

Asignatura
Introducción a la Ciencia Política
Grado
Sociología

Carlos García Rivero
Joaquín Martín Cubas
Rosa Roig
Aida Vizcaíno Estevan

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
TEMA 1. LA POLÍTICA Y SU ESTUDIO.	5
1.1. La política	5
1.2. El sistema político	6
1.3. La ciencia política	7
1.4. Conceptos clave en Ciencia Política.....	8
1.5. El estudio del poder.....	9
1.6. La política como ciencia	10
TEMA 2. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA ...	11
2.1. La aparición del Estado moderno	11
2.2. Maquiavelo y el surgimiento de la Ciencia Política moderna	13
2.3. Bodin y Hobbes	14
2.4. El primer y segundo liberalismo	16
2.5. Comunismo y fascismo	18
2.6. El Estado de Bienestar y su crisis	21
2.7. El Estado como constructo	25
TEMA 3. DEMOCRACIA Y FORMAS DE GOBIERNO	27
3.1. Democracia y democracias	27
3.2. Modelos de democracia	28
TEMA 4. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER: EL GOBIERNO MULTINIVEL	36
4.1. Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal	36
4.2. El estado de las autonomías.....	40
4.3. La creación de la UE	44
4.4. Instituciones políticas y actores de la UE.....	46
4.5. El proceso político en la UE	47
4.6. El Estado y la organización del poder en un mundo globalizado	49
4.7. La gobernanza como nueva forma de régimen político	51
TEMA 5. LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER	53
5.1. El entramado institucional	53
5.2. El poder legislativo.....	54
5.3. El poder ejecutivo	56
5.4. Las relaciones entre parlamento y gobierno	58
5.5. El poder judicial.....	60

TEMA 6. ELECCIONES, SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN. ..	62
6.1. Las elecciones.....	62
6.1.1. Definición y funciones de las elecciones	62
6.1.2. La representación política	62
6.1.3. Los sistemas electorales, sus elementos y sus efectos	63
6.2. La cultura política y el comportamiento político	65
6.2.1. Origen y definición de cultura política.....	65
6.2.2. El comportamiento y la participación política.....	68
6.3. La campaña electoral y el marketing político	69
TEMA 7. PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS y MOVIMIENTOS SOCIALES.	71
7.1. Los partidos políticos	71
7.1.1. El concepto y funciones de los partidos políticos	71
7.1.2. La organización de los partidos.....	72
7.1.3. Los sistemas de partidos.....	74
7.2. Los grupos de interés	74
7.2.1. Definición de grupo de interés.....	75
7.2.2. Evolución, tipos y estrategias de presión de los grupos de interés	76
7.2.3. Teorías sobre grupos de interés.....	76
7.3. Los movimientos sociales	78
TEMA 8 – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	80
8.1. Políticas Públicas	80
8.2. Proceso de elaboración de políticas públicas	81
8.3. Actores.....	82
8.4 Implementación	83
8.5. Evaluación	84
AUTOEVALUACIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>

INTRODUCCIÓN

La asignatura *Introducción a la Ciencia Política* es una asignatura básica de primer curso que implica el primer contacto de los alumnos con la Ciencia Política y la Administración (CPA), por lo que tiene carácter netamente introductorio. Por ello, en esta asignatura se repasan algunos de los principales temas de la Ciencia Política y de la Administración, que posteriormente serán desarrollados con más detenimiento – a veces de forma monográfica – en otras asignaturas del plan de estudios como Política Comparada o Estructura Política en España y la Comunidad Valenciana.

Se trata, en esta primera aproximación, que el alumno/a tenga una concepción general del mapa de la Ciencia Política y de la Administración y de sus conceptos básicos. Asimismo, el curso servirá para trazar una evolución desde la organización del poder en el Estado Moderno en la nueva gobernanza. También para definir los elementos constitutivos del sistema político y sus pautas de interacción y funcionamiento (en especial del Estado): La asignatura está dividida en 8 temas. En primer lugar, la articulación de la organización territorial del poder político. También, las formas de gobierno: parlamentarismo, presidencialismo y sistemas mixtos; en tercer término, los actores políticos: partidos políticos, nuevos movimientos sociales y grupos de presión. Finalmente, el curso también introducirá a los alumnos en el estudio de las políticas públicas, especialmente su diseño, implementación y evaluación.

TEMA 1. LA POLÍTICA Y SU ESTUDIO.

En este tema se presentan conceptos básicos en el estudio de la ciencia política. Básicamente, se estudia qué es la Ciencia Política y los conceptos básicos de la misma como son el poder, la legitimidad y la democracia así como el sistema político y sus elementos principales.

1.1. La política

Etimológicamente, la palabra política deriva del término griego *polis* que significa ciudad, más “ica”, *lo relativo a*. Es decir, la política hace referencia a los asuntos públicos que afecten a la ciudad, a la polis. Ésta hace referencia a una comunidad compuesta por un conjunto de individuos que residen sobre un territorio determinado que constituyen de esta forma una entidad autosuficiente y autónoma gobernados por un gobierno propio.

La política es principalmente un trabajo de todo un colectivo y público encargado de gestionar los posibles conflictos de una sociedad que muestra una distribución desigual de todo tipo de recursos. Así, se entiende desde esta definición una enorme variedad de actividades que van desde las realizadas en grupos de primarios (amigos) a las tomadas a escala internacional, (para ser precisos es necesario aclarar desde el inicio que la política excede los límites del Estado contemporáneo) así como que la política no sólo es patrimonio de las sociedades democráticas sino también autoritarias y no sólo utiliza mecanismos pacíficos sino también violentos.

Este proceso tiene distintos enfoques y planteamientos según se plantee la política como estructura, proceso o resultado.

La *estructura* (o también llamada *polity* por su término en inglés) hace referencia a los elementos estables que se ajustan de uno u otro modo a la hora de gestionar los conflictos de una sociedad. Esos elementos que determinan por ejemplo qué institución aprueba las leyes o en manos de quién está la administración pública. En definitiva, esa estructura de organizaciones públicas y privadas que determinan qué se hace, cómo y cuándo.

Todas las sociedades en todas las épocas han desarrollado sus propias formas de organización social, su propia arquitectura consistente en una combinación de instituciones y procedimientos que determina cómo y por quién se solucionan los

conflictos que puedan surgir. Así, a lo largo de la historia ha habido imperios, *polis*, o Estados cada una de estas formas de configuración institucional que desarrollaron sus propios procedimientos de toma de decisiones. Estas estructuras han evolucionado a través de guerras o reformas. Ese *proceso* (también denominado *politics*) hace referencia a los procedimientos y dinámicas que ponen en marcha los actores involucrados en la toma de decisiones y resolución de conflictos, desde individuos a organizaciones tanto en el sector público como en el privado. Del mismo modo, ese proceso puede hacer que la estructura en sí cambie y evolucione o se mantenga estática y estable. Por último, cuando se analiza la política como *resultado* (también conocida como *policy*), lo hacemos en relación al producto final, al *outcome*. Básicamente, por política se hace referencia a las respuestas concretas que se dan a los problemas planteados, en definitiva, las políticas públicas resultantes.

1.2. El sistema político

Todos estos elementos como son las estructuras, procedimientos y resultados en su conjunto es lo que denominaríamos *Sistema Político*. Un sistema es básicamente una organización con mecanismos que actúan sobre una determinada información que gestiona produciendo unos resultados finales teniendo en cuenta que, además, opera en un entorno determinado con efectos sobre el mismo. Ese sistema tiene unos *inputs* que serían las demandas, peticiones y apoyos tanto de carácter económico, político, cultural y social como internacional que serían gestionados en base a unas reglas institucionales así como culturales, dando lugar a unos resultados, unas decisiones, es decir, unas políticas públicas. A su vez, esas políticas resultantes son determinantes para futuros *inputs*, es decir, proporcionan una retroalimentación al sistema.

Como se ha apuntado anteriormente, los elementos del sistema político son el entorno, los *inputs*, los *outputs*, y la retroalimentación final. Por entorno entendemos todas las interacciones que se dan en la sociedad, internamente e internacionalmente y del tipo que sean. Este entorno es vital ya que crea unas condiciones u otras sobre las que la estructura funcionará y afectará tanto los *inputs* como los *outputs*. Por *inputs* hacemos referencia a las demandas que se reciben desde los órganos de toma de decisiones desde en entorno, ya sean organizaciones públicas, privadas o individuos. Esos inputs son procesados en base a la normativa reglada – y no reglada (cultura, tradición, et.). Básicamente, los órganos de poder y toma de decisiones reaccionan ante esos *inputs* ya sea de forma

positiva (aceptación directa o modificada de propuestas) o negativa (rechazo) y produciendo en definitiva una respuesta: los *outputs* que son básicamente las políticas públicas. Por último, esos resultados, así como el proceso desde que se reciben los *inputs*, proporcionan información clave sobre todo el proceso que se convierte en retroalimentación y por ende en experiencia ante futuros *inputs*. Esto hace que el sistema se adapte e institucionalice o evolucione.

El sistema político implica que el entorno no debe quedar al margen cuando se intente analizar cómo funciona la política que debe ser entendida como una relación de interdependencia entre ambos.

1.3. La ciencia política

Con lo expuesto en mente, la ciencia política debe ser entendida como la disciplina que se centra en el estudio de dichas estructuras, procedimientos, resultados y entorno. Ya desde la Grecia clásica se estudiaron cómo individuos se comportaban en comunidad intentando determinar cuál era el mejor sistema de gobierno. Estos estudios pueden ser catalogados como los inicios de la ciencia política. En este sentido autores relevantes son Platón con su *República* que estudió lo justo e injusto de los sistemas políticos desde un punto de vista moral, según la idea del bien. Aristóteles realizó un estudio de más de 150 polis para establecer y organizar las distintas formas de gobierno. En estas formas distinguía entre Monarquía con un solo gobernante, Aristocracia cuando el poder lo ejercía un pequeño grupo de personas, y cuando estaba en manos del pueblo lo llamó Democracia. Estas formas de gobierno podían corromperse convirtiéndose las monarquías en tiranías, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia o autocracia. Este estudio es para algunos el inicio de la ciencia política y Aristóteles el padre de la misma.

Posteriormente, en el medievo, el estudio de la política se hizo desde el punto de vista moral, la religión y el derecho natural. En otras palabras, el derecho natural y el divino se entrelazaban a la hora de explicar el funcionamiento de los sistemas políticos. En esta época encontramos autores relevantes como Santo Tomás de Aquino, uno de los principales autores de la escolástica. En un intento de unir la fe con la intelectualidad creó una obra sintética de los textos de Aristóteles y otros clásicos, la denominada Suma Teológica.

En el Renacimiento, poco a poco el peso de la religión se fue desvaneciendo y surgió un modelo nuevo: El Estado absoluto y nuevos pensadores para justificar su existencia entre ellos, Maquiavelo y sus famosos *El Príncipe* y *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Otro autor de gran relevancia sería Joan Bodino quien escribió los *Seis libros de la república* donde defiende la tolerancia religiosa como pilar fundamental del Estado. Otros de la misma relevancia serían Hobbes, Montesquieu y Locke. Todos ellos prescinden finalmente de la moral y la religión a la hora de explicar los sistemas políticos. Tanto Maquiavelo, como Bodino, Hobbes, Montesquieu y Locke se estudian más en profundidad en el siguiente tema con lo que su presencia en este tema es meramente testimonial.

Posteriormente, gracias a las *Revoluciones Liberales*, el auge del crecimiento científico, especialmente, en los centros universitarios, se fue dando forma a la ciencia política contemporánea, alejada de cualquier tipo de connotación moral o religiosa. Por último, a finales del siglo XIX y después de la II Guerra Mundial, la Ciencia Política consigue afianzarse como disciplina autónoma tanto por la implantación de estudios de la misma tanto en Europa como en EEUU y por el auge que tuvo la disciplina después de la IIGM en el estudio de las nuevas formas de organización política para la reconstrucción de Europa en paralelo con el asentamiento del denominado Estado del Bienestar.

1.4. Conceptos clave en Ciencia Política.

En el estudio de la política hay una serie de conceptos clave que se estudian desde muy distintos prismas a lo largo de la historia como son el poder, la legitimidad, Estado y Sociedad.

Por sociedad entendemos una reunión de seres humanos que se integran en un determinado orden social superior, estable en el tiempo, asentado geográficamente con el objetivo de alcanzar fines comunes mediante interacción social. En este sentido la política es parte de la conducta humana, inherente a la misma. La sociedad presenta a los individuos en convivencia organizada mediante colaboración para la obtención de sus fines y así consolidándola. Para esto son necesarias normas concretas que regulen las interacciones de los individuos y organizaciones. Ese diseño de normas e instituciones derivó en lo que hoy conocemos como Estado, que se estudiará más adelante y que ha tenido muchas formas a lo largo de la historia, de polis a imperios. En definitiva, ese

entramado de instituciones que rigen las sociedades que hoy llamamos Estados y que ha tenido distintos nombres a lo largo de la historia en función de su extensión, autoridad/es y población residente.

El Estado moderno surgido en el siglo XVI e introducido por Maquiavelo, es básicamente un conjunto de instituciones que operan en un determinado territorio sobre un determinado colectivo de personas sobre las que tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia. De aquí se desprenden una serie de conceptos clave en el estudio de la política y esenciales en la ciencia política, como son *legitimidad*, *autoridad*, *poder* y que serán desarrollados en las siguientes líneas.

El *poder* es algo que se ejerce, pero no se posee. Es el resultado de una relación entre uno o varios individuos, organizaciones o instituciones. Básicamente unos obedecen y otros mandan. Por todo ello el poder está vinculado tanto a la fuerza como a las ideas y la persuasión. Los valores y actitudes dotan al poder de *legitimidad* (creencia de que el poder se ejerce de forma correcta) y por ende facilita la obediencia y la connivencia en la sociedad. De esto subyace que el miedo a la represión o castigo no es el componente principal del poder sino la legitimidad en su ejercicio, que facilitará la connivencia de la ciudadanía y la consecuente ausencia del uso de la violencia.

Para un ciudadano, las instituciones y las personas que las encarnan en el ejercicio de sus funciones, adquieren *autoridad* al ejercerse de forma legítima. Esa autoridad es lo que produce obediencia sin necesidad de recurrir al uso de la violencia. El funcionamiento de las sociedades exclusivamente en base al uso legítimo de la violencia por parte del Estado haría que la convivencia fuera hartamente complicada y las posibilidades de consolidación e institucionalización muy complicadas.

1.5. El estudio del poder

El estudio del poder no sólo se puede centrar en el estudio de la legislación vigente sino además a través del estudio de las relaciones no regladas de los integrantes de una sociedad y por supuesto de la fuente de legalidad del poder constituido. En este sentido la obra de Weber es de gran relevancia al distinguir tres tipos de legitimidad. Por un lado, la legitimidad *tradicional* referida a las inmutables tradiciones e historia que dota de legitimidad a los gobernantes (reyes); un segundo tipo de legitimidad es la *carismática* que hace referencia a las cualidades únicas de una persona en concreto y de todo lo que

haga (p.e. Gandhi o Mandela); y, por último, tendríamos la legitimidad *legal-racional* según la cual el marco normativo justifica el orden político que existe en la sociedad. Esta legitimidad implica que la obediencia no es hacia personas que ejercen el poder sino hacia las instituciones en sí independientemente de quién esté detrás de la institución ejerciendo ese poder. En este caso la legitimidad subyace de la fuente de la que emanó la legalidad de la sociedad en sí.

1.6. La política como ciencia

En este punto final se nos plantea la posibilidad de que la política pueda ser estudiada de forma científica como otras disciplinas como la física o la química. Es decir, si se puede llegar a la descripción objetiva de un hecho, se puede explicar las causas de ese hecho y la corroboración de dicha explicación mediante la repetición de experimentos en condiciones controladas en un laboratorio. Evidentemente, la ciencia política siempre ha tenido dificultades a la hora de ajustarse a esos parámetros.

Por un lado, nos encontramos con los prejuicios del investigador cuando describe un hecho que siempre conlleva determinados sesgos, a veces conscientes, otra no. Por otro lado, están las limitaciones éticas en lo referente a la práctica de experimentos sociales con personas. Por ejemplo, sería éticamente reprobable someter a una muestra de individuos a una dictadura durante 2 años y a otra muestra someterla a vivir en una democracia para posteriormente realizar comparaciones. ¿Con qué derecho se somete a personas a limitación de derechos en pro de un conocimiento sobre la mejor forma de gobierno? Finalmente, la creación de laboratorios sociales, además de limitaciones éticas, conlleva limitaciones técnicas.

En conclusión, la ciencia política se aproxima a los criterios científicos pero con determinadas limitaciones que hacen que esté lejos de los más estrictos parámetros científicos.

