las asambleas legislativas (dietas) de Alemania meridional anteriores a 1848. Delegados cuyos cargos públicos estaban a buen resguardo, sobre la base de las garantías constitucionales, demostraron actuar con independencia del gobierno y ser defensores decididos de la constitución. Incluso en Prusia hubo antes de 1848 casos significativos de funcionarios que emitían su juicio independiente, aun a riesgo de un despido inmediato. Y en ausencia de instituciones representativas, ciertos funcionarios superiores interpretaron que dicha independencia desempeñaba el mismo papel que una oposición constitucional en un estado absolutista.

Fue en tales circunstancias que la orientación y actividades políticas de los funcionarios públicos pasaron a constituir un problema general. Los representantes liberales veían la conveniencia de que gozaran de total libertad política, en la medida en que se enfrentaban al gobierno monárquico arbitrario y contribuían al desarrollo de las instituciones parlamentarias —tendencias que, como es natural, despertaron la aprensión de los conservadores—. Estas posiciones se invirtieron en los años posteriores a la revolución de 1848, cada vez que los altos funcionarios de pensamiento liberal se enfrentaron a subordinados tenazmente conservadores, que se oponían al gobierno constitucional. El resultado fue una solución de compromiso. Leyes anteriores habían autorizado el despido de un empleado público en casos de depravación moral; en 1852 se añadió una nueva regulación disciplinaria, según la cual los ministros estaban habilitados a asignar a los funcionarios una posición de retiro temporario con media paga, pero sin ninguna otra restricción de sus derechos legales. Esta facultad, no limitada por medidas protectoras de procedi-

miento, se hizo extensiva a un grupo particular de altos funcionarios que llegaron a ser denominados, en la década de 1880, «funcionarios políticos». Si bien hubo de tanto en tanto modificaciones de detalle, esta solución de compromiso adoptada en 1852 permaneció desde entonces en vigencia. Parecería que con ella se ratifica la protección constitucional o jurídica de la administración pública, mediante la libertad de expresión y participación políticas, resguardando a la vez la eficiencia de la gestión de gobierno.

La experiencia habida con esta solución ha sido muy heterogénea. Los gobiernos alemanes del siglo XIX utilizaron a sus funcionarios públicos en las campañas electorales y también les exigieron una defensa activa de ciertas medidas en el parlamento y otros lugares. Con anterioridad a 1914, tales tentativas no tuvieron ningún éxito, ya que a menudo los empleados públicos —y entre ellos los conocidos como «funcionarios políticos»— defendían el imperio de la ley contra lo que consideraban conveniencias políticas. Viendo las cosas en retrospectiva, observamos que tal independencia se vio facilitada por el enfoque conservador de dichos funcionarios; sus disputas con un gobierno conservador eran conflictos entre iguales más que batallas libradas desde dos campos ideológicos opuestos. Luego de 1918 la situación cambió, al enfrentarse los ministros de la República de Weimar con funcionarios rígidamente conservadores contrarios al régimen constitucional. Se apeló entonces al procedimiento del «retiro temporario» para reemplazar a los recalcitrantes por individuos que le resultaran más aceptables al partido en el poder, socavando así la independencia de la administración pública y promoviendo su partidismo en lugar de fomentar su neutralidad. Después de 1933 el apoyo político al régimen pasó a ser un requisito explícito de todo empleo público.<sup>25</sup> No obstante, estas vicisitudes no afectaron la opinión prevaleciente.

Hasta el día de hoy sigue permitiéndose a los funcionarios públicos alemanes actuar a la vez como legisladores y voceros de su partido, si bien en el curso de los debates en torno de esta cuestión se dieron muchos argumentos en pro de la prohibición de dicha práctica. Pero la política que autoriza a los funcionarios a actuar en el parlamento no solo está vinculada con la creencia en que todos los ciudadanos, sea cual fuere su status, deben gozar de las libertades políticas sino también, más concretamente, con la idea de que la protección legal de la independencia de los empleados públicos no debe sufrir obstáculos pues es uno de los puntales del imperio de la ley. De manera análoga, el mantenimiento del orden legal sigue estando identificado con una administración pública cuyos miembros ocupan cargos vitalicios, están protegidos contra su desplazamiento a puestos que no representen, en términos de la carrera administrativa, el equivalente exacto de su cargo anterior, y tienen derecho a una remuneración adecuada para ellos y sus familias. En el contexto de Estados Unidos rara vez hubo condiciones parecidas a estas, y, por otra parte, el mejoramiento en su situación social no implicó, para el funcionario norteamericano, nada semejante al prestigio, la seguridad y el sostén ideológico con que cuenta su colega alemán.

Las implicaciones de esta diferencia se hicieron evidentes cuando, al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno militar norteamericano procuró aplicar los preceptos de la Ley Hatch a la reorganización de la administración pública alemana. En opinión de los observadores alemanes, este intento parecía motivado por la sospecha de los norteamericanos de que aquella era un remanente de una tradición absolutista, estaba animada por actitudes políticas reaccionarias, sus procedimientos eran engorrosos y anticuados, y gozaba de excesivos privilegios

económicos y sociales a causa de la particular confianza que caracterizaba el vínculo entre el gobierno y sus funcionarios. Pero estas consideraciones no se estiman aplicables a un sistema basado en el derecho codificado, que, en contraste con el derecho consuetudinario, limita en gran medida la capacidad de decisión del juez o funcionario. En el caso de Estados Unidos, si las actividades partidarias de los funcionarios públicos entrañan algún peligro ello se debe a que gozan de una gran capacidad de decisión en sus obligaciones públicas, y el «partidismo obstructor» puede fácilmente deformar el ejercicio de tal capacidad; pero en Alemania los funcionarios están limitados por disposiciones legales; la idoneidad e imparcialidad de sus acciones públicas deben estar resguardadas mediante las condiciones de empleo, que garantizan su seguridad e independencia. Según esta concepción, las privilegiadas condiciones de trabajo de los empleados públicos alemanes garantizan su independencia con respecto a presiones extrañas provenientes de los partidos políticos y grupos de intereses; en tanto sea asegurada esa independencia, poco importa que algunos jueces y funcionarios actúen durante un tiempo como representantes electos y participen en las deliberaciones parlamentarias. Lo importante es proteger la idoneidad del funcionario e impedir la intromisión de la política en el proceso administrativo, medidas ambas que constituyen grandes salvaguardias del régimen legal.

