

8

El gobierno

En este capítulo comenzamos el estudio del gobierno. Explicaremos su definición, sus perspectivas de análisis, las formas de gobierno y su evolución histórica. Luego, a través del concepto de gobernabilidad, nos acercaremos al funcionamiento y a la efectividad de los gobiernos, y propondremos una reflexión sobre sus desafíos en la actualidad.



Casa Blanca, sede de la Presidencia de los Estados Unidos.

Parlamento de los Países Bajos.

¿Qué es el gobierno?

Aunque no siempre seamos conscientes de ello, nuestra vida cotidiana está organizada a partir de una serie de normas y leyes; ellas regulan la convivencia y pautan muchas de nuestras actividades. Las normas escolares, las reglas de tránsito, las que fijan horarios de locales bailables y otros lugares públicos, entre tantas otras medidas, son producidas por las distintas instituciones de gobierno.

El concepto de gobierno está ligado a otros que hemos tratado en páginas anteriores, como la política, el poder y el Estado. Igual que ellos, el gobierno también puede definirse de diversas maneras y según distintos enfoques. Una primera aproximación al concepto de gobierno señala que se trata del centro a partir del cual se ejerce el poder político en una sociedad.

Recordemos que el poder es entendido como el producto de una relación de mando y obediencia que permite conseguir efectos deseados. Por su parte, por su etimología, la palabra "política" hace referencia a la polis y a su gobierno. Así, el poder es político cuando se refiere a la capacidad de dirigir o de conducir a una comunidad.

El origen del término "gobierno" también hace referencia a una palabra griega, kubernao que designa el timón, es decir, el instrumento que dirige a una embarcación. Entonces, se entiende a la acción de gobernar

como la administración, el mando o la guía que conduce a la sociedad hacia objetivos determinados.

El gobierno también puede hacer referencia al espacio, el ámbito o la estructura en que individuos e instituciones poseen autoridad para decidir, elaborar políticas y conducir a una sociedad.

El gobierno implica una relación entre gobernantes y gobernados, en la cual los gobernantes poseen autoridad porque sus decisiones son:

- ▶ soberanas (superiores a otras);
- ▶ obligatorias (se exige su cumplimiento);
- ▶ generadoras de sanciones (para asegurar la condición de obligatoriedad, las decisiones de gobierno están respaldadas por un sistema de castigos y de aplicación de la fuerza a través de instrumentos de coerción, como la policía o el sistema penitenciario, que se implementa en caso de no encontrar obediencia por acuerdo o consenso).

ACTIVIDADES

1. Respondé las preguntas que figuran a continuación y conversá con tus compañeros y compañeras sobre la respuestas que dieron: ¿qué es el gobierno?, ¿por qué obedecemos a los gobernantes?, ¿en qué actividades o circunstancias cotidianas está presente el gobierno?

Las formas de gobierno

El estudio de las formas de gobierno debe enmarcarse en procesos históricos, ya que ellas son creaciones humanas que reflejan lo que en cada contexto se creyó más conveniente para organizar la convivencia social.

Desde las primeras reflexiones sobre la política, en la Antigua Grecia, se pensó cómo clasificar los distintos gobiernos conocidos. **Aristóteles**, en el siglo IV a.C., elaboró una **tipología** (doc. 4) a partir de dos variables: la cantidad de personas que gobernaban y el objetivo con que lo hacían. Si se buscaba el bien común, y el gobierno era ejercido por una persona, la llamaba monarquía; por pocas, aristocracia; y por la mayoría, república. Si se perseguía el beneficio de los propios gobernantes, entonces se trataba de formas desviadas de gobierno a las que denominó tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente.

Cantidad de personas que gobiernan	Objetivo del gobierno	
	El bien común	El bien de los gobernantes
Una	Monarquía	Tiranía
Pocas	Aristocracia	Oligarquía
Muchas	República	Democracia
	Formas rectas	Formas desviadas

Doc. 4 Tipología de las formas de gobierno de Aristóteles.