TEMA 2. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En este tema se estudia el origen del Estado moderno y los principales autores como Maquiavelo y el surgimiento de la Ciencia Política moderna, Hobbes y Bodin así como el primer y segundo Liberalismo, el surgimiento del Comunismo y el Fascismo y el Estado de Bienestar y sus crisis. Se termina con el Estado como constructo

2.1. La aparición del Estado moderno

A lo largo de la historia, los seres humanos han articulado su convivencia a través de distintas formas de organización política. Antes de la aparición de la civilización, fueron pequeños grupos familiares que al extenderse irían conformando *hordas* o *tribus*, pero en torno al 3.500 a.E. los asentamientos humanos se hicieron más complejos –uso del metal, irrigación, murallas, obras públicas, comercio a larga distancia, necesidad de tributos, escritura, una sociedad con división del trabajo y, a la postre, estratificada (Childe)–, toda una serie de fenómenos nuevos para los que se requiere propiamente una organización política, la *ciudad*, en principio autosuficiente y autónoma. No obstante, sus propias carencias y las tensiones territoriales que las enfrentaron entre sí presionaron en algunos territorios –Mesopotamia, especialmente– a favor de una nueva organización política que superara esas deficiencias y conflictos. Con Sargón de Acad nace en torno al 2.500 a.E. el *imperio* como alternativa a las ciudades independientes. Los conflictos entre unas y otros forman parte de nuestra historia clásica. Las ciudades o polis griegas no solo contuvieron al imperio persa sino que, merced a la libertad y pluralidad de la que disfrutaron teorizaron libremente sobre las formas de gobernarse –monarquía, aristocracia y democracia como formas puras; tiranía, oligarquía y demagogia como formas impuras–. La polis de Roma, sin embargo, tuvo una evolución especial pues fruto de su expansión bajo un *gobierno republicano* –el *gobierno mixto* teorizado por Aristóteles–, acabó convirtiéndose en *imperio*. Precisamente la crisis de éste a partir del siglo V d.E. en la parte occidental de Europa condujo a una fragmentación del poder de la que surgiría una nueva forma de organización política, el *feudalismo*.

No podemos entender el nacimiento del *Estado moderno* sin un conocimiento básico de los fundamentos del *feudalismo*. La desaparición del poder político imperial y la llegada de las tribus germánicas ocasionaron un cambio en las relaciones políticas de gran calado. Estas, dada la carencia de un poder público que pudiera imponer su ley, se articularon a partir de planteamientos contractualistas basados en el derecho privado. Los derechos que

se disfrutaban por parte de los individuos eran los que se pactaban con los otros. Este y no otro es el fundamento del *pacto de vasallaje*. A cambio, por ejemplo, de protección la contraparte ofrece una parte de los bienes que produce. Es la típica relación entre señor y vasallo, pero también entre señores, entre los nobles y el rey y, a partir del año 800 –entronización de Carlomagno– entre éstos y el emperador –ahora *romano germánico*–. Por último, la Iglesia cristiana –y, en concreto, el papado– dotaba al sistema de legitimación a cambio de sus propios privilegios. Una sociedad dividida en estamentos –nobleza, clero y pueblo llano– cada uno con su propio *estatus jurídico* según lo pactado y una gran poliarquía de poderes políticos –señoríos laicos y eclesiales, ciudades libres, reinos y principados, el imperio y el papado– encontraba un funcionamiento armónico en el marco de la *comunidad cristiana*. La antigua virtud cívica de griegos y romanos que definía la subordinación al interés general o bien común de la ciudad o cosa pública por parte de los individuos era sustituida por la nueva virtud cristiana –*ama a Dios y al prójimo como a ti mismo*; lo que a la postre, también significaba amar la *cosa pública*–. La política se ordenaba moralmente al bien común, antesala de la salvación. Política y moral (religión) seguían inextricablemente unidas durante la Baja Edad Media.

Sin embargo, a partir del siglo XII el supuesto equilibrio medieval empezó a resquebrajarse con la emergencia de ciudades comerciales que, en ocasiones, lograron afianzar su gobierno autónomo –ciudades republicanas italianas, por ejemplo– y, en otras ocasiones, pactaron con el rey en contra de la nobleza afianzando las monarquías de los nuevos y emergentes reinos. Acompañaron también las debilidades de la Iglesia institucionalizada –corrupta y sin respuesta ante los nuevos fenómenos– que tuvo que enfrentarse a las reivindicaciones reformistas en su seno; éstas, con la aparición en escena de Lutero –en 1517 clava sus 95 tesis en la puerta del palacio de Wittenberg–, se convertirían en un fenómeno revolucionario que rompió en dos mitades la Cristiandad occidental. El siglo XVI supuso un antes y después en la historia no solo de Occidente sino de la Humanidad. Para entonces, el contexto se había hecho ingobernable. Europa ardía por los cuatro costados: Italia seguía siendo el escenario de luchas encarnizadas por el poder entre sus diferentes ciudades y reinos con la intromisión permanente de las grandes potencias europeas y del papado; los países europeos en los que no se había impuesto con rotundidad ni la reforma ni la contrarreforma se vieron envueltas en largas *guerras de religión*: Reino Unido, Francia, Países Bajos, el Imperio germánico. Con todo ello, estaba claro que el cristianismo y los arreglos feudales de la Baja Edad Media habían

dejado de ser eficaces y se requería explorar nuevas formas de convivencia políticamente organizada. Era ésta la antesala para ordenar nuestras sociedades del *Estado* de la Modernidad.

2.2. Maquiavelo y el surgimiento de la Ciencia Política moderna

El autor que mejor simboliza el momento de ruptura entre las organización feudal y la organización estatal del poder, entre la premodernidad y la modernidad, es Maquiavelo. Su cruda descripción de los cambios que se estaban produciendo le ha deparado un lugar especial en la historia del pensamiento moderno. Su experiencia político-diplomática al servicio de la República de Florencia en el paso del siglo XV al XVI le permitió constatar que en la cotidianidad de la política no hay límites morales o éticos para conseguir el poder y, después, mantenerlo. La descripción que hace de lo observado desde una perspectiva realista en *El Príncipe* (1512-1532) ha permitido afirmar que con él la política se autonomiza de la moral, que la política tiene sus propias leyes y solo a ellas hay que atender si se quieren alcanzar los fines perseguidos. Para algunos, Maquiavelo es el fundador de la ciencia política moderna.

Para Maquiavelo, la pasión que define a todos los seres humanos es el ansia de dominio. Por esta razón, en sus manos, la *razón de la política* se vuelve meramente instrumental a su consecución. La sociedad que nos dibuja es una sociedad conflictiva, competitiva, en una guerra continua en la que es necesario que un príncipe o gobernante se imponga sobre los demás y genere el orden político imprescindible. A este fin se ordena una nueva *virtud* política que doblega nuestra pasión de dominio al cálculo instrumental para alcanzar el poder y mantenerlo. Solo el líder político dotado de esta virtud podrá hacer frente a la *fortuna* que nos depara el destino. El príncipe o nuevo *signore* debía ordenar su *stato* conquistado o patrimonio social. Y es aquí donde de nuevo aparece el genio de Maquiavelo porque concibe ese *stato* como una especie de aparato u organización política autónoma, dotada de leyes que le imprimen su propia lógica de comportamiento, su propia *necesidad*, la nueva *razón de Estado*.

Este nuevo *Estado* que nace como organización política para ordenar la sociedad como un todo necesita a su vez dotarse de un orden y una organización eficaz. A tal fin, Maquiavelo se fijará en el orden militar del que es buen conocedor por los servicios prestados a la república en ese campo. Al fin y al cabo, el buen general debe prever y

calcular todas las posibilidades, todas las necesidades, desde el avituallamiento al armamento, desde el número de efectivos hasta el despliegue, desde los objetivos hasta las tareas en orden a su consecución. Cálculo racional, fuerza ejecutiva y unidad de mando son la respuesta al desorden político y social de su época. Por eso el príncipe o gobernante debe reunir en sus manos los tres poderes imprescindibles para crear ese orden: el poder constituyente, el poder legislativo y el poder gubernativo. El príncipe funda el Estado en cuanto le da orden. Produce el derecho para su sociedad que pasa a ser el único válido – *derecho positivo y público* del Estado frente al *derecho pactado y privado* de la Edad Media–. Gobierna con los medios más adecuados a su alcance –ya sea de forma republicana ya sea de forma tiránica– para mantener y acrecentar, en su caso, el poder, no sólo hacia dentro sino también en relación a los príncipes o estados rivales.

Se había pasado de la *razón política*, aristotélica o ciceroniana, la *recta ratio*, que guía moralmente la política de las ciudades hacia el bien público y la consecución de la justicia a la *razón de Estado*, una razón instrumental cuya guía es la consecución y mantenimiento del poder a través de los medios más eficaces y adecuados para ello. En 1589, Giovanni Botero escribía *La razón de Estado*, obra de sugestivo título y posiblemente la plasmación más clara del nuevo orden político que se abría paso.

2.3. Bodin y Hobbes

Maquiavelo describió muchos de los rasgos de ese nuevo fenómeno político que estaba surgiendo –el *Estado*–, pero fueron otros dos autores los que definieron su esencia, Juan Bodino, y fundamentaron su legitimidad, Hobbes, desde una perspectiva moderna.

Juan Bodino, en el marco de las guerras de religión que asolaban Francia, también entendió que hacía falta imprimir un nuevo orden, en su caso en torno al fortalecimiento de la figura del rey francés. A tal fin escribió *Los seis libros de la República* (1576) que, de forma paradójica y en buena parte, sigue los principios tradicionales y premodernos del pensamiento cristiano y de la razón política. De hecho afirma que la “República es el *recto gobierno* con poder soberano de varias familias y de *lo que les es común*”. Apela, pues, a la razón política aristotélica o ciceroniana orientada al bien común de las familias, pero –y esto es lo novedoso– introduce una pequeña variación que es determinante en el cambio de concepción sobre el poder: *con poder soberano*. Este es definido como “el poder absoluto y perpetuo de una república... poder supremo sobre los ciudadanos y

súbditos desligado de las leyes... sin cargas ni condiciones”. Lo que para Maquiavelo era todavía el *stato* del Príncipe pierde su carácter de poder subjetivo para objetivarse de forma abstracta como institución. Los gobernantes sirven al Estado y no al revés. Los poderes que Maquiavelo había depositado en manos del Príncipe ahora ya no pertenecen al gobernante –mero usufructuario del mismo– sino al *Soberano* o *Estado* absoluto y perpetuo.

Thomas Hobbes, por su lado, es para muchos el verdadero punto de inflexión hacia la modernidad desde el punto de vista de la teoría política. Su fundamentación del Estado se va a realizar desde una base meramente racionalista y materialista, sin necesidad de recurrir a Dios y a la religión, rompiendo de esta forma con la preeminencia legitimadora del poder político desde el pensamiento político cristiano. Se ha relacionado su planteamiento con la recuperación por parte de Poggio Branciolini de la obra *Rerum Natura* de Lucrecio; esto es, del epicureísmo que, siguiendo a Demócrito, tenía un planteamiento materialista del universo y la naturaleza. De la misma forma, para Hobbes, el universo está conformado por átomos en continuo movimiento pero sin ningún sentido, pues éste cambia a consecuencia de los golpes que los átomos intercambian entre sí al cruzarse sus trayectorias. De ahí que para él *no hay criterio de justicia en la naturaleza de las cosas*. Esa misma concepción la aplica al mundo de los seres humanos respecto al cual imagina un estado de naturaleza donde el único impulso se dirige a seguir en movimiento, esto es, seguir vivos. Es nuestro *espíritu de supervivencia* que se ve reforzado por la disposición de la razón. Ésta nos permite anticipar situaciones futuras en las que no podamos alimentarnos con facilidad de los frutos de la naturaleza. Ante esa tesitura la razón nos indica que debemos acumular bienes en el presente. Tal comportamiento, fundamentalmente egoísta o de dominio, lleva inevitablemente al conflicto con los otros seres humanos. De ahí que seamos los unos para los otros como lobos enfrentados por adquirir la propiedad de las cosas de la naturaleza, esto es, la *guerra de todos contra todos*. Ahora bien, Hobbes también supone que la misma razón es la que nos permite anticipar un *estado de paz* en el que, en pura lógica, las probabilidades de seguir viviendo se incrementan exponencialmente: se producirán más alimentos, habrá menos riesgos de muerte por los otros, más tiempo disponible para desarrollar ciencia y tecnología,... Por pura lógica racional hemos de preferir y preferimos ese escenario en el que tenemos garantizada la paz. Ahora bien, no es una situación factible si todos no renunciamos al tiempo a nuestro propio poder y lo cedemos, todos, a favor de un tercero,

el *Leviatán* o *Estado* –sea este una única persona, unos pocos o una gran parte–, que pasa a ser a partir de ese momento el único responsable de garantizar la paz. A tal fin, si el gobernante quiere mantener la paz, deberá gobernar con equidad, a través de leyes buenas y generales, sin arbitrariedades en su ejecución, cuidando de los que no puedan trabajar por sí mismos,...

Las consecuencias del planteamiento de Hobbes desde una perspectiva conceptual de la política son revolucionarias. La sociedad no existe si no está organizada como Estado. Somos los seres humanos –y no un supuesto Dios– los únicos responsables de la política y de nuestro destino. Somos los individuos –y no los poderes intermedios de la poliarquía medieval– los interlocutores directos con el Estado. Lo que nos une ya no es un fin moral –la salvación– sino una causa que nos impulsa desde la razón a unirnos en sociedad política. La justicia ha dejado de ser de carácter natural y se define únicamente de forma contractual. De hecho las únicas normas válidas pasan a ser las dictadas por el Estado, el derecho positivo. Y al Estado dejamos de medirlo por su moralidad para pasar a hacerlo por su eficacia o utilidad. Entramos de lleno en el mundo de la modernidad. Ahora bien, el planteamiento de Hobbes deja abierto un problema del que se va a tener que ocupar el liberalismo: si el gobernante no gobierna con arreglo a los criterios recomendados por el propio Hobbes, esto es, gobierna mal o como un tirano, los individuos nos hemos quedado sin derecho ni poder para poder impedirselo.

2.4. El primer y segundo liberalismo

En Reino Unido la crisis del mundo feudal se desarrolla en torno a la lucha por dos grandes poderes por hacerse con el control político de la situación: por un lado, el monarca, y, por otro lado, el parlamento –en concreto, la cámara de los comunes donde están representadas las ciudades libres–. A ese enfrentamiento se sumarán otras crisis: la religiosa –el tradicional enfrentamiento entre anglicanos y católicos se agrava con la llegada de la reforma en forma de *puritanismo*–; la fiscal, pues las arcas reales están exhaustas y el rey necesita incrementar sus ingresos,... El conflicto entre una monarquía que pretende gobernar sin limitaciones –Carlos I y Jacobo II, especialmente– y un parlamento que no quiere permitirselo se alargará en el tiempo hasta que se zanja en 1688 con la *Gloriosa Revolución*. En ese marco, nace el liberalismo como solución: *Bill of Rights* de 1689. Su eficacia y efectividad ha marcado la historia desde entonces hasta el punto que, por muchos, se ha identificado modernidad con liberalismo.

John Locke es el gran teórico del primer liberalismo. Es el que pone sus bases al proponer un pacto o contrato alternativo al de Hobbes en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* (1689). Para Locke, Dios ha creado la naturaleza por lo que los seres humanos estamos obligados a respetarla. En el estado de naturaleza, pues, los individuos ya tenemos obligaciones pero también el derecho a ser respetados en nuestra vida y propiedad. Se trata de un estado “de paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación”. El problema es que no tenemos normas claras que nos indiquen que debemos hacer en los casos conflictivos ni jueces ni árbitros que los solucionen cuando se produzcan. Por esta razón necesitamos crear el Estado, para elaborar leyes claras y nombrar jueces legítimos que las apliquen para así mejor disfrutar de nuestros derechos naturales. Esta es la razón por la que para el liberalismo el Estado es, por definición, limitado pues está al servicio de nuestros derechos individuales y no los puede vulnerar. A tal fin, Locke imagina un Estado en el que nuestros representantes son los que hacen las leyes –*poder legislativo*– y el monarca las ejecuta –*poder ejecutivo* (juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado)–, al tiempo que se ocupa de las relaciones con otros Estados e individuos que no han formado parte del pacto –*poder federativo*–. Montesquieu, posteriormente, matizará los nombres de estos poderes llamando al segundo *poder judicial* y al tercero *poder ejecutivo*, haciendo especial hincapié en la bondad del equilibrio entre ellos en aras de la moderación, el buen gobierno y la garantía de la libertad. Es el nacimiento teórico del *liberalismo político* y del *Estado de Derecho*: el imperio de la ley y un *gobierno representativo* al servicio de la libertad y los derechos de los individuos, donde en principio los individuos podemos hacer todo excepto lo que nos prohíba la ley y los gobernantes solo pueden hacer aquello que les permita la ley. El Estado ha de ser neutral en relación a los particulares ideales de vida buena de los individuos siempre que estos no perjudiquen en sus derechos a los demás. Es más, si el Estado vulnera nuestra libertad y abusa de su poder, a los ciudadanos nos asiste el derecho de resistencia y revolución frente al mal gobernante que debe ser depuesto.

Locke no se plantea todavía la democratización total de la representación. Sí que lo hace en esa época Baruch Spinoza, descendiente de judíos hispanos exiliados en los Países Bajos, que es el primer autor –*Tratado Político* (1677)– que define un *sistema político democrático liberal* en términos ya claramente reconocibles como iguales a los que disfrutamos en la actualidad. Para él, la divinidad se confunde con la naturaleza de tal forma que los seres humanos no somos más que modos finitos de la sustancia única.