Esta defensa convencional de la administración pública alemana ha sido puesta en tela de juicio por quienes aducen que deben imponerse restricciones especiales a las actividades políticas de los agentes del Estado. Cuando estos actúan como delegados en el parlamento, contribuyen a la sanción de las leyes y al control de su ejecución, promoviendo de ese modo la burocratización del parlamento. No es menor abuso que los partidos políticos coloquen a sus principales hombres en cargos públicos. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo resultan dañados si se convierte a cualquiera de ellos en un apéndice del otro. Cierto autor afirma que la neutralización política de la administración pública no puede sino incrementar la integridad del Estado; pero al favorecer, de ese modo, una nítida separación de la actividad política y la administración, añade algunas razones que revelan la diferencia básica entre la estructura institucional alemana y la norteamericana. Presumiblemente —sostiene dicho autor—, la neutralización política «... fortalecerá la homogeneidad de la administración pública [alemana]; ahora bien: la cuestión que se plantea es si esto concuerda realmente con las intenciones del gobierno militar [norteamericano], ya que su primera preocupación es eliminar la «segregación propia de una casta» de la privilegiada administración pública. No obstante, la neutralización política de los funcionarios podría representar un auténtico privilegio, aun cuando la prohibición de ocupar cargos electivos constituya un menoscabo de sus derechos como ciudadanos; pues dicha neutralización impide también que se vean invadidos por fuerzas ajenas a su propio dominio”.

Cuando existe una posición tradicional de privilegios especiales, la neutralización política puede no hacer más que incrementar la distancia social y psicológica entre los funcionarios y el público, distancia que supuestamente las reformas deberían acortar. Esto se opone a lo que ocurre en Estados Unidos, donde medidas similares refuerzan la «ciudadanía de segunda clase» de los funcionarios públicos. El contexto alemán tiende, pues, a modificar el significado de la neutralidad política, como apunta Ernst Fraenkel, ya que la prohibición de intervenir en actividades partidarias puede implicar, en la práctica, que al funcionario alemán se le exija hacer marcado hincapié en la neutralidad de su cargo y las obligaciones que emanan de sus privilegios legales. Consecuencia de ello es que, como agentes del Estado, los funcionarios alemanes suelen reclamar una confianza y autoridad especiales. A sus ojos, la prohibición de sus actividades partida-

rias puede equivaler a una desestimación autoritativa de la política como tal, y por ende «justifica» la idea de la inmunidad ejecutiva con respecto a los controles parlamentarios, que «solo» reflejan el partidismo.

Típicamente, la palabra que en alemán designa las obligaciones de los funcionarios públicos es *Treuepflicht*, o sea, «deber de prestar fieles servicios», palabra que recuerda la época en que aquellos eran servidores personales del monarca. Bajo la influencia del romanticismo político, esta idea se convirtió en el deber especial que tenía el funcionario para con el Estado, lo cual, a su vez, se interpretó como que era el custodio específico de los *Staatsinteresse* (intereses del Estado) —que podían abarcar cualquier cosa, desde la política del poder hasta el bienestar general—. Teniendo en cuenta este antecedente, no es de sorprender que la restricción de las actividades políticas de estos «guardianes públicos» les pareciera a algunos, equivalente a eliminar de la política al grupo que estaba identificado explícitamente y por antonomasia con el público y el interés nacional.

En el análisis precedente hemos centrado nuestra atención en las actividades políticas de los funcionarios públicos en relación con su status legal y social. Las condiciones que gobiernan su reclutamiento los apartan de las lealtades de parentesco, los privilegios hereditarios y los intereses vinculados con la propiedad, y las relaciones de autoridad que rigen entre ellos son estipuladas en términos impersonales. Pero una vez logrado esto, es menester poner a resguardo de *nuevas* formas de influencia estos criterios impersonales de empleo público. Las limitaciones impuestas a la actividad política de los agentes del Estado son uno de los ejemplos de tales medidas. El aislamiento de dichos agentes con respecto a la gravitación de la política partidaria pasa a ser un atributo corriente del estado nacional, en el cual la separación del Estado y la sociedad se instituye en las condiciones de un moderno sistema de partidos plebiscitarios; pero en cada nación gravita también el peso de su peculiar historia. Una misma idea, como la de la restricción de la actividad política de los funcionarios, puede tener diferentes repercusiones; tal lo que ocurrió en las estructuras sociales de Alemania y Estados Unidos. Si no prestamos atención a las distintas pautas de cultura burocrática, nos será imposible comprender la significación que tiene, para cada sociedad, la burocracia como tipo ideal de administración en un régimen legal.

Sin embargo, la exclusión de los funcionarios públicos de la participación directa en el «partidismo obstructor» no es más que una de las facetas del problema antes esbozado. Aun en los casos en que se distingue claramente la actividad política de la gestión administrativa, sigue en pie la cuestión de saber en qué grado el proceso administrativo puede aislarse de las influencias o presiones que actúan sobre la ejecución de las medidas oficiales.