En la **Edad Media**, la religión ocupó la centralidad del pensamiento político y se negó la separación entre el poder espiritual y el terrenal. No obstante, hacia el final del período, **Santo Tomás de Aquino** retomó y reformuló el pensamiento de Aristóteles y profundizó en el análisis de la monarquía.

Con la llegada del Renacimiento surgieron los pensadores políticos modernos; el primero que reflexionó sobre los gobiernos de la época fue **Nicolás Maquiavelo**. Utilizó como principal criterio de clasificación la concentración o dispersión del poder, y así distinguió entre **monarquía** y **república**.

Otro momento en la discusión sobre las formas de gobierno lo encontramos en la Inglaterra del siglo XVII. Thomas Hobbes, por el contexto de guerra civil en que vivió, justificó el poder absoluto del monarca, mientras que John Locke previno sobre las arbitrariedades de un

poder sin límites, buscando la defensa de los derechos individuales frente a los abusos de poder de los reyes. En este marco comenzó la discusión sobre el **gobierno absoluto** y el **gobierno limitado**.

En el siglo XVIII, los pensadores de la Ilustración criticaron la concentración de poder y los riesgos de la tiranía, y a ellos les debemos la **teoría de separación de poderes** y la **concepción actual de las formas de gobierno**. **Montesquieu** identificó tres formas de gobierno: la **república**, en la que se ejerce la soberanía popular y el poder está repartido; la **monarquía**, que concentra el poder; y el **despotismo**, que también lo concentra pero en una persona que no se ajusta a ninguna ley.

Este breve recorrido permite ver que el pensamiento político acompañó la evolución histórica de los gobiernos y la necesidad de que estuviese mejor representado el interés del sector más poderoso en cada momento.

Los procesos de consolidación de los **regímenes políticos democráticos** y de la dominación racional-legal llevaron a que las **formas de gobierno actuales** se clasifiquen teniendo en cuenta tres variables principales:

- ▶ cómo se accede a los cargos;
- ▶ cómo se organiza el órgano ejecutivo;
- ▶ cómo se relacionan entre sí las estructuras de toma de decisiones.

Las características que asumen estas variables y su combinación permiten identificar **tres formas de gobierno democráticas**: los parlamentarismos, los presidencialismos y los semipresidencialismos.



Retrato de Aristóteles, Joos van Gent, 1475.

El parlamentarismo

El parlamentarismo se caracteriza por tres cuestiones fundamentales:

- ▶ Un **parlamento** es la institución que desempeña el poder legislativo.
- ▶ La ciudadanía solo elige a los integrantes de una de las instituciones de gobierno: los miembros del parlamento.
- ▶ El **poder ejecutivo es bicéfalo** porque las dos funciones de este poder –la jefatura de gobierno y la jefatura de Estado– se encuentran repartidas en dos instituciones. La primera está a cargo de un primer ministro, un jefe de gabinete o un jefe de gobierno, designado por el parlamento; la segunda la desempeña el rey (como en el Reino Unido) o un presidente (como en Italia).

El origen histórico de esta forma de gobierno lo encontramos en la necesidad de representación de los distintos estamentos (el clero, la nobleza y la burguesía) en la monarquía inglesa. El creciente poderío de estos grupos impulsó la sanción de leyes que limitaran el poder del rey. Así, las monarquías absolutas, en la que los reyes concentraban todo el poder político, se transformaron en monarquías constitucionales que, en el transcurso del siglo XVIII, tomaron la forma de **monarquías parlamentarias**.

En otros países en los que la tradición monárquica no era tan fuerte o en los que esta colapsó por algún motivo, la forma de gobierno que se diseñó fue la **re-**



En las monarquías parlamentarias, los tres estamentos que existían en las sociedades europeas lucharon por su representación. Sin embargo, estos estamentos no se encontraban en igualdad de condiciones, como muestra esta caricatura del siglo XVIII.

pública parlamentaria. En ella la jefatura de Estado está a cargo de un presidente. Este es elegido por la ciudadanía, pero, del mismo modo que el rey, cumple una representación simbólica y de tipo ceremonial. Solo puede tener algunas atribuciones más bien formales, como firmar una declaración de guerra o tomar juramento a las autoridades.