Nuestro deseo de poder –gozamos cuando lo incrementamos, nos entristecemos cuando lo perdemos– es la pasión fundamental que nos impulsa en nuestros comportamientos. Pero nuestro comportamiento no puede prescindir de las leyes de la naturaleza a las que estamos sujetos por lo que nuestra verdadera libertad y comportamiento virtuoso estriba en hacernos uno con la naturaleza. En cuanto seres humanos, nos unimos a nuestros congéneres a través de un contrato empujados por la necesidad utilitaria de ayuda mutua. La única manera de controlar la innata maldad humana –el deseo de poder inmoderado– es *la razón* que forma parte de nuestra naturaleza. La razón, por ser natural y universal, no puede desear nada que no pueda desear para el resto de los seres humanos, anticipando el *imperativo categórico kantiano*. Para Spinoza, la única forma de realizar políticamente tales principios y valores es una república democrática bien ordenada, tolerante y laica, donde la libertad del individuo, especialmente la libertad de opinión, esté asegurada.

El liberalismo adquiriría matices nuevos con las aportaciones ligadas a la revolución americana –*federalismo* y *pluralismo político*–, la revolución francesa –*nación política* e *igualdad*–, la reacción moderadora a los excesos revolucionarios –el *conservadurismo* de Burke– y la teorización del idealismo alemán –el *imperativo categórico* de Kant y la *realización histórica de la razón* por el Estado de Hegel–. Además, este primer liberalismo sería actualizado en el siglo XIX por el utilitarismo inglés –Jeremías Bentham y James Mill– y, posteriormente, por el utilitarismo revisado de John Stuart Mill y la perspicacia analítica de la realidad por parte de Alexis de Tocqueville. En conjunto, refuerzan la justificación de la organización liberal del Estado desde una perspectiva completamente moderna y dan el paso hacia su democratización. John Stuart Mill es el primer gran filósofo que exige el sufragio verdaderamente universal, tanto masculino como femenino, dando paso a la justificación teórica plena de la democratización del liberalismo político.

2.5. Comunismo y fascismo

El liberalismo, a partir de las revoluciones americana y francesa, fue expandiéndose rápidamente por el continente europeo pero la clase burguesa, una vez desplazados del poder sus contrincantes, la nobleza y el clero, no estaba dispuesta a compartirlo con el pueblo llano, al que consideraba falto de las capacidades necesarias para ejercer el poder. En la mayor parte de los casos, estableció –más allá de los planteamientos teóricos– límites al sufragio activo y pasivo de los individuos. El censo normalmente determinaba

quien era ciudadano y quien no lo era. A esta deficiencia del sistema, se añadieron las consecuencias de la revolución industrial que generaron pobreza, discriminación y desamparo en la clase trabajadora. La falta de cauces políticos para expresar el descontento y poder articular soluciones desde el poder condujo a la aparición de movimientos revolucionarios entre los trabajadores –socialistas en su mayor parte– que encontraron una voz autorizada en la filosofía de Carlos Marx –*Manifiesto comunista* (1848)–. Al tiempo la presión democratizadora llevó a la aparición de movimientos elitistas que no estaban dispuestos a ceder un ápice del poder ya detentado por esas mismas élites. En este contexto los regímenes liberales se debilitaron y fueron incapaces de cumplir con las promesas de la ilustración y del propio liberalismo –*libertad, igualdad y fraternidad* había sido el eslogan de la revolución francesa–. En este contexto, con el cambio de siglo y la entrada en el XX aparecieron nuevas propuestas políticas claramente antiliberales y antidemocráticas, los movimientos *fascista* en Italia y *nazi* en Alemania.

El *movimiento socialista* fue en principio de carácter reformador –entre los primeros planteamientos socialistas destacan los de Saint Simon, Fourier o Owen, a los que posteriormente Marx tildaría de *utópicos*–. Progresivamente el movimiento de los trabajadores se fue organizando en sindicatos y en partidos políticos, muchos de los cuales encontraron su sustento teórico en la obra de Marx. Exiliado en Londres sostenía, como Demócrito o Hobbes, la naturaleza material del universo de tal forma que nuestra esencia en cuanto seres humanos no era otra que hacernos uno con la naturaleza a través de nuestro trabajo; esto es, para Marx el ser humano es en esencia *homo faber*. El problema era que, en las actuales condiciones del desarrollo, la propiedad de los medios de producción estaba concentrada en unas pocas manos lo que había generado la *alienación* de los muchos, los trabajadores, que de esta forma no podían realizarse al perder la relación directa con la naturaleza; sobre todo, porque lo que producían no les pertenecía. Es más, el fruto de su trabajo –las *plusvalías*– servían a fortalecer todavía más el sistema de explotación. Para Marx, la explicación última de esta situación se encontraba en un hecho que había quedado oculto tras los planteamientos idealistas, cristianos o no cristianos: lo que movía la historia eran las *fuerzas productivas* y las *relaciones de producción* sobre las que se construía la *superestructura* política, jurídica, moral y cultural –*materialismo histórico*–. Cada nueva fuerza productiva generaba de forma automática cambios en la superestructura generando una sucesión de etapas en la historia –el molino de agua o viento exige el *feudalismo* mientras que la máquina de vapor, el

estado burgués. El problema era que las nuevas fuerzas productivas estaban en manos de los propietarios de los medios de producción, privando de su verdadera naturaleza y libertad a la mayoría de los individuos. Sólo el *materialismo dialéctico* podía permitirnos superar esta situación de esclavitud. La raíz del mal era la propiedad y frente a ese mal la religión no era la solución; al contrario, ésta actuaba como *opio adormecedor* del pueblo. La única solución estribaba en erradicar del raíz el problema: eliminar la propiedad de las cosas a través del un proceso revolucionario –la *Dictadura del Proletariado*– que condujera a la *sociedad comunista* donde ya no habría desigualdad, ni burgueses ni trabajadores, sino que todos los individuos alcanzarían la emancipación definitiva, la ansiada libertad; sociedad donde, en afortunada frase de Engels, pasaríamos “del gobierno de las personas a la mera administración de las cosas”. La *sociedad comunista* final que se anticipaba ahora era lo que había sido el ansiado *reino de los cielos* para los cristianos, el *fin de la política*.

El *movimiento socialista*, con el liderazgo intelectual de Marx, se dividió, sin embargo, en dos bloques antagónicos. Una parte –la *socialdemocracia*– entendió que el proceso hacia la emancipación final solo podía hacerse de forma progresiva respetando los cauces y los procedimientos prescritos por los sistemas políticos liberal democráticos. Otra parte –el *comunismo*– entendió que la vía al socialismo solo podía ser revolucionaria y los trabajadores debían tomar el poder cuanto antes para establecer desde el poder estatal la *sociedad comunista*. En la Rusia zarista de principios de siglo se impuso esta última vía: en 1917 los comunistas llegaron al poder. Lenin había liderado el proceso con una voluntad inquebrantable basada en su teorización del partido comunista como *vanguardia del proletariado* y la aplicación de un radical *centralismo democrático*. El problema fue que, una vez alcanzado el poder, Marx no había explicado cómo debía articularse el proceso de transición hacia la sociedad comunista y la *dictadura del proletariado* acabó convirtiéndose en la práctica en la *dictadura del partido comunista*. La deriva antidemocrática y antiliberal fue más acusada con la llegada al poder de Stalin que –apoyándose en *el terror*, la *planificación* de políticas y comportamientos y el *culto al líder*– creyó posible el socialismo en un solo país pero a costa de generar un sistema de carácter totalitario y sin libertad. Es evidente que el totalitarismo es una respuesta a la crisis del Estado que parte de una pretendida verdad o valor supremo que todo lo justifica, para realizar la promesa de un mundo radicalmente nuevo a partir de un esfuerzo movilizador y conflictual, sin límites morales en su ejecución.

En este mismo sentido fueron de carácter totalitario y antiliberal el *fascismo* y el *nazismo*. El primero surge en Italia de la mano de Benito Mussolini que se había escindido del partido socialista de este país y el segundo en Alemania de Adolf Hitler que había creado su propio partido nacionalsocialista. En esencia ambos fenómenos se parecen en muchos rasgos que comparten, pero sus fundamentos también presentan diferencias. Ambos son regímenes totalitarios en el sentido de proponer “la política como dimensión total, capaz de penetrar toda la sociedad anulando la separación tradicional entre diferentes ámbitos (político, económico, cultural, religioso, etc.) y capaz también de ordenar a todo el individuo, sin consentir reservas, márgenes de independencia, dimensiones de libertad, espacios alternativos; que no aceptan la lógica de la representación política moderna fundada sobre la distinción entre hombre y ciudadano, entre público y privado” (Galli). La categoría teórica y analítica del “totalitarismo” se elaboró a partir de los años cincuenta, cuando se publicó la obra de Hannah Arendt sobre *Los orígenes del totalitarismo* (1951), con una ingente literatura imposible de resumir aquí (Friedrich, Brzezinski, Schapiro, Aron) en la que se individualizan como elementos característicos del totalitarismo: ideología totalizante, partido único, líder carismático, uso discrecional y terrorista del poder y control de la economía y de la comunicación desde el poder (Linz). Si una forma política no responde a estos requisitos, aun faltando la libertad democrática, se le definirá simplemente como *autoritario*, algo que no ha estado exento de cuestionamientos. Se han señalado, sin embargo, diferencias entre las fundamentaciones últimas del fascismo y del nazismo: mientras el acento del *fascismo* se pone en el *estatismo* –“Todo para el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado”– basado en raíces históricas con una actualización para una sociedad más compleja y técnica; el *nazismo* se apoya en las teorías del estado racial y del espacio vital, con un fuerte desprecio de la racionalidad. Estos planteamientos quedaron totalmente desacreditados tras la II Guerra Mundial aunque algunos de sus rasgos han reaparecido en la actualidad en forma de movimientos o partidos neototalitarios.

2.6. El Estado de Bienestar y su crisis

La respuesta del *liberalismo político* a la crisis finisecular del parlamentarismo y a los retos que le plantearon los sistemas alternativos comunista y fascista, fue el desarrollo de una nueva configuración interna: el llamado *Estado del Bienestar*, en términos políticos (Adolf Wagner), o *Estado Social y Democrático de Derecho*, en términos jurídico-

constitucionales (Heller). En la práctica implica la intervención del mercado por parte del Estado para asegurar el pleno empleo o, cuanto menos, las condiciones materiales que hagan posible en la realidad la libertad de los individuos. Las variantes a este fin son múltiples: desde la creación de un sector público empresarial a la simple regulación del mercado; como, desde otra perspectiva, la existencia de un amplio abanico de servicios y derechos a considerar. De hecho se han individualizado distintos tipos de Estados de Bienestar. Esping-Andersen (1993), por ejemplo, en función de la mayor o menor centralidad del Estado, la mayor o menor desmercantilización de las políticas de bienestar y las consecuencias en la estructuración del orden social, ha distinguido:

- *Estado del Bienestar Liberal*: centralidad del mercado, mercantilización y diferenciación social (Estados Unidos, Canada o Australia).
- *Estado de Bienestar Corporatista*: equilibrio entre Estado y mercado y mantenimiento de diferencias sociales (Francis, Alemania, Italia).
- *Estado del Bienestar Socialdemócrata*: centralidad del Estado, desmercantilización e igualdad (Suecia, Dinamarca, Países Bajos).

Lo importante es que, aceptando el mercado como mejor mecanismo de distribución y en el marco de una democracia liberal, la atención a los que lo necesitan ya no se hace desde planteamientos meramente caritativos –*religión cristiana*– sino desde la consideración como *derecho* de las coberturas materiales para poder sostener una vida digna y libre. El Estado ha pasado de ser el enemigo de la libertad, que hay que limitar, a ser su verdadero garante, que hay que fortalecer.

El *Estado del Bienestar* como logro histórico se produce fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial, con el *consenso social-liberal* que reúne en torno suyo el apoyo de liberales, socialdemócratas, conservadores y demócrata-cristianos. En todas estas corrientes de pensamiento se pueden rastrear los orígenes y la trayectoria que conduce a esa confluencia final a finales de los cuarenta del siglo XX. En el seno del liberalismo, el utilitarismo inglés, primero –Jeremías Bentham y James Mill–, y el utilitarismo revisado, después –John Stuart Mill– con el antecedente de Thomas Paine y el broche del pragmatismo de John Dewey en Estados Unidos, ponen en el XIX las bases justificadoras de la intervención del Estado en la economía sin renunciar a la propiedad privada como fundamento de la libertad. Sus ideas son la antesala de las tesis defendidas por John

Maynard Keynes ya en los años 30 del siglo XX. En el seno de la socialdemocracia, fueron fundamentales las tesis revisionistas de Eduard Bernstein frente al materialismo marxista: los pronósticos de Marx no se habían cumplido porque simplemente había infravalorado el poder de las ideas. Sus tesis, junto con otras, fue la base de los planteamientos de la socialdemocracia a partir de entonces. En el seno del pensamiento conservador, Lorenz von Stein, desde una especie de pragmatismo social orientado a eliminar el caldo de cultivo de las revoluciones, defendió reformas que corrigieran las disfuncionalidades de la sociedad industrial. De hecho, los primeros derechos sociales reconocidos, si exceptuamos leyes claramente sociales y de beneficencia durante la Revolución Francesa o las Cortes de Cádiz en España, son las leyes de la década de los ochenta del XIX promulgadas por el canciller von Beyme: seguros sociales y enfermedad (1883), accidentes de trabajo (1884) e invalidez y vejez (1889). En el seno de la Iglesia, los movimientos reformadores de carácter social consiguieron sus objetivos cuando el papa León XIII promulgó la encíclica *Rerum Novarum* en 1891, punto de partida para el desarrollo de la aceptación por parte de la Iglesia de la democracia liberal y la configuración de la democracia cristiana como movimiento cristiano, primero, y como partido político, después.

En general, se entiende que el Estado de Bienestar es de hecho producto de una larga evolución en la que, siguiendo a Hecló y añadiendo una final, podemos distinguir cuatro grandes fases:

1.- *Fase de Experimentación* (1870-1925): son los primeros intentos de superación del sistema de providencia familiar y caritativo por uno de providencia pública y contributivo-asegurador. Es el inicio de la seguridad social a partir de las leyes promulgadas por Bismarck fruto de la presión del movimiento sindical: un sistema de protección ante las eventualidades de enfermedad, accidentes, invalidez y vejez basado en cotizaciones obligatorias de los trabajadores y las aportaciones complementarias del Estado. Estos planteamientos recibirían un nuevo impulso a partir de 1919 durante la República de Weimar. En España, inspiradas por el krausismo, se pondrán en marcha diversas iniciativas también a partir de esa década: Comisión de Reformas Sociales (1883), Instituto de reformas Sociales (1903), Instituto Nacional de Previsión (1908), las Cajas de Seguro Popular (1908) o los seguros de Paro Forzoso y Retiro Obrero (1919).

2.- *Fase de consolidación* (1929-1945): el período de entreguerras obligó a los gobiernos a intervenir para hacer frente a las consecuencias de un desempleo estructural a través de la puesta en marcha de grandes obras públicas y el establecimiento de grandes servicios sociales financiados desde el ámbito público. Las principales experiencias en este sentido fueron el *New Deal* en Estados Unidos impulsado por Franklin D. Roosevelt (1933-1938) y el *compromiso histórico* o *acuerdo de Saltsjöbaden* en Suecia (1938).

3.- *Fase de Expansión* (1945-1970): tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se produce el *consenso social liberal* que daría pie a la generalización de las políticas de intervención desde el Estado y, en definitiva, a las *tres décadas doradas* del Estado del Bienestar. A este fin, contribuyeron dos obras fundamentales que son la base teórica sobre las que se asentó el también llamado *Welfare State*: por un lado, la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* publicada por Keynes en 1936 en la que defendía básicamente que el sistema económico por sí solo era incapaz de autorregularse por lo que el Estado debía intervenir para corregir las fluctuaciones económicas a través de inversiones, desequilibrando los presupuestos si hacía falta, y de una *economía mixta*; por otro lado, el informe *Social insurance and allied services* de Beveridge (1942), encargo del gobierno británico, que recomienda un *sistema de prestaciones* fundado en contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado, complementadas por la posibilidad de incrementar las coberturas mediante *seguros voluntarios* y la previsión de un sistema de *asistencia nacional* para aquellas personas que, por sus circunstancias, no tuvieran recursos para realizar las contribuciones obligatorias.

4.- *Fase de redefinición* (1980-): en los años setenta el Estado de Bienestar entra en una profunda crisis fruto de su propia configuración estructural y los cambios en el escenario político internacional –el principal detonante fue la subida de los precios del petróleo por los países productores en 1973–. Se produjo entonces una contracción económica frente a la cual no sirvieron las antiguas recetas keynesianas. El incremento de gastos y la imposibilidad de subir los impuestos condujeron a la *crisis fiscal del Estado* (O'Connor) y, en última instancia, a una *crisis de legitimidad* (Habermas). La respuesta vino de la mano del neoliberalismo –el *Consenso de Washington* descrito por John Williamson en 1989– que impulsó la disminución y fragmentación del Estado. No obstante, estas políticas también han creado problemas –se han señalado especialmente la pérdida de una

visión global y a largo plazo de las políticas emprendidas, la carencia de elementos coordinadores de la política y, sobre todo, la incapacidad para dar protección efectiva al conjunto de ciudadanos y ciudadanas. Además, han aparecido nuevos fenómenos que requieren nuevas soluciones: una sociedad más compleja, cambios demográficos, envejecimiento, la incorporación de las mujeres en el mundo laboral, su desigualdad estructural, las migraciones, etc. En definitiva, el llamado *Estado de Bienestar* o *Estado Social y Democrático de Derecho* sigue siendo nuestro estándar de justicia (artículo 1.1 de la Constitución española) pero hoy día seguimos buscando su mejor adecuación a las nuevas circunstancias del mundo globalizado para así alcanzar el fin perseguido que no es otro que garantizar las condiciones materiales de la libertad para todas y todos.

2.7. El Estado como constructo

El Estado como organización política que empezó a abrirse paso frente a otros tipos de organización en torno al siglo XVI en la actualidad prácticamente se ha universalizado como fenómeno. La *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) en la actualidad acoge a 193 Estados soberanos reconocidos internacionalmente más otros dos como observadores. Además, existen hasta 24 entidades más cuya soberanía es discutida pero que, sin duda, tienen la ambición de obtener ese mismo reconocimiento como Estado. En general, se entiende que un Estado es soberano cuando tiene la capacidad de aprobar derecho positivo propio y aplicarlo a toda la población; esto es y siguiendo a Max Weber, el Estado se caracterizaría por ostentar el monopolio de la autoridad legal y de su aplicación coercitiva. Cuando ese monopolio es discutido hasta el punto de dejar de ser eficaz nos encontraríamos ante un *Estado fallido*, algo común en algunas zonas especialmente conflictivas del mundo.

Normalmente, también se emplea la expresión Estado para referirse a las instituciones de gobierno y administración de una sociedad hasta el punto de que se produce la identificación del término con las mismas. Parlamentos, ejecutivos, jueces y magistrados, la administración y otros órganos forman un complejo institucional que, mediante principios y normas organizacionales y operativas, en conjunto conforman el Estado y su funcionamiento. En los Estados complejos de carácter federal, Estado en este sentido lato también son los *Estados Federados* o, como es nuestro caso, las *Comunidades Autónomas* y los Entes Locales. No obstante, el uso común de la expresión suele identificar el Estado

con los órganos centrales del Estado, confusión rechazable desde un punto de vista conceptual.

Sea como sea, el Estado como organización política no está exento de limitaciones, cuando no fuertes tensiones, que ponen en cuestión su capacidad soberana para dar respuesta a las responsabilidades que los ciudadanos y ciudadanas han depositado en ellos. Si no antes, con la globalización –facilidad de comunicación y transporte, digitalización de las sociedades, finanzas internacionales, problemas medioambientales, terrorismo y narcotráfico internacional, conflictos de carácter bélico o comercial, etc.– se ha cuestionado su poder político al ponerse en evidencia su subordinación a factores que condicionan su capacidad de acción. Algunas zonas del mundo han impulsado, con la intención de superar esas limitaciones, la creación de entidades políticas supraestatales con capacidad normativa y de coacción, siendo la *Unión Europea* el ejemplo más sofisticado de esta clase de iniciativas. No obstante, el Estado sigue siendo la realidad política de referencia para articular nuestras relaciones de convivencia y, pese a los problemas con los que se enfrenta, podemos afirmar que sus fundamentos y su virtualidad lo hacen plenamente vigente y necesario en y para el mundo del siglo XXI.

TEMA 3. DEMOCRACIA Y FORMAS DE GOBIERNO

En este tema se estudian las democracias y los modelos de democracia así como las relaciones entre ejecutivo y legislativo: parlamentarismo, presidencialismo y los modelos mixtos.

3.1. Democracia y democracias

Desde sus orígenes la democracia como sistema político ha sido cuestionada, destacando las críticas de Platón y Aristóteles en la Antigua Grecia. No será hasta el siglo XIX en el marco de la revolución industrial que el término adquiera connotaciones positivas. En palabras de Vallés (2001: 113), *“se extendió entonces la exigencia de llevar a la práctica la idea de igualdad humana y del derecho de todos a intervenir en política”*. Pero, será por un breve periodo de tiempo. La crisis política y económica del liberalismo a caballo del siglo XX acaba desembocando en los totalitarismos del período de entreguerras. Tras la II Guerra Mundial la democracia vuelve a gozar de una valoración positiva en el mundo occidental. Pero, no es hasta la caída del Muro de Berlín que la democracia liberal se erija como el modelo de régimen político referente, iniciando un proceso de expansión y universalización. Según IDEA (2019) si en 1975 sólo el 26% de los países del mundo son democráticos, en 2019 se contabilizan más de la mitad alcanzando el 62% -97 países-.

No obstante, la variedad de diferencias entre estos sistemas políticos hace dudar sobre el uso de dicho concepto y sus fines. Durante la Guerra Fría los regímenes comunistas se autodenominan “democracias populares”. *“La democracia parece dotar de un “aura de legitimidad” a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son “democráticas”* (Held, 1996: 15). Es oportuno preguntarse por el significado de democracia como sistema político.

Ahora bien, la definición del término varía en función del enfoque adoptado, ya sea empírico, ya sea normativo. En el primer caso se pretende conocer el funcionamiento empírico de la democracia con sus actores e instituciones. En el segundo, el interés reside en establecer los principios normativos que deben regir un sistema político para ser cualificado de democrático. La perspectiva prescriptiva persigue definir el ideal de democracia, mientras que la perspectiva descriptiva busca verificar las características reales de este sistema político. Pero, la realidad manifiesta que ambas dimensiones se entrecruzan constantemente. Tal y como apunta Sartori (2003), la conocida tesis de las

dos democracias -una occidental y otra comunista dominante durante la Guerra Fría- refleja esa falta de distinción entre el enfoque empírico y el enfoque normativo, dando lugar a *“una comparación engañosa entre el ser y el deber ser. La demostración sería exige dos formas de confrontación: una dirigida a los “ideales” y otras a los “hechos”. En cambio, la falsa demostración unifica y entrecruza las confrontaciones de la siguiente manera: comparando los “ideales” (no realizados) del comunismo, con los “hechos” (y los errores) de las democracias ideales.[...]. La democracia alternativa del Este –aun cuando fuese llamada democracia popular- era un ideal sin realidad”*. (Sartori, 2003: 19). Se detecta un uso poco claro y manipulador del concepto.

3.2. Modelos de democracia

Con el fin de poder ordenar la diversidad de enfoques y evitar caer en la confusión entre dimensión prescriptiva y dimensión normativa, Del Águila construye una tipología sencilla y clara con 3 grandes modelos de democracia que ayudan a poner orden para analizar la realidad actual: el modelo 1 liberal-protector, el modelo 2 democrático-participativo, el modelo 3 pluralista-competitivo. Es cierto que existen otras clasificaciones de las democracias, entre las que cabe destacar el trabajo de Held (1995) y Dahl (1990 y 1992)

Antes de continuar, conviene recordar las palabras de Nohlen (1991: 3) sobre la creación de modelos ideales. *“Los llamados “tipos ideales” son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze3, 1989: 347)”*. Al observar la realidad se constatan infinidad de variantes de los modelos ideales.

MODELO 1: LIBERAL-PROTECTOR

Este modelo se articula en torno el principio liberal de restricción del poder absoluto del Estado en aras de la protección de los derechos individuales. El poder político no puede ser ilimitado como en el sistema absolutista, sino que debe ajustarse al marco de la ley y defender la propiedad privada así como la economía de mercado. La influencia de Hobbes, Locke, J.Bentham o James Mill es evidente en esta relación entre el Estado y el individuo, a quien se le deben de garantizar los derechos inalienables.

El Estado ejerce un poder limitado bajo el control de instituciones como el Parlamento que protegen a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos frente a la tiranía del Gobierno, el uso arbitrario del poder por parte del ejecutivo.

Esta relación entre el Estado y los individuos se rige por el contrato social. Un principio fundamental que establece que los gobernantes no pueden adoptar decisiones sin el consentimiento de los gobernados, lo que refleja ese temor hacía los excesos del ejecutivo que caracteriza al absolutismo, por ejemplo.

Este papel que se le reconoce a los ciudadanos les permite asumir la función de control sobre el Estado, que se refuerza a través del proceso de selección de los representantes políticos en cada cita electoral. El principio sobre el que se articulan estos mecanismos es la obligación de los gobernantes de responder de sus actos ante los ciudadanos. Se persigue el equilibrio entre la fuerza del Estado y los derechos y libertades de los individuos, limitando y supervisando al gobierno que prácticamente se reduce a la función de proporcionar seguridad jurídica y física.

Este mismo principio es el que da lugar al concepto de división de poderes de Montesquieu (poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial) así como al desarrollo del Estado de Derecho, al que se someten el gobierno, sus representantes e instituciones. La división de poder igual que el cumplimiento del marco legislativo actúan de marcos de contención a los posibles excesos en el uso del poder por parte del ejecutivo. Por un lado, se aboga por la dispersión del poder político y, por el otro se le obliga al gobierno a cumplir con las leyes.

El Estado liberal-protector es un estado mínimo, que apenas interfiere en la economía. Las leyes de libre comercio regulan el sistema económico (A.Smith), asegurando el ejercicio de la libertad individual en la esfera económica. Por tanto, apenas cabe hablar del Estado social. Se considera que la vía más eficiente para la distribución de recursos es el mercado. Cualquier intervención del Estado se percibe como una interferencia, un obstáculo en materia de derechos y libertades individuales.

Este modelo de Estado cuyas raíces se remontan a finales del siglo XVIII y principios del XIX originariamente aboga por una participación política restringida. Bajo la bandera de la protección de todos los mecanismos de control del Estado y garantía de los derechos y

libertades individuales se defiende un sufragio censitario circunscrito a aquellos que tenga unos recursos económicos. Tampoco se considera que las mujeres deben participar en la política. Toda una serie de argumentos que más tarde sostienen la propuesta de democracia neoliberal de Hayeck.

Otra diferencia fundamental entre este modelo de democracia liberal-protectora y la democracia clásica griega gira en torno al derecho a la participación política. Si en la Atenas clásica la no participación política está mal visto, bajo este modelo “*la apatía política y el desinterés por la política*” (Del Águila, 2005: 145) son un derecho de los ciudadanos ue manifiesta que las instituciones funcionan correctamente en la consecución de sus intereses particulares y, por tanto, no necesitan ejercer el derecho a la política porque hay garantías de que se conseguirán.

MODELO 2: DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

Frente al modelo liberal-democrático, surge el modelo democrático-participativo. El concepto de participación política ciudadana sobre el que se articula este nuevo modelo ejerce de contrapeso a la función protectora de los derechos individuales que el liberalismo le otorga el Estado democrático liberal-protector. Desde esta perspectiva cabe buscar sus raíces en una relectura de la democracia ateniense adaptada a los siglos XVIII y XIX, en el marco del desarrollo de la sociedad de masas.

En este caso, se reconoce como fundamental la participación política activa de los ciudadanos en el conjunto del sistema político desde la elaboración de las leyes pasando por el ejercicio de responsabilidades ejecutivas. Sin lugar a dudas, Rousseau ejerce una gran influencia en la construcción de este modelo con su noción de ciudadanía activa y participativa, que luego también defiende John Stuart Mill. Para ambos pensadores, “*todos los ciudadanos deben reunirse para decidir qué es lo mejor para la comunidad y promulgar las leyes apropiadas. Los gobernantes deben ser los gobernados*”. (Held, 1996: 98). La idea de igualdad recorre todo el articulado de este modelo.

Se considera que la realización personal del individuo se alcanza a través del ejercicio de los derechos y deberes del ciudadano igual que sucedía en la Grecia clásica. Se aboga, por consiguiente, por la deliberación colectiva y el autogobierno sostenido sobre una ciudadanía informada como aquella que acude al Ágora de Atenas a debatir con sus

conciudadanos. El autodesarrollo personal pasa por el ejercicio de los derechos de participación política activa. Se defiende el sufragio universal frente al sufragio restrictivo del modelo anterior. De la misma manera, se requiere que las instituciones establezcan cauces de participación directa de los ciudadanos que deben asumir responsabilidades políticas más allá del ejercicio del derecho al voto. La democracia es percibida como una forma de vida.

Este modelo exige la creación de una ciudadanía políticamente activa y comprometida que participe en este sistema de autogobierno. Habermas habla de la vida pública, una *forma de vida* que consiste en el ejercicio del debate, donde el diálogo sea la vía de resolver las diferencias y desarrollar proyectos políticos comunes, donde el concepto de ciudadanía se sostenga sobre el concepto de bien público. Es en este punto en el que el Estado social adquiere su máxima expresión, en tanto que mecanismo de rebaja de las desigualdades de toda índole. No basta con crear vías de participación política a los ciudadanos, sino que hay que ofrecer recursos y posibilidades reales. En la actualidad es la llave para engendrar el sentido público de comunidad que debe regir la vida pública.

Hoy bajo el término *participación extensiva* se hace referencia al fomento de ciudadanos políticamente activos en todas las esferas, aquel animal político (*zoom politik*) de Aritóteles. Una práctica que persigue impulsar el autogobierno así como el control de las instituciones con sus representantes por los gobernados.

No obstante, algunos teóricos, a pesar de reconocer la superioridad de este modelo, creen que imposible de llevarlo a la práctica en sociedades tan grandes y complejas como el mundo actual con ciudades de más de 1 millón de habitantes, dado que la Atenas clásica apenas tenía 300.000 habitantes.

MODELO 3: PLURALISTA-COMPETITIVO

Este tercer modelo surge como alternativa al segundo modelo por considerarlo irrealizable dada la naturaleza humana del individuo como ser egoísta que apenas se preocupa por el bien público. Incluso desdican el primer modelo con su propuesta de control político de los gobernantes por parte de la ciudadanía. Su argumentación estriba en que toda democracia está en manos de una élite. Su punto de partida son las teorías

elitistas de Mosca, Pareto o Michels. Toda sociedad se divide entre la élite gobernante y la masa gobernada.

Ahora bien, los padres de este modelo –J.Schumpeter, R.Dahl o G.Sartori- cuestionan la estabilidad de esta élite gobernante y el proceso de acceso al poder. No niegan la existencia de una élite en el poder, sino que precisan que hay una pluralidad de élites que compiten entre sí para alcanzar el poder. De hecho, definen a la democracia como el sistema político donde el poder se adquiere por una lucha competitiva entre una pluralidad de élites políticas. La participación política de los ciudadanos se resume a elegir la élite gobernante a través del ejercicio del derecho a voto. No es necesario desarrollar una ciudadanía comprometida públicamente que delibere en los espacios públicos y asuma responsabilidades políticas. Las élites que compiten por el gobierno están preparadas para asumir estas funciones. La democracia es una poliarquía. Un sistema de selección de la élite gobernante.

Este modelo pluralista-competitivo dista de una tiranía porque no hay única élite gobernante. Es posible escoger a los gobernantes. No se impone el cuerpo político que va a dirigir el país. La ciudadanía elige entre las diferentes opciones en cada cita electoral. Por opciones no se entienden propuestas políticas, sino las personas que integran esa minoría que va a adoptar decisiones. En otras palabras, se vota una élite en lugar de un programa política. Cada élite se organiza en un partido político que concurre a las elecciones libres, periódicas y competitivas (Dahl, 1990 y1992).

En este sentido, el sistema democrático se acaba reduciendo al proceso competitivo de selección de los miembros de la élite, que puede ser más o menos plural, cuyo caso extremo sería un régimen autoritario. Se elimina la dimensión moral que caracteriza el modelo 1 (garantizar la protección de los derechos individuales) y el modelo 2 (gestión colectiva de autogobierno). La función de los ciudadanos como electores se circunscribe a elegir personas para ejercer responsabilidades políticas. El debate deja de centrarse en las propuestas políticas para dirigir toda la atención a las personas.

Este enfoque introduce el paradigma económico para describir la dinámica del sistema político en términos de mercado donde los consumidores –votantes- escogen sus productos –la élite gobernante-. Algunos incluso aplican las teorías de juegos concibiendo al individuo como un actor racional y egoísta que persigue la maximización de sus

beneficios a través de la influencia en el Gobierno gracias a su capacidad de decisión sobre sus miembros.

Para alcanzar un grado de competición óptima, se requiere el más alto nivel de pluralidad entre la oferta de grupos de poder a elegir. La falta de competencia puede desembocar en un oligopolio donde el desequilibrio entre los intereses de los ciudadanos reinaría. Las críticas que se le formulan a este modelo, por tanto, también responden a la lógica económica.

En definitiva, estos tres modelos de democracia presentan objetivos diferentes (protección de derechos individuales, participación ciudadana en el autogobierno o pluralismo de poder). No obstante, en sus versiones contemporáneas se aprecian elementos en común como la necesidad de un Estado de derecho al que se someten los gobernantes, la pluralidad de opciones políticas, la participación electoral o la garantía de protección de los derechos individuales.