Tanto en la monarquía como en la república parlamentaria, el jefe del gobierno (el primer ministro o el jefe de gabinete) es **designado por el parlamento**. Junto con otros ministros forma parte del gabinete, y es responsable de la administración y la conducción política. La particularidad de esta forma de gobierno es la **fusión de los poderes ejecutivo y legislativo** porque el primer ministro y el resto del gabinete son parte del parlamento. Además, este designa al jefe de gobierno y también lo puede destituir. Por eso, la duración efectiva del mandato del primer ministro depende de su desempeño y de la relación entre el ejecutivo y el legislativo.

Casi todos los países de Europa o de Asia que han recibido su influencia por la colonización (como ocurre con la India) adoptaron el parlamentarismo, aunque con variantes. El caso típico es el británico, denominado **modelo de Westminster**.



Palacio de Westminster, sede del Parlamento británico.

ACTIVIDADES

9. Sintetizó las características del gobierno parlamentario. Analizó sus posibles fortalezas y debilidades.

El presidencialismo

La forma de gobierno de la Argentina, del resto de los países independientes de América Latina y de los Estados Unidos, entre otros, es el presidencialismo.

Los elementos básicos de esta forma de gobierno son:

- ▶ Existe una clara separación entre el poder legislativo (congreso) y el poder ejecutivo (presidente); están vinculados y se controlan entre sí, pero son independientes y no pueden disolverse mutuamente.
- ▶ La ciudadanía elige por voto popular a los gobernantes del poder legislativo y del ejecutivo.
- ▶ El presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.
- ▶ La duración del mandato del jefe de gobierno es fija y existen mecanismos para garantizar el equilibrio entre los poderes.

A diferencia del parlamentarismo, esta forma de gobierno surgió como resultado de la denominada **ingeniería constitucional**, que rechazó la monarquía y buscó limitar el poder del ejecutivo para garantizar los derechos de la ciudadanía. Un principio fundamental es la soberanía popular en la elección de los representantes. Surgió luego de la independencia de los Estados Unidos, en 1776; más tarde, el modelo norteamericano se convirtió en el máximo referente del presidencialismo y sirvió de patrón para la organización de los Estados que se iban conformando después de independizarse.

Entonces, el poder ejecutivo y el legislativo son resultado de la elección de los ciudadanos; el ejecutivo

EN PROFUNDIDAD

El problema de la cohabitación francesa

Por el diseño de la forma de gobierno, en la vida política francesa podía presentarse un escenario particular, conocido como cohabitación, y que consistía en que el presidente fuese

está a cargo de una persona, que es jefe de Estado y jefe de gobierno, los poderes están separados y no pueden disolverse mutuamente. Además, el mandato del presidente es fijo.

El semipresidencialismo

Esta forma de gobierno se caracteriza por tener un presidente electo por voto popular, con algunas atribuciones de gobierno, y que comparte su poder con otra figura (el primer ministro), designada por el parlamento. Es decir, se trata de una forma mixta que se ubica entre el gobierno parlamentario y el presidencial.

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

El Poder Ejecutivo francés tiene una estructura bicéfala. Un presidente es jefe de Estado y depende exclusivamente del voto popular; su mandato es fijo e independiente de la decisión de la Asamblea Nacional. El primer ministro, jefe del gobierno, es designado, apoyado y removido por el Parlamento, que, igual que el presidente, es elegido por el pueblo. A diferencia de una república parlamentaria, el presidente francés marca las grandes líneas de las políticas del Estado y tiene facultades que le otorgan fuerza; por ejemplo, nombra al primer ministro y puede disolver la Asamblea Nacional.

ACTIVIDADES

10. Completá un mapa