A modo de conclusión, la democracia liberal puede resumirse como el sistema político que acoge la pluralidad humana y ofrece un marco para la búsqueda de un mínimo común denominador para resolver los desacuerdos frutos de la diversidad. El principio capital es el respeto a dicho procedimiento de resolución de conflictos y a la diversidad política en ese marco que Del Águila llama “*tolerancia política*” (2005: 154). En concreto los requisitos mínimos para calificar un sistema político de democracia son:

- 1) control sobre el gobierno por sus representantes elegidos democráticamente por sufragio universal activo y pasivo
- 2) convocatoria de elecciones libres de forma frecuente
- 3) libertad de expresión e información y asociación
- 4) soberanía popular

PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO

Un principio básico de cualquier sistema democrático contemporáneo es la clásica división de poderes que elaboró Montesquieu: ejecutivo, legislativo y judicial. En función del equilibrio que se establezca entre estos tres poderes surge la tipología tradicional para clasificar el sistema político. La organización de la estructura de gobierno, prime al

parlamento, prime al ejecutivo, determina si es una democracia presidencial o parlamentaria (Martínez y Garrido, 2000).

En el parlamentarismo la preeminencia que se le otorga al parlamento se vislumbra en su capacidad para nombrar y destituir al presidente del gobierno así como su control. El jefe del Estado asume un papel simbólico, pudiendo ser un rey en el caso de una monarquía parlamentaria o un presidente de la República en el caso de una república.

El Parlamento es elegido por sufragio universal directo. El consentimiento de la mayoría de sus miembros da lugar al nombramiento del presidente del gobierno, quien a su vez decide quienes son sus ministros. Las prerrogativas del ejecutivo se ejercen de forma colegiada como órgano gubernamental. Este órgano colegiado responde ante el Parlamento de acuerdo con el principio fundamental de responsabilidad política del gobierno frente al legislativo. Entre los mecanismos de control que goza el Parlamento sobre el Gobierno cabe destacar la moción de censura que le permite destituirlo. Paralelamente al jefe de Gobierno también se le dota de instrumentos para conseguir la estabilidad gubernamental. Tal es el caso de la cuestión de confianza o la disolución del Parlamento para convocar elecciones. El Parlamento y el presidente del gobierno conviven con un jefe de Estado con funciones simbólicas.

Sus orígenes se remontan a la Inglaterra del siglo XVIII posterior a la Revolución de la Gloriosa, donde el parlamento se levantó contra los abusos de poder del monarca absolutista en defensa de los intereses de la mayoría del pueblo.

En el presidencialismo, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal y convive con el Congreso también electo por sufragio universal. El Congreso se limita a ejercer la función legislativa y de control del ejecutivo sin facultades gubernamentales. La figura del Presidente de la República aúna la función de jefe del Estado y jefe de gobierno con notables poderes.

En un sistema presidencial la división entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial es plena, aunque luego para funcionar deban de colaborar entre ellos. El ejecutivo recae en una sola figura que es a su vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, que ha sido elegido en unas elecciones separadas de las legislativas por sufragio universal. El legislativo se divide en la Cámara Baja y la Cámara Alta también electas y sin facultades ejecutivas.

A diferencia del parlamentarismo, el principio de responsabilidad política del Presidente ante el poder legislativo no existe. El ejecutivo presidencialista tampoco goza del poder de disolver el Congreso. La razón de ser es que cada poder goce de autonomía absoluta. Con este objetivo se crean mecanismos y contrapesos para el control de excesos en cada uno de los tres poderes. Entre los máximos exponentes se señala el *impeachment*, mecanismo que permite al Congreso destituir al Presidente en casos de soborno o traición, entre otros. Paralelamente se reconoce el derecho a veto del Presidente en el Congreso. El primer modelo que se conoce de presidencialismo data de la Revolución Americana en 1776.

Se han descrito dos modelos de gobierno. Pero al observar la realidad se constata que existe una multiplicidad de variables de dichos modelos ideales, que han acabado engendrando un modelo mixto: el semipresidencialismo (Aguilera de Prat y Martínez, 2000).

El semipresidencialismo se diferencia por establecer un equilibrio distinto entre los tres poderes. Hunde sus raíces tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, aunque pesa más el sistema presidencial. Nace a mediados del siglo XX en Francia como sistema de gobierno mixto para dar respuesta al reto de la falta de estabilidad gubernamental que vive este país durante la IV República abriendo las puertas a la V República.

Combina la figura de un jefe de Estado elegido directamente por la ciudadanía por sufragio universal con un jefe de Gobierno elegido indirectamente por el Parlamento, que sí que es elegido por sufragio universal. En otras palabras, se dota de un jefe de Estado que es responsable directamente ante la ciudadanía y goza de notables poderes junto con un presidente de Gobierno que debe responder ante el Parlamento.

No se aprecia una clara división de poderes. El presidente del Gobierno goza entre otras prerrogativas de la facultad de disolver el Parlamento para convocar elecciones y de la cuestión de confianza. El jefe de Estado abandona el papel simbólico y asume facultades gubernamentales como ser el jefe de las Fuerzas Armada, dirigir la política exterior, nombrar al jefe de gobierno y sus miembros de gabinete, entre otros. La institución, en cambio, que ve mermar sus poderes es el Parlamento. Lo que anuncia un riesgo clásico de este modelo: el autoritarismo tan común en América Latina.

TEMA 4. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER: EL GOBIERNO MULTINIVEL

En el tema 4 se estudian los modelos de Estado en su organización vertical (Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal) así como el Estado de las autonomías. Se continúa con la creación de la UE, así como las Instituciones políticas y actores de la UE. Se continúa con la organización del poder en un mundo globalizado y la gobernanza como nueva forma de régimen político.

4.1. Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal

El debate sobre la organización política de los territorios está presente desde el comienzo mismo de nuestra historia como civilización. A ello se refiere el *Poema de Gilgamesh* en la antigua Mesopotamia cuando describe el levantamiento de murallas en torno a las *ciudades*. Sabemos que esos muros en la práctica poco pudieron hacer frente a la envergadura de los conflictos económicos, políticos y militares entre las distintas ciudades (Ur, Kish, Uruk,...) y entre éstas y los pueblos vecinos que las asolaban. El imperio de Sargón de Acad buscó una salida con la construcción de un gran poder territorial, el *imperio*. Sin embargo, la inestabilidad del mismo durante varios siglos da buena prueba de la dificultad, ya entonces, de encontrar los adecuados equilibrios entre los poderes centrales del *imperio* y los poderes locales de las *ciudades*. Esta experiencia histórica ejemplifica muy bien la terquedad de las tensiones entre lo local y lo global (o regional, estatal, imperial,...). Historia de inestabilidad que se repetiría en el mundo griego (polis, hegemonías, ligas, imperios, monarquías territoriales) y también en Roma, primero, con una *polis* republicana en expansión y los pueblos y ciudades que iba conquistando y, después, en el interior de un *Imperio* consolidado. Precisamente la crisis del Imperio, en una suerte de repetición de ciclo histórico, condujo a su fragmentación en pequeños poderes de carácter local antesala del *feudalismo medieval*.

Los *Estados constitucionales* actuales se han construido a partir de esa urdimbre medieval. En aquella época, el principio articulador de la convivencia, más allá de la mera fuerza, era el pacto feudal de derecho privado, la institución del *vasallaje*. La mayor parte del territorio se organizaba en *señoríos*, ya fueran laicos o eclesiásticos, y, especialmente a partir del siglo X d.C., en las denominadas *ciudades libres*, no sometidas a señor. Estos poderes locales, cuando no eran suficientemente fuertes para gobernarse de forma independiente se articulaban en *reinos* que coordinaban fundamentalmente las políticas de defensa frente a enemigos externos. Pocos siglos después, las mejores condiciones de

la época permitieron el desarrollo de una renacida vida cívica local que, en algunos casos, condujo a la autonomía: las *ciudades republicanas italianas*. Sin embargo, el inicio de la modernidad representaría la conformación de pujantes *Estados* sobre el plano de los antiguos reinos y un duro golpe para la legitimidad normativa del poder de las ciudades. La obra de Hobbes es, en este sentido, sumamente significativa. Los individuos para asegurar su vida ceden todo su poder al *Estado* que a partir de ese momento determina lo que es justo e injusto y, por lo que aquí interesa, decide sobre la existencia o inexistencia de los poderes locales. Tal planteamiento teórico en sus consecuencias, que no en su fundamentación, sería también defendido desde las posiciones del *absolutismo monárquico*.

Quizá la primera voz que se alza con fuerza contra estas tesis centralizadoras del poder fue la del holandés Juan Altusio (1603) que, inspirándose en las soluciones de los pueblos germánicos y hebreos, defendió *fórmulas federalistas* para los nacientes Países Bajos. Su concepción, que implica la primera defensa del *principio de subsidiariedad*, serviría a la rehabilitación del poder de las ciudades e influiría en la futura configuración de la distribución territorial del poder político en países como Estados Unidos. De hecho, las preguntas acerca de dónde ha de residir el poder –en niveles de gobierno más o menos cercanos al ciudadano- y cómo se debe articular éste –de forma más democrática o aristocrática- es el eje del debate constituyente en los Estados Unidos a partir de la *Convención de Filadelfia*. Aunque finalmente se impusieron las tesis más centralizadoras –y aristocráticas– del poder (Hamilton y Madison) no fue sino a cambio de una cierta entente con las más localistas y democráticas (Jefferson) en forma de *Estado federal*. Ese es el panorama que sorprendió a Tocqueville a principios del siglo XIX en su visita al nuevo Estado y que describió en *La democracia en América*: “La organización de las comunidades locales precedió a la del condado, la del condado a la del estado y la del estado a la de la unión”.

No es menos cierto que en el continente europeo se impondrían durante mucho tiempo las tesis de un liberalismo centralizador del poder. La impronta jacobina en pos de la igualdad marcaría, con la ayuda de la influencia napoleónica, el liberalismo del siglo XIX. Y en ese contexto el poder local es visto como el resultado de lo decidido en el centro del sistema por el parlamento, representante de la *voluntad general*. En cualquier caso, no todo el liberalismo fue en extremo centralizador. Así, por ejemplo, Benjamín Constant defendería una esfera de autonomía para los entes locales frente al poder de la voluntad

general. Según este autor, “lo que interesa sólo a una parte se debe decidir sólo por esa parte” y, dado que los municipios tienen intereses que sólo a ellos incumben, éstos deben ser independientes para resolver sobre esos asuntos de su única incumbencia. Por eso afirmará la necesidad de introducir una suerte de *federalismo* en la administración interior del Estado. Reflexiones como las de Altusio y Constant y experiencias como las de Estados Unidos, a las que posteriormente se unirían muchos otros países que buscaron en la fórmula federal la solución a sus problemas particulares de articulación territorial (Alemania, Canadá, Suiza, y un largo etcétera) nos permiten vislumbrar una rica panoplia de alternativas a la distribución territorial del poder en un *Estado constitucional*, de las que España no es sino un caso particular.

Sea como sea, cuando hablamos de Estado *unitario*, *federal*, *autonómico*, *regional*, o, incluso de *confederación* nos estamos refiriendo a la organización territorial del Estado. De la misma forma que dividimos el poder estatal en un sentido *funcional u horizontal* – legislativo, ejecutivo y judicial- también lo podemos dividir en sentido *territorial o vertical* en diferentes poderes territoriales o, si se prefiere, en distintos niveles de gobierno que, en este caso, tienen que tener repartidas las competencias a ejercer. De esta forma podemos distinguir distintos tipos de Estado en función de esta distribución del poder territorial. Lo más normal es distinguir entre *Estados unitarios* caracterizados por tener un único nivel territorial de gobierno, el general o estatal que tiene concentradas todas las competencias –legislativa, ejecutiva y judicial– y *Estados federales* que tienen normalmente dos niveles de gobierno, el estatal-federal o territorial general y el de los estados-federados o de cobertura territorial parcial en el conjunto del Estado que, en este caso y entre ellos, pueden tener las anteriores competencias distribuidas de distintas formas, normalmente por materias o por funciones sobre materias. En uno u otro caso habría que unir el nivel de gobierno de las *entidades locales* que, según los casos, pueden tener una mayor o menor autonomía de acción. Por lo demás, el llamado *Estado autonómico* se suele conceptuar como estado federal aunque con algunos rasgos propios que lo asemejan al estado unitario y el llamado *Estado regional* suele ser asociado con un estado unitario con ciertas dosis de descentralización. En ocasiones ocurre que solo un parte del territorio del Estado está sometidos a procesos de federalización –si disponen de poder legislativo- o de descentralización –si no disponen de este poder legislativo (algunos territorios de Reino Unido, algunas regiones de Italia, la región de los Asland en Finlandia, Groenlandia o las Islas Fèroe en Dinamarca; Azores y Madeira en Portugal,

por poner algunos ejemplos). Los límites entre estas formas de Estado, en cualquier caso, no están claros y pueden evolucionar en el tiempo –por ejemplo, mayor o menor descentralización en los *Estados unitarios* o la evolución desde el *federalismo dual* (cada nivel de gobierno decide sin contar con el otro sobre las competencias atribuidas) hasta el *federalismo cooperativo* (los niveles de gobierno colaboran entre sí) en los *Estados federales*– y existe un profundo y debate sobre la concepción última de estas formas territoriales de Estado.

En otro orden de cosas, hay que advertir que la asunción de un criterio formal o nominal para distinguir unas conformaciones territoriales del poder estatal u otras, suele ocultar el funcionamiento real del poder desde la perspectiva territorial en los diferentes Estados. O, dicho de otra forma, hay grandes diferencias entre la configuración de los Estados unitarios y también en la configuración de los Estados federales. Por ejemplo, entre los *Estados unitarios* Francia ha sido tradicionalmente el mejor ejemplo de la centralización, aunque en los años ochenta del XX, procedió a implementar una tímida descentralización hacia entes locales y regionales; Reino Unido, que tradicionalmente había mantenido unos poderes locales importantes, procedió a una progresiva centralización en el XIX, que se acentuó en la década de los ochenta del XX, para retornar a un proceso descentralizador a finales de los noventa (autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte); Suecia, por su parte, dispone de un poder local que disfruta de una gran autonomía presupuestaria y reglamentaria que no legislativa. En los *Estados federales*, las diferencias en los repartos territoriales del poder entre cada nivel territorial pueden llegar a ser muy acusadas y, en muchos casos, están ligadas al origen de la federación: unir a Estados previamente independientes (Alemania, Suiza), resolver situaciones de independencia sobrevenida para realidades plurales y diferenciadas territorialmente (Canadá o Australia) o descentralizar Estados previamente centralizados (Austria, India, Sudáfrica o, recientemente, Bélgica). Estas reflexiones nos indican que debemos estudiar el caso concreto para conocer realmente cómo ha estado y está distribuido el poder en la actualidad desde un punto de vista territorial.

La *Confederación*, por lo demás, no es un Estado, sino una unión o liga de Estados que han puesto algunos asuntos en común, si bien los órganos que se crean a tal efecto no constituyen un Estado, no pueden relacionarse directamente con los ciudadanos, sus decisiones son aplicadas por los Estados miembros y cada Estado miembro permanece plenamente soberano por lo que conserva el derecho a abandonar la unión. Normalmente, lo que las confederaciones históricas han puesto en común es la gestión de las relaciones

hacia el exterior y, más allá de este ámbito, han sido sumamente ineficaces salvo cuando de materias muy técnicas se ha tratado. Entre las experiencias históricas podemos mencionar las *Ligas* en la antigua Grecia y, ya en la modernidad, la Confederación de Suiza antes de 1840, la Confederación Germánica entre 1815 y 1866, los Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación de 1781 hasta 1787 y, la más reciente, la Confederación Rusa a partir de 1991.

4.2. El estado de las autonomías

España se inscribe en esta historia como un caso entre otros con los que comparte muchas de las características definidoras de los Estados constitucionales que se implantan sobre las bases del feudalismo anterior. La unión de las Coronas de Aragón y de Castilla en el siglo XV respetará la rica pluralidad política de la península ibérica. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, una Corona reinaba en Estados diferenciados que cuentan cada uno de ellos con su propio sistema político, de representación, ordenamiento jurídico, sistema fiscal, planta local o estructura judicial. En lo que hoy es España hace tan solo trescientos años convivían varios Estados en el sentido moderno del término.

El advenimiento de la nueva dinastía de los Borbones a principios del XVIII supuso un cambio profundo en ese escenario por la abolición de los fueros de los antiguos reinos y la unificación del derecho en torno a la Corona. Aun así esa unificación y centralización del poder no fue uniforme pues se respetaron algunos fueros territoriales como los vascos y navarros y buena parte del derecho civil foral en muchos otros territorios. Sobre esa base se construirá el *Estado constitucional liberal* a principios del siglo XIX que, pese a su talante centralizador, seguirá respetando algunos rastros de la antigua autonomía feudal. Sea como fuere, el advenimiento del romanticismo liberal y la pujanza económica de Cataluña condujo bien entrado el XIX a la *renaixença* de expresiones identitarias periféricas a las que seguirían otras como la vasca, la gallega o la valenciana. No se explica de otra forma el episodio de la II República que se quiso *federal* en la conformación del poder territorial.

No obstante, aquel intento fracasó, posiblemente porque sin sujetos políticos territoriales de fuste difícilmente se podía plantear ningún pulso a un poder fuertemente unitario y centralizado durante ya algo más de 150 años. Aun así, persistieron las tensiones, especialmente en Cataluña: la aceptación de la *Mancomunidad de Cataluña* de 1914 y su posible extensión a otros territorios (como pretendían, por ejemplo, las propuestas de crear una *Macomunidad Valenciana* por parte de la Diputación y del Ayuntamiento de

Valencia en 1919). Sin embargo y una vez más, con la dictadura de Primo de Rivera y especialmente a partir de 1925, tras la aprobación del Estatuto Provincial, se impondría la línea centralista.

La II República quiso, de nuevo, dar solución a estos problemas territoriales –por entonces, a la reivindicación de autonomía de Cataluña se había sumado la de los representantes del País Vasco– planteando un *Estado integral* en el que los diferentes territorios pudieran adquirir un estatus de autonomía al modo de los *estados federales*. La experiencia se cerraría con un nuevo fracaso y, lo que es peor, con un conflicto civil armado que supuso muerte, exilio, retraso, pobreza, falta de libertad para nuestro país durante varias décadas. Esa experiencia marcaría la nueva forma de entender los equilibrios territoriales en el momento de la transición política a la democracia durante los años setenta.

La Dictadura de Franco se caracterizó por un fuerte centralismo que, pese a todo, respetó los fueros de algunas provincias –las consideradas *amigas*, como Álava– pero es obvio que pese a sus esfuerzos por borrar del mapa las aspiraciones autonomistas de los territorios periféricos no lo consiguió. Lo que es peor, en algún caso –País Vasco– se configuró un movimiento terrorista de carácter separatista –ETA– que marcaría profundamente las primeras décadas de la democracia. Además, otros territorios se sumaron con fuerza a las reivindicaciones autonomistas como Galicia, País Valenciano, Canarias y, a la postre, Andalucía. La futura Constitución democrática estaba obligada a atender una tensión no resuelta y lo hizo planteando, con ligeros matices, la solución de la I República, ahora en términos de *Estado de las Autonomías*.

El *Estado de las Autonomías* que establece la Constitución de 1978 es un sistema muy singular de articulación territorial nacido de la necesidad de llegar a un consenso entre fuerzas políticas y sociales con visiones muy alejadas sobre esta cuestión. No es extraño que el punto de equilibrio alcanzado –fruto de la correlación de fuerzas del momento– se encuentra a mitad camino de una estructura territorial unitaria y una estructura territorial federal; elementos característicos de una y otra se entremezclan haciendo posible en principio que, según soplen los vientos de las mayorías políticas, la política territorial se acerque más a planteamientos unitarios o a planteamientos federales. Sin embargo y en la práctica, el punto de equilibrio ha ido inclinado hacia posiciones centralistas y deja sin resolver algunas de las necesidades básicas de todo sistema en el que existan autonomías territoriales como es, especialmente, la de su articulación funcional.

En la Constitución de 1978 en principio se diseña una distribución del poder estatal en tres niveles territoriales: estatal (órganos centrales); regional (comunidades autónomas); y local (municipios y provincias). A los tres niveles la Constitución les garantiza la autonomía para el gobierno de sus intereses según la distribución de competencias que la propia Constitución establece. Parece, pues, que tenemos –en términos *sistémicos*– un sistema político con una buena (adecuada) representación de sus territorios a los que, además, se les dota de poder para desarrollar políticas particulares según cada caso. Es más, si nos fijamos en la distribución de competencias efectuadas –funciones y materias– no parece en principio que ésta se aparte en demasía de lo que es habitual en los países de estructura federal del poder. Además, la distribución de competencias queda asegurada por unos *Estatutos de Autonomía* que, una vez aprobados por Ley Orgánica por las Cortes Generales, sufren una suerte de mutación en *norma constitucional* pues para su reforma en todos los casos pasa a ser imprescindible la propia voluntad autonómica (Aja, 1999). Esto es, con el Estatuto nace para la Comunidad Autónoma una garantía de naturaleza cuasi-constitucional por la que los órganos centrales del Estado no pueden variar unilateralmente esa distribución de competencias (la fijada por el *bloque constitucional* en expresión del Tribunal Constitucional).

A esos dos niveles de gobierno –mal llamados, dadas las confusiones que generan, *estatal* y *autonómico*–, se le suma el nivel local –municipios y provincias– que, según el artículo 137 de la Constitución también tiene garantizada la *autonomía* para el gobierno de sus intereses, si bien en este caso no recibe la atribución directa de unas competencias –funciones y materias–, aspecto éste que nos pone sobre la pista de un nivel de gobierno cuyo margen de poder real, necesariamente existente por voluntad del constituyente, queda supeditado, sin embargo, a la voluntad coyuntural del legislativo de los otros dos niveles de gobierno. Sea como fuere, tres niveles de gobierno con poder material o real, aun diferente entre sí, que definen una estructura federal para nuestro Estado.

Sin embargo, el sistema del Estado de las Autonomías se ha caracterizado por la ausencia o debilidad de otros elementos característicos en los *Estados federales*: una adecuada articulación entre los distintos poderes o niveles de gobierno; un tribunal neutral que resuelva los conflictos ente los distintos niveles de gobierno; o un suficiente y garantizado sistema de financiación para los distintos poderes o niveles de gobierno. La inexistencia de estos elementos debería haber puesto en guardia a los sustentadores –desde un punto de vista descriptivo– de la tesis federal sobre conclusiones apresuradas respecto a la

naturaleza de nuestro Estado. Y es que si éste se puede calificar de *federal* sólo puede hacerse en un sentido –podríamos decir– *light* y muy poco halagüeño para un planteamiento normativo en clave federal.

En el fondo las tesis unitarias y centralizadoras balancearon de su lado el punto de consenso a través de una serie de salvaguardias que, a la postre, se han desplegado en toda su extensión –no tenía por qué haber sido así, pero así ha sido–. Además de las previstas de forma expresa para casos extremos, ya sea la del artículo 151.3 –leyes de armonización– o la del artículo 155 –medidas de cumplimiento forzoso en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de una comunidad autónoma–, esas garantías de unidad y centralización en el marco del funcionamiento ordinario del Estado de las Autonomías han sido:

- en primer lugar, la legislación *básica* prevista para las materias más relevantes sobre las que las Comunidades Autónomas han previsto en sus estatutos que tendrán competencia en materia de desarrollo legislativo, reglamentación y ejecución;
- en segundo lugar, las materias *transversales*, como la economía, que se proyectan en el resto de materias legitimando cualquier intervención pese a la letra de los Estatutos;
- en tercer lugar, las políticas de *fomento* que, a través de subvenciones e inyecciones de capital desde el centro del Estado, condicionan las posibles políticas autonómicas en tantos otros sectores de actuación.

Si no más, estas plasmaciones del poder de los órganos centrales del Estado garantizados por el artículo 149.1 de la Constitución dejan la autonomía de las Comunidades Autónomas al albur de la voluntad del Estado central. Y en la práctica éste no ha dejado pasar la ocasión para desplegar el potencial de ese poder constitucionalmente garantizado. Por ejemplo, ha interpretado *lo básico* en sentido muy amplio o extenso hasta el punto de que el margen de maniobra para la legislación *de desarrollo* de las comunidades autónomas queda reducido a cuestiones de detalle (no es extraño que los críticos de las autonomías, para más *inri* de las mismas, les afeen o critiquen la poca innovación de su desarrollo, cuando no el mimetismo de unas con otros, cuestionando su utilidad); o, por ejemplo, utilizando como excusa su competencia sobre cuestiones económicas para adentrarse en la regulación de aspectos esenciales de materias sobre las que en principio

las Comunidades Autónomas tienen estatutariamente garantizada su capacidad normativa.

En fin, sin margen para innovar legislativamente y con un Tribunal Constitucional cuya composición es decidida por los órganos centrales del Estado, el poder de las Comunidades Autónomas queda reducido al de la reglamentación y de la ejecución. En términos generales, ese es el poder real de nuestras Comunidades Autónomas: ejecución de los deseos-mandatos expresados por las leyes de poder central del Estado. Por poner una nota de color al panorama autonómico cabría reconocer que, en el reparto, a las comunidades autónomas les ha caído en suerte la gestión de dos de las materias con más cuantía presupuestaria, la educación y la sanidad. Pero más allá de esta fortaleza en términos de gestión y poder presupuestario que permite a algunos afirmar con orgullo que nuestro país tiene un grado de descentralización superior al de muchos de los Estados federales del mundo, nuestro sistema de distribución territorial del poder queda supeditado a unas fuertes dosis de unidad y centralismo desde el punto de vista normativo, esto es, de lo que se puede en realidad hacer o no hacer con autonomía. Aspecto éste que queda finalmente *atado y bien atado* con un sistema de financiación que deja poco margen a las autonomías, pues no hay autonomía sin poder económico que la respalde.

4.3. La creación de la UE

La Unión Europea es un producto histórico que, como otras experiencias anteriores pero desde su propia particularidad, intenta crear fórmulas de organización política a una gran escala territorial para facilitar la convivencia y la solución de los problemas sociales y políticos no sólo entre individuos sino entre sujetos políticos preexistentes, en nuestro caso, los Estados europeos. La historia de la Unión Europea –que como tal empieza a mediados del siglo XX– tiene, sin embargo, claros antecedentes en otras formas organizativas anteriores: la extensión en el Mediterráneo de la República de Roma, el Imperio Romano, la República Cristiana, el Imperio Romano-germánico, el planteamiento universal de la República francesa, el Imperio napoleónico y otros intentos de generar estructuras políticas para el conjunto del continente europeo. Muchas de estas experiencias han marcado la cultura política europea y todavía hoy nos aportan enseñanzas sobre los problemas que tamaño empeño representa, al tiempo que nos ofrecen pistas tanto sobre los caminos a evitar como sobre los caminos a seguir.

La Unión Europea es el resultado de la terrible experiencia de la II Guerra Mundial. Los nuevos dirigentes europeos quieren entonces evitar a toda costa tropezar con los mismos

problemas que ocasionaron esta cruel confrontación. Paradigmáticos de este deseo resultan el discurso de Churchill en la Universidad de Zúrich en 1946 y el llamamiento de Robert Schumann para que los países europeos pongan en común la gestión política de la producción y distribución del acero y el carbón en 1950. Un año después, 1951, se constituye la *Comunidad Europea del Carbón y el Acero* (CECA). La historia de la Unión Europea propiamente dicha comienza con la firma del *Tratado de Roma*, por parte de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo en 1957, por el que se crea la *Comunidad Económica Europea* (CEE), un mercado interior sin barreras comerciales. Un año después, a la supresión de aranceles, se suma la puesta en marcha de la *Política Agrícola Común* –en esencia, la subvención y garantía de los precios de los productos agrícolas, que no es otra cosa que la forma de compensar Alemania a Francia por la aceptación de la apertura comercial que beneficia especialmente al primer país–. En 1965 se fusionan los ejecutivos de los diferentes tratados creándose la *Comisión Europea* (CE) y el *Consejo de la Unión Europea* (CUE).

En 1973 se sumarían a la CEE Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (Noruega se quedó fuera porque sus ciudadanos no apoyaron en referéndum el tratado de adhesión). Mientras tanto se iba perfeccionando la organización de las instituciones europeas y ampliando el abanico de sus políticas. Así, por ejemplo, se constituye el *Consejo Europeo*, el *Parlamento* pasa a elegirse directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, se dan los primeros pasos en política exterior con la llamada *Cooperación Política Europea* y, también, en materia de política de desarrollo regional –con el tiempo política estructural y de cohesión: fondos europeos para el desarrollo–.

No obstante, la crisis de los setenta ralentizó el propio desarrollo de la unión, por lo menos hasta que en los años ochenta, ante la competencia creciente de otras economías, se dieron nuevos impulsos. El *Acta Única Europea* de 1986 supuso la consolidación de *las cuatro libertades* de la unión: circulación de bienes, capitales, personas y servicios. Al tiempo se da entrada a nuevos países: Grecia (1982) y España y Portugal (1986).

Hay que esperar a la caída del mundo soviético en 1989 para que la unión de nuevo la integración. En 1990 se incorpora Alemania oriental. En 1992 se firma el *Tratado de Maastricht*, momento en el que la anterior *Comunidad Europea* adopta su nombre definitivo de *Unión Europea* y extiende su ámbito competencial a los asuntos de justicia e interior, política exterior y de seguridad común y la política de ciudadanía europea –protección diplomática común y voto en las elecciones municipales cualquiera que sea el

país de residencia de la UE-. En 1995 se incorporan nuevos países: Austria, Finlandia y Suecia. En 2002 se implanta la moneda única, el *Euro*, bajo el control del *Banco Central Europeo*. En 2004 se incorporan diez nuevos países procedentes del antiguo bloque soviético: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Estonia, Letonia, Chipre y Malta. También en este año se impulsó la firma de un Tratado que pretendía dotar de naturaleza constitucional a la Unión pero, tras ser rechazado en referéndum por los ciudadanos de países como Francia o los Países Bajos, quedó aparcado.

Aun así en 2007 se firmó el *Tratado de Lisboa*, que sin ser propiamente constitucional, mejora sustancialmente la organización de la UE: incrementa el ámbito de las decisiones por mayoría cualificada para evitar estancamientos, amplía el ámbito de las decisiones conjuntas del *Parlamento* y del *Consejo* lo que otorga mayor peso al primero, crea nuevas instituciones como el *Presidente del Consejo Europeo*, *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad* y, especialmente, establece la vinculación jurídica de la *Carta de Derechos Fundamentales* para todos los países de la Unión. También en 2007 se incorporan nuevos países, Bulgaria y Rumanía. En Croacia, que suma así el país 28 de la UE. Han solicitado también su adhesión países como Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, Macedonia o Albania que están a la espera de que fructifiquen las correspondientes negociaciones en marcha. Y, en sentido opuesto, Reino Unido ha solicitado su salida de la UE, el *Brexit*, que actualmente está en fase de negociación e implementación.

4.4. Instituciones políticas y actores de la UE

La Unión Europea es un complejo organizativo donde cuanto menos hay que distinguir entre las *instituciones políticas* –Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo y la Comisión Europea–; las *instituciones no políticas* –Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo– junto con *otros organismos* –Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones, Defensor del Pueblo Europeo y Agencias Europeas-. Las *instituciones políticas* representan el entramado institucional fundamental de la Unión Europea junto con el Tribunal de Justicia.

Parlamento Europeo: Elegido por los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea en elecciones que se celebran cada cinco años. El Parlamento actual está conformado por 751 diputados que representan al segundo electorado más grande del mundo tras el de la

India. Comparte con el Consejo la potestad legislativa y presupuestaria y le corresponde el control sobre el presupuesto de la Unión. La Comisión Europea es responsable ante el Parlamento que elige directamente al Presidente de la Comisión y aprueba también la designación de la Comisión en su conjunto.

Consejo de la Unión Europea: Es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros. Se trata de un foro intergubernamental cuya presidencia es rotatoria con carácter semestral. Está formado por los ministros de los gobiernos nacionales de todos los países de la Unión Europea que se reúnen según el ámbito material que corresponda en cada caso. A su servicio está el Comité de representantes Permanentes de los Estados ante la Unión que son los que preparan sus reuniones, así como toda una serie de comités especializados. Comparte con el Parlamento la responsabilidad de aprobar las leyes y adoptar las decisiones políticas. Para adoptar sus decisiones en sectores “sensibles” se requiere unanimidad; si se trata de funciones legislativas compartidas con el Parlamento, lo normal es que se exija mayoría cualificada. El número de votos que le corresponde a cada Estado varía en función del tamaño de su población.

Consejo Europeo: Es un organismo intergubernamental conformado por los Jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros junto con el presidente permanente del Consejo y del presidente de la Comisión Europea. Su función es meramente de orientación política simbólica pues tiene vedada la facultad legislativa: se limita a fijar objetivos y líneas estratégicas en las llamadas *Cumbres Europeas* que se celebran periódicamente. Su presidente es, simbólicamente también, el de la Unión Europea al ser el más alto representante de la UE en el ámbito de la seguridad exterior y de seguridad común. Se renueva cada dos años y medio con un máximo de dos mandatos.

Comisión Europea: Es el órgano ejecutivo de la Unión Europea encargado de realizar las propuestas legislativas al Parlamento, defender los tratados, hacer cumplir la legislación europea, gestionar el presupuesto, aplicar las políticas de la Unión y gestionar el funcionamiento ordinario del aparato administrativo de la Unión. Está compuesta por un número de comisarios que se corresponde con dos tercios del número de Estados miembros y es liderado por su Presidente. Cada comisario es el responsable de una cartera o ámbito competencial. Una vez nombrada la Comisión por el Parlamento sólo puede ser desplazada por una moción de censura apoyada por dos tercios de los parlamentarios europeos.

4.5. El proceso político en la UE

Se ha dicho que los principios de funcionamiento en la Unión Europea responden al diseño que Jean Monnet hizo en sus inicios para la CECA (Torreblanca, 2010: 313). Para este político, impulsor de la integración europea “nada es posible sin las personas, nada es duradero sin las instituciones”. Los principios fundamentales en el funcionamiento de la UE serían:

1. Concepción de la Comunidad como una *comunidad de derecho*, lo que significa que la Unión Europea se rige por el principio de legalidad y es responsable de aplicar o controlar la aplicación del *acervo comunitario* que goza primacía sobre las normas nacionales y al que están sujetos todos los Estados miembros.
2. *Independencia de las instituciones comunitarias*. En ese sentido la Comisión y los comisarios que la integran representan los intereses de la Unión Europea y no de los países que son nacionales cada uno de ellos. Del mismo modo los funcionarios europeos deben lealtad a las instituciones europeas y no a los Estados de los que son nacionales.
3. *Centralidad de la Comisión Europea* como institución impulsora de los intereses del conjunto. En ese sentido tiene el monopolio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento, lo que le convierte en el pilar central del sistema.
4. *Equilibrio entre Estados grandes y pequeños*. Los votos de cada Estado en el Parlamento y la Comisión están ponderados por el tamaño poblacional de cada Estado pero cada decisión es producto de votación democrática por lo que, por un lado, salvo que se requiera unanimidad, un Estado grande puede quedar en minoría y, por otro lado, se introduce como regla general las votaciones por mayoría cualificada para evitar en la medida de lo posible el bloqueo, al tiempo que se persigue que las decisiones se tomen por un amplio consenso.

En ocasiones se ha criticado el llamado “déficit democrático” en el funcionamiento de la Unión. Ciertamente los ciudadanos solo están representados indirectamente, que existe una fuerte influencia de los grandes grupos organizados –lobbies y otros grupos de presión– en su funcionamiento ordinario y que el desarrollo de la Unión se haya acentuado en los ámbitos económicos, especialmente de liberación comercial, dejándose de lado durante bastante tiempo el pilar social de la Unión. En parte tales fallas han conducido a una cierta desafección entre los ciudadanos europeos que se ha materializado en una baja participación en las elecciones europeas y el rechazo de planteamiento de cariz

constitucional para la Unión. Sin embargo, en otro sentido, se han señalado los rasgos más democráticos del proyecto, desde el sometimiento a la ley y a los dictámenes y sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, la vinculación de todos los Estados a la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*, los pasos implementados hacia la ciudadanía europea –protección diplomática y participación en elecciones locales, por ejemplo–, además de la representación indirecta a través de representantes en el Parlamento Europeo y de los gobiernos de los respectivos Estados nacionales. Para muchos, estaríamos ante un experimento democrático a gran escala o *democracia supranacional* conformada a partir no de un único *demos* sino de una pluralidad de *demos*: *demosi-cracia*.

En torno a este debate se ha señalado la naturaleza compleja de la Unión Europea, una mezcla de organización *internacional* y de organización *comunitaria*, que tiene algunos rasgos de carácter estatal pero no llega a ser un Estado. Algunas instituciones de la Unión representan mejor el carácter *intergubernamental* de la UE como el Consejo de la Unión Europea o el Consejo de la Unión, mientras que otras representan mejor el carácter *comunitario* como la Comisión Europea y en parte el Parlamento. Aunque no es un Estado –carece de fuerzas armadas o policiales, de recursos financieros propios, se asienta sobre la voluntad de Estados soberanos y no puede contravenir las normas constitucionales de los Estados miembros (Scmitter, 1992)–, tiene algunos de sus rasgos como “la definición de unos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) nítidamente articulados en una serie de normas de carácter constitucional (si no en el sentido formal, al menos sí en el sentido práctico) y con un sistema de organización de carácter federal o multinivel (europeo, nacional y subnacional o regional)” (Torreblanca, 2010: 322).

4.6. El Estado y la organización del poder en un mundo globalizado

Desde las últimas décadas del siglo XX se viene cuestionando la viabilidad de los Estados para hacer frente a los retos de las sociedades actuales en un mundo globalizado. Sin embargo y pese a ello el Estado no ha encontrado sustituto como forma de organización política más allá de la creación de algunas organizaciones supranacionales a las que se delegan algunos ámbitos competenciales generalmente bajo el control y supervisión permanente de los propios Estados. De hecho, desde su propio nacimiento el *poder soberano* de los Estados definido por Juan Bodino como “perpetuo y absoluto” siempre ha estado en cuestión. Todos los Estados han estado y están condicionados por factores de carácter supranacional o internacional que doblegan en algún aspecto su voluntad.

Lo cierto es que a finales del XX se sucedieron una serie de transformaciones propiciadas por la revolución de las comunicaciones, los transportes y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estas transformaciones han afectado con mucha intensidad y en un breve plazo nuestra forma de vivir generando algunos fenómenos a su vez novedosos, si no en su presencia sí en su intensidad. Así, por ejemplo, ha surgido un sistema económico mundial, legitimado en su configuración en buena parte por las tesis del neoliberalismo; se han revelado factores internacionales difícilmente controlables desde el Estado como los armamentos nucleares, el terrorismo internacional, el tráfico de estupefacientes o las migraciones masivas de personas; se ha producido una expansión de las comunicaciones transnacionales bien explicada como *sociedad-red* por Manuel Castells; la cultura se ha hecho cada vez más global con fenómenos perfectamente definidos de *simbiosis cultural*; junto con otros fenómenos adicionales.

La aparición de estos nuevos retos, sin embargo, no significa necesariamente la desaparición de los Estados. Ciertamente se ha propuesto en el plano teórico la necesidad de un *gobierno global* (Held) pero en la práctica está lejos de prosperar. La Organización de las Naciones Unidas, su funcionamiento e impacto real, simboliza a la perfección las dificultades para tamaña empresa. Es verdad que ha crecido el número de organizaciones internacionales pero predominan claramente las de carácter intergubernamental y de mera colaboración. Allá donde más lejos se ha avanzado en la integración de políticas, la Unión Europea, se está muy lejos de alcanzar una integración completa y se han acrecentado en su interior las tensiones nacionalistas y segregacionistas. En la práctica, más bien parece que es la ausencia o debilidad del Estado la fuente de conflictos. Además, la globalización presenta unas derivadas de riesgo para la libertad y la igualdad de la ciudadanía que obliga a reforzar los poderes locales, entre ellos los Estados.

Como se ha dicho, la principal dificultad estriba en encontrar el “lugar de la acción” en un mundo globalizado o, lo que es lo mismo, hacer política para responder a los problemas de la realidad. Se necesita edificar un *nuevo proyecto político* que haga frente a los retos de la globalización desde el realismo. No parece una respuesta realista renacionalizar las políticas y cerrar los Estados al mundo. Parece más sensato adaptar a los Estados a la nueva realidad, hacerlos más versátiles y pluriformes, acomodarlos a nuevas formas de gobernanza. Fernando Vallespín ha señalado como respuestas realistas: integrar los problemas globales en el propio proceso de discusión interna (Habermas); crear partidos de carácter cosmopolita (Beck); potenciar la actividad de los grupos de la

sociedad civil internacional; y abordar los cambios institucionales necesarios para fortalecer los factores de gobernabilidad.

4.7. La gobernanza como nueva forma de régimen político

Se ha dicho que los *territorios inteligentes* son “los capaces de generar o incorporar los conocimientos necesarios para poner en valor de manera eficiente y racional sus recursos, con lo que se contribuye a mejorar las condiciones medioambientales y la calidad de vida de la sociedad” (Hermosilla, 2016: 17). En la nueva coyuntura de la globalización y de la incertidumbre sistémica, cada territorio, cada Estado, cada región, cada municipio debe buscar su propio camino, conocer sus recursos, valorar sus potencialidades, consensuar su proyecto de futuro y armarse de la voluntad necesaria para emprender el reto del desarrollo. No caben las soluciones fáciles ni simplistas. Los métodos tradicionales basados en un enfoque predominantemente económico, y pensados de arriba abajo, están obsoletos. Por eso, desde hace unas décadas se han ido abriendo camino nuevas estrategias de cooperación, vertical y horizontal, entre esferas de gobierno, nuevas iniciativas participadas por diversos actores para favorecer la promoción de los territorios y nuevos enfoques estratégicos. La concepción cada vez más extendida del desarrollo es la de fomentar planteamientos estratégicos holísticos que aprovechen todos los recursos materiales y humanos de un territorio, que estimulen el aprendizaje y la innovación, que aprendan de las buenas prácticas de otros y establezcan sus valores diferenciales, que movilicen a la población y ha hagan protagonista de su futuro (Pike *et al.*, 2006). En términos políticos, se necesita *gobernanza democrática*.

Las definiciones sobre la gobernanza son múltiples en la literatura científica sobre la materia y todas ellas hacen referencia a las técnicas e instrumentos para conseguir una gestión política estratégica que combine las iniciativas e intereses de la sociedad, el Estado y el mercado. Para Pascual Esteve es “un modo de gobernar en que lo prioritario es *gestionar las relaciones* entre los principales sectores implicados para construir colectivamente y de manera compartida la ciudad (el territorio, a nuestros efectos)” (Pascual Esteve, 2011: 89). A juicio de este autor, el objetivo general de la gobernanza democrática se centra en el desarrollo humano del grupo que se tome de referencia, ya sea local, regional, estatal o supraestatal, para lo cual sólo existe un camino que es la mejora de la capacidad de acción de ese grupo en términos organizativos y eso pasa por la contribución de todos, esto es, por un trabajo en red que debe articularse por los gobiernos democráticos representativos en cada nivel o escala territorial de referencia.

La gobernanza o gobierno en red significa, como bien señalaban I. Blanco y R. Gomà, el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos. La buena gobernanza democrática, simbolizaría la transición desde estructuras verticales y jerárquicas a estructuras más horizontales, participadas, reticulares y porosas. La gobernanza implica, esencialmente, gobierno multinivel, en red y participativo donde los Estados son un actor, principal e importante pero no único, en el nuevo marco de la globalización.

TEMA 5. LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER

En esta lección se estudia la distribución horizontal del poder con el objetivo de comprender el funcionamiento de la urdimbre político-institucional de un estado. En primer lugar, se aborda el entramado institucional, los parlamentos, ejecutivos, grupos parlamentarios y representantes políticos, las funciones parlamentarias, la estructura y la función gubernamental. En segundo lugar, se estudia las relaciones formales e informales entre ejecutivo y legislativo, esto es, entre parlamento y gobierno. En tercer lugar, se aborda la estructura política del poder judicial y las relaciones entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

5.1. El entramado institucional

Si la organización territorial de un estado se identifica con la concepción vertical del poder, la estructura institucional hace referencia la distribución horizontal, en el que se identifican los sujetos y organismos que ejercen el poder y las relaciones que se establecen entre ellos a tenor de sus funciones y organización (Palmer en Del Águila, 2002).

El origen de la parcelación institucional se sitúa en las democracias liberales surgidas a finales del siglo XVIII, que garantizan la separación de poderes del estado para evitar la concentración del poder en manos del entonces monarca absoluto, distribuyendo el poder y generando dinámicas de contrapesos y contrapoderes que, en esencia, equilibraran el ejercicio del mismo. A partir de la concepción original de Montesquieu y Locke, las democracias actuales se fundamentan en la teoría de la separación de poderes sobre la base de la tipología de funciones legislativa, ejecutiva y judicial que dan lugar al parlamento, al gobierno (y a la administración), y a la justicia como elementos esenciales del estado. Así, se ha producido un proceso de despersonalización del ejercicio del poder político (Vallès, 2000).

Existen grandes modelos de estado según las relaciones que se producen entre los poderes legislativo y ejecutivo:

- Modelo presidencialista: el parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención en la elección de la presidencia ni puede relevarlo pero supervisa la acción del ejecutivo y debe dar su asentimiento. Se produce una fusión entre la jefatura de estado y la jefatura de

gobierno. El presidente/a es una entidad superior con atribuciones propias y establece un vínculo directo con el electorado. Además, puede vetar leyes aprobadas por el parlamento.

- Modelo semipresidencialista: la presidencia es elegida directamente por la ciudadanía y el primer/a o ministro/a es elegido por el parlamento, es decir, tiene una estructura de autoridad dual (Lois y Alonso, 2014) que obliga al entendimiento continuo.
- Modelo parlamentario: el parlamento interviene exclusiva y decisivamente en el gobierno, y el ejecutivo puede disolver el parlamento. El elemento fundamental es la primacía de la entidad colegiada y la responsabilidad solidaria de la gestión, donde la presidencia tiene una función preeminente. La jefatura de estado tiene un papel ceremonial.

5.2. El poder legislativo

Los parlamentos se han configurado como los escenarios de la democracia donde se dirime el conflicto político (Vallès, 2000). Es el lugar donde interactúan los diferentes grupos políticos que representan los intereses políticos de una comunidad para llegar a decisiones políticas sobre la base del consenso o mayoría. Desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX, los parlamentos eran el centro de la política, de mayor peso simbólico de la democracia, pero con el devenir del tiempo, el papel protagonista de los gobiernos y las presidencias unido a la espectacularización de la política, han ido relegándolos a un papel secundario respecto del ejecutivo.

Los parlamentos se renuevan regularmente, entre dos y seis años según los sistemas, y ese periodo recibe el nombre de legislatura. Los parlamentos tienen una naturaleza permanente, esto es, la disolución de las cámaras para la convocatoria de elecciones no paraliza la existencia y actividad parlamentaria, sino que generan un flujo decisional continuo (Lois y Alonso, 2014).

El parlamento puede ser monocameral o bicameral en función del número de cámaras de representantes existente. El sistema monocameral es el que concentra el poder legislativo en una única cámara de representación del conjunto de la ciudadanía. Ejemplos de sistemas monocamerales son Suecia, Dinamarca, Nueva Zelanda o Portugal. La mayor parte de los sistemas son bicamerales, esto es, la existencia de dos cámaras de

representación con diferentes funciones atribuidas y con relaciones de poder simétricas o asimétricas entre sí. El surgimiento de una segunda cámara está relacionado con la lógica del contrapeso político, bien sea de corte popular frente a los grupos privilegiados (clase social) o de contrapeso territorial, con la relación de poder entre territorios periféricos y centro de poder. En el caso español, el Congreso de los Diputados, de corte general, y el Senado, de corte territorial, conforman el sistema bicameral que adquiere el nombre de Cortes Generales. Ambas cámaras tienen una distribución asimétrica de competencias, funciones, protagonismo, tamaño y procedimiento de selección.

Las principales funciones del poder legislativo son (Vallès, 2000):

a) Legitimidad del sistema político y representación política de la ciudadanía: canaliza las demandas sociales, económicas y políticas y representa la pluralidad, las ideologías, grupos sociales y partidos políticos.

b) Formación y control del gobierno: en los sistemas parlamentarios, el parlamento es la intermediación entre la ciudadanía y el gobierno, ya que lo nombra (función electiva) y lo somete a control, o dicho de otro modo, el gobierno es responsable ante el parlamento y el parlamento ante la ciudadanía. Además, es el espacio de la oposición política para el control del ejecutivo. Así, en el parlamento se constituye o se destituye al gobierno, y a su vez, comparte con la ciudadanía el papel fiscalizador del ejecutivo.

c) Cuestión de confianza y moción de censura: son los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo. La moción de confianza es la declaración de que el parlamento respalda la acción del gobierno o de uno de sus miembros. La moción de censura es la manifestación del rechazo mayoritario de la cámara hacia la acción de gobierno y la retirada de la confianza. En el caso español, la moción de censura es de tipo constructiva, es decir, debe presentarse una candidatura alternativa a la presidencia del gobierno para que, si tiene éxito, automáticamente se invista a un nuevo presidente/a y no se produzca un vacío de poder. En España se han presentado cuatro mociones de censura y ha prosperado una, la 2018 de Pedro Sánchez (PSOE) a Mariano Rajoy (PP).

d) La actividad legislativa: es la conversión de las grandes decisiones políticas en texto legal. Es la función exclusiva e histórica de los parlamentos, si bien es cierto en las últimas décadas el ejecutivo ha adquirido mayor protagonismo en la iniciativa legislativa.

La actividad parlamentaria se fundamenta en la acción de los grupos parlamentarios, agrupaciones constituidas sobre la coincidencia política o, dicho de otro modo, es la traducción parlamentaria de los partidos políticos. Desde los orígenes del parlamentarismo del siglo XVIII hasta la actualidad, la figura del parlamentario o parlamentaria ha ido perdiendo protagonismo en favor del grupo parlamentario, primándose la disciplina de voto y partido, ya que el control de las listas electorales como acceso al parlamento recae en el partido político, y la preeminencia del líder del partido como líder parlamentario.

Habitualmente, los y las parlamentarias suelen ser un reflejo social, económico y cultural de la comunidad a la que representan. Así, los procesos de modernización y democratización de las sociedades han supuesto un cambio en el perfil de los grupos parlamentarios. La mayor revolución de las últimas décadas en los parlamentos occidentales es la presencia equilibrada de mujeres así como de una mayor diversidad de razas, religiones y condición socioeconómica, a semejanza de la propia sociedad.

5.3. El poder ejecutivo

El gobierno es la institución del ejecutivo, es el impulsor principal de las grandes decisiones políticas y se auxilia en la administración para realizar sus funciones. En las sociedades complejas actuales, requiere de una dirección política efectiva, continuada, organizada y homogénea pues la centralidad de los gobiernos y su protagonismo político hace que recaiga en ellos la responsabilidad de la organización de vida colectiva y la efectividad de los derechos individuales y colectivos (Matas en Reniu, 2012).

En relación a los sistemas políticos, la clasificación contempla dos modalidades de ejecutivo: por un lado, los duales, donde las funciones se reparten de manera asimétrica entre la jefatura de gobierno y la jefatura de estado, con función efectiva de dirección política y coordinación administrativa y con función ceremonial y representativa, respectivamente. Los ejecutivos duales son característicos de sistemas parlamentarios. En el caso español, es un ejecutivo dual donde la jefatura de gobierno es elegida por el Congreso de los Diputados y la jefatura de estado es una monarquía hereditaria con criterio automático de sucesión. Por otro lado, los ejecutivos monistas, propios de sistemas presidenciales, concentran las funciones ejecutivas en un único órgano, la presidencia del estado. Son el caso de Estados Unidos, Argentina o Australia.

Siguiendo al profesor Vallès, las funciones del gobierno son:

- Tomar la iniciativa política principal, elaboración y ejecución de políticas para dirimir los conflictos de la sociedad conforme al programa presentado en el acto de investidura.
- Ejercer la dirección, coordinación y supervisión de la Administración Pública, es decir, la ejecución directa de las políticas públicas.
- Ostentar la representación simbólica de la comunidad política.
- Gestionar las crisis ya que su capacidad de reacción y decisión es más rápida e inmediata que la de otras instituciones más amplias.
- Liderazgo social y selección de los asuntos de interés general de una comunidad política que deben ser acometidos por el poder político.

Además, el gobierno tiene la potestad reglamentaria de cumplir y hacer cumplir las leyes, así como tiene capacidad reglamentaria para el desarrollo de su tarea directiva.

Existen tres tipos de gobierno en función de la estrecha relación entre los sistemas políticos y las modalidades de ejecutivo: a) el gobierno presidencial, en el que el presidente constituye por sí misma una entidad diferente y superior que dirige, coordina y personaliza toda la responsabilidad del órgano; b) el gobierno de gabinete, donde el elemento fundamental es la primacía de la entidad colegiada y la responsabilidad solidaria de la gestión; y c) el gobierno ministerial, con mayor presencia de los ministros/as que tienen mayor importancia individual y mayor autonomía en la toma de decisiones de la acción política del gobierno. En el caso español, la composición de gobierno es de corte ministerial, con una de presidencia, unas vicepresidencias y unos ministerios correspondientes a grandes áreas temáticas de gestión.

Para la dirección política, el gobierno se auxilia en la administración pública, que es parte e instrumento del ejecutivo, por lo que se habla de un estado de funcionamiento administrativo. Es una administración basada en el principio de la racionalidad instrumental, definida por Max Weber como: el ajuste eficaz entre medios y fines; el reclutamiento del personal administrativo por procedimientos transparentes y establecidos sobre la base del mérito y la capacidad; la definición funcional y especializada de la organización; la propiedad pública de los recursos; la actuación conforme a normas escritas y publicadas sobre la base de los principios de igualdad,

imparcialidad y neutralidad; y la organización piramidal en la que cada individuo recibe y responde sobre la estipulación de sus responsabilidades (Vallès, 2000).

La administración pública es la traducción práctica de las decisiones políticas (declaración de intenciones). De ahí que al hablar de políticas públicas, se haga hincapié no sólo en la voluntad política sino en la definición de presupuestos, personal y competencias que desarrollen y ejecuten esa declaración política.

En todo caso, la administración es una herramienta que sirve a la dirección política conforme a su orientación ideológica. Ahora bien, no se trata de evitar la politización de la administración sino la partidización, es decir, su apropiación por parte del partido de gobierno. Los principios de transparencia, coordinación interdepartamental, separación y simplificación de responsabilidades de gestión, indicadores de competencia y rendimiento, mecanismos de control y desarrollo de la cultura organizacional de responsabilidad y rendición de cuentas son las estrategias y herramientas para lograr compaginar la neutralidad de la administración con su función de servicio a los intereses generales.

5.4. Las relaciones entre parlamento y gobierno

Las relaciones entre parlamento y gobierno se encuentran en la base del funcionamiento de los estados, determinando la tipología de estados, de entramado institucional y, con todo ello, del sistema político y electoral. Ahora bien, no es una disposición estanca, encapsulada, sino que se observa una adaptación de comportamiento en función de los contextos y del cambio social.

Siguiendo a profesor Vallès (2000), las vías de influencia de los parlamentos sobre los gobiernos son:

- a) La aprobación, enmienda o rechazo de las propuestas legislativas que el ejecutivo propone a deliberación en el parlamento, legitimando o no, de esta manera, las grandes decisiones del gobierno.
- b) El control ordinario de la actividad del ejecutivo. El control es la actividad fundamental, junto con la legislativa, de los parlamentos actuales, donde el gobierno toma las decisiones y la oposición sigue, denuncia y modifica la acción ejecutiva. El objetivo

es conocer en profundidad la actividad del gobierno y de la administración que, al ser de corte piramidal en la que la responsabilidad recae en el gobierno, es objeto del control parlamentario. Los mecanismos de control y de responsabilidad jurídica parlamentaria son herramientas que se convierten, por la estrategia política ordinaria, en escenarios habituales del conflicto político. Los principales recursos parlamentarios para el control al ejecutivo son: las preguntas al gobierno, las interpelaciones de política general, las comparecencias, los informes o las comisiones de investigación. Ahora bien, el control parlamentario depende de la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios, siendo profundamente asimétrica la intensidad si un gobierno goza de mayoría absoluta en la cámara o gobierna en minoría, y depende también de la atracción de los medios de comunicación por los asuntos parlamentarios y la confrontación política que pueda derivarse.

c) El parlamento interviene en la designación de altos cargos de otros órganos políticos, judiciales o administrativos. Por ejemplo, en España, el parlamento interviene en la composición del Consejo General del Poder Judicial, el gobernador del Banco de España o en Radio Televisión Española.

d) El parlamento influye o determina la existencia del gobierno, sea a través de su nacimiento mediante la investidura de la presidencia de gobierno o de la confianza al gobierno.

e) El parlamento puede poner fin al ejecutivo retirándole la confianza a través de la moción de censura.

Por otro lado, tradicionalmente los parlamentos han sido el centro neurálgico de las democracias, muy especialmente en aquellos estados en transición desde una dictadura, donde la ciudadanía se veía reconocida en su parlamento. En las últimas décadas, se habla de la crisis de identidad de los parlamentos producida por dos cuestiones: su capacidad de adaptación a los cambios sociales es menor porque sus procesos de selección, su composición y funcionamiento requieren tiempos más dilatados (es una debilidad en este sentido pero es una fortaleza respecto a la seguridad institucional y estabilidad); y porque se están produciendo tendencias hacia la presidencialización de los sistemas parlamentarios por la preeminencia del ejecutivo. En estos sistemas, las elecciones se configuran con ciertos elementos plebiscitarios hacia las y los líderes ya que la

ciudadanía, aunque vota jurídicamente a la(s) cámara(s), enmarca la competición electoral sobre la elección de líderes de partido y no sobre candidaturas de la circunscripción o, dicho de otra manera, la ciudadanía vota a los parlamentos aunque esté premiando o castigando gobiernos y liderazgos.

Es así que las reglas constitucionales que definen las funciones y espacios de poder de ejecutivo y legislativo vienen condicionadas por los resultados electorales, por la posición y fuerza de los partidos políticos. La contienda política entre parlamento (oposición) y ejecutivo suele ser mayor en los estados donde los partidos son de pequeño tamaño y con una estructura orgánica débil, mientras que en estados donde los partidos son organizaciones robustas y de gran tamaño, la contienda tiene lugar más habitualmente fuera del espacio parlamentario, sobre la arena de la opinión y la política mediática. Este es el caso español, donde el parlamento tiene un rol secundario respecto a su capacidad para definir la agenda política, la confrontación gobierno-oposición y la generación de opinión pública y *publicada*.

5.5. El poder judicial

El tercer poder es el judicial y tiene como papel principal el arbitraje del proceso político y de la aplicación de la toma de decisiones (Vallès, 2016). A los tribunales les corresponde la interpretación de la norma para la regulación del conflicto, es decir, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado sobre la base de la imparcialidad, la independencia y la responsabilidad.

El poder judicial es un órgano del estado que se compone por quienes ejercen la función jurisdiccional y la administración de justicia es el conjunto de medios personales y materiales que sirven al poder judicial.

En las democracias actuales, el poder judicial se compone de tribunales especializados, con magistratura y judicatura reclutada profesionalmente, y se organiza sobre el criterio de especialización temática y de jerarquía; y de jurados populares, en los que la ciudadanía, a través del sorteo, ejerce directamente la función de juzgar.

El Poder Judicial es políticamente independiente porque es jurídicamente dependiente para aplicar la voluntad política. Cumple la voluntad del pueblo expresada por los cargos

representativos a través del derecho. La radical dependencia del derecho le permite la independencia política (Fernández-Miranda en Jiménez de Parga, 2012).

En relación a la interpretación, garantía y salvaguarda de la Constitución, hay dos modelos de control. El difuso, en el que son tribunales ordinarios quienes ejercen dicha función, como el caso estadounidense. Y el concentrado, en el que un tribunal especial tiene la función exclusiva al entenderse estas reglas constitucionales como las reglas decisivas del estado y la garantía de los derechos fundamentales. Son tribunales independientes, compuestos por procedimientos diferenciados a los tribunales ordinarios y sus resoluciones tienen un marcado carácter político porque fijan las orientaciones e interpretaciones que marcarán la acción del legislativo y del ejecutivo (Vallès, 2000).

La politización de la justicia y la judicialización de la política son procesos que han cobrado protagonismo en las últimas décadas. La interferencia del ejecutivo y legislativo en el poder judicial a través de la composición de los órganos de decisión del poder suponen una politización de una esfera formalmente independiente. El control político que tradicionalmente han realizado los parlamentos, los medios de comunicación y la opinión pública, se observa como, con mayor asiduidad, se resuelven en la esfera jurídica. El aumento de la complejidad social y del volumen de litigios, unido a que el cambio de valores y actitudes sociales, en ocasiones, es más rápido que las propias leyes que los garantizan y enmarcan (función legislativa), son resueltos en los tribunales, reemplazándose así la acción legislativa parlamentaria. La desconfianza en la clase política provocada por los casos de corrupción hace que el litigio judicial sea el proceso escogido por la clase política para deslegitimar a un adversario/a político.

Además, se observa, del mismo modo, una creciente intervención de los tribunales y la judicatura en la gestión del conflicto político (Fernández-Miranda en Jiménez de Parga, 2012), como en el caso del llamado “procés” catalán, donde la acción política ha estado, deliberadamente, parapetada en la resolución judicial, produciendo la inacción política un claro ejemplo de judicialización de la política.

TEMA 6. ELECCIONES, SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN.

En este tema se estudia el papel principal que juegan las elecciones en los sistemas democráticos, la representación política, las funciones de las elecciones y los sistemas electorales, sus componentes y efectos derivados. En segundo lugar, se aborda la cultura política, su definición, las principales teorías, las dimensiones, el comportamiento y la participación política. Y en tercer lugar, se estudia la definición y funciones de las campañas electorales y el marketing político.

6.1. Las elecciones

6.1.1. Definición y funciones de las elecciones

En las democracias liberales representativas, surgidas a finales del siglo XVIII, las elecciones se erigen como el principal evento democrático y uno de los elementos para la canalización de la participación de la ciudadanía. Deben entenderse en la lógica competitiva, esto es, la garantía de una competición libre para la elección de diversas opciones. El voto universal, libre, igual y secreto se conforma como la base del procedimiento de selección de los y las representantes de la ciudadanía.

Siguiendo al profesor Torrens, las **funciones principales de las elecciones** son: a) la de generar participación porque, a través del voto, se expresan las preferencias del electorado que elige entre los diferentes programas políticos ofertados por los partidos políticos, con el objetivo último de ejercer influencia y/o gobierno en las instituciones; b) la de producir representación ya que, a través del voto, se seleccionan las élites y liderazgos que van a reflejar y representar los diferentes intereses de la sociedad en el Parlamento y en el Gobierno, de esta forma, se representa el pluralismo político; c) la de proporcionar gobiernos ya que los resultados electorales crean el apoyo político que sustenta al gobierno y que conforma la oposición parlamentaria para su control así como establecen las orientaciones generales de las políticas públicas; y d) las elecciones ofrecen legitimación del sistema político, de los partidos y del gobierno, y contribuye en la socialización y la cultura política de la sociedad.

6.1.2. La representación política

La representación política se entiende como la “autorización” de la ciudadanía a los y las gobernantes a través de las elecciones, que les sujeta y controla para que representen las preferencias de los gobernados (Rivero en Del Águila, 2002). De esta manera, en las

democracias actuales se habla de un poder delegado y no de un poder directo de la ciudadanía, es decir, el gobierno no está en manos del pueblo sino de los gobernantes autorizados

Siguiendo a Birch (1993), hay tres disputas que surgen de la representación política: a) quién y qué debe estar representado/a en el Parlamento; b) cómo deben ser elegidos los y las representantes; c) cómo deben comportarse los y las representantes. Las respuestas a estas disputas, muy complejas y casi irresolubles, configuran el tipo de democracia y el grado de inclusión de la misma, atendiendo a los pilares esenciales del funcionamiento democrático.

6.1.3. Los sistemas electorales, sus elementos y sus efectos

El sistema electoral es entendido como el conjunto de normas, técnicas y procedimientos que rigen el proceso por el que la voluntad política de la ciudadanía se manifiesta en votos, y éstos son transferidos gubernamentalmente entre las fuerzas políticas. Dicho de otro modo, los sistemas electorales traducen la voluntad de la ciudadanía en voluntad política y generar estabilidad y eficacia en el gobierno, representando los intereses y pluralidad de la sociedad.

Los elementos fundamentales del sistema electoral son:

1) **Circunscripción o distrito electoral.** Es la unidad básica donde los votos son transformados en escaños. El reparto de escaños se puede realizar bajo diferentes criterios, los más habituales son sobre la base del territorio y del peso poblacional. Las circunscripciones electorales pueden ser uninominales, donde se compite por un único escaño, o plurinominales, donde se compite por varios escaños o, dicho de otra manera, se elige a varios representantes. Siguiendo a la profesora Lois (2014), la magnitud del distrito hace referencia al tamaño o número de escaños que se eligen, siendo circunscripciones pequeñas (2-6 escaños), medianas (7-14 escaños) y grandes (15 y más escaños).

2) **Forma de la candidatura.** Atiende a la relación directa del electorado con la candidatura ya que es la manera en la que se concreta la forma del voto. La candidatura puede ser unipersonal (un candidato/a) o de lista (pluripersonales), compuesta por varias personas que concurren por la circunscripción electoral. Las listas suelen ser completas

(tantos nombres como escaños a competir), pueden ser abiertas (se pueden eliminar nombres) o cerradas (no se puede añadir ni eliminar nombres), bloqueadas (no se puede alterar el orden de la candidatura) o desbloqueadas (se puede alterar el orden). En las últimas décadas se han introducido mecanismos correctores para la configuración de listas electorales, como es el caso de las llamadas “listas cremalleras” (cuotas electorales equilibradas) que exigen la presencia equilibrada (60%-40%) de mujeres y hombres, indistintamente, en las candidaturas con el objetivo de corregir las desigualdades que se producen en la representación política y parlamentaria atendiendo al equilibrio en los “puestos de salida” de las listas, es decir, las posiciones que tienen más probabilidad de obtener representación. En España, las listas electorales deben configurarse en un equilibrio de 60%-40% en tramos de cinco posiciones (Ley Igualdad 2007).

3) **Barrera electoral o legal.** Es el porcentaje mínimo de votos que debe obtener un partido político para poder participar en el reparto de escaños o para obtener representación. La barrera electoral es un mecanismo para controlar el número excesivo de partidos de pequeño tamaño y se relaciona con la estabilidad parlamentaria y gubernamental. Ahora bien, barreras electorales elevadas pueden tener efectos reductores de la pluralidad del Parlamento y pueden generar tendencias hacia la concentración del voto. Como resultado de la competición electoral, también encontramos la barrera efectiva, que es el porcentaje mínimo de votos que, una vez superada la barrera legal, debe alcanzar un partido para obtener representación. Por ejemplo, un partido debe superar la barrera legal del 3% pero si no obtiene el 4,7% de los votos, no obtendrá representación.

4) **Fórmula electoral.** Es la fórmula matemática que transforma los votos en escaños y está relacionada con la configuración territorial de un país, las circunscripciones electorales y los modelos de sistemas democráticos (mayoritario y consensual, siguiendo la tipología de Lijphart). Las fórmulas mayoritarias, propias de los sistemas bipartidistas, generan una posición de dominación artificial donde no hay resultado plural sino que el partido con mayor número de votos, obtiene el escaño. Las fórmulas proporcionales o distributivas buscan representar la pluralidad de la sociedad. Existen diferentes fórmulas, las de resto mayor (Hare, Droop, cociente Imperiali) o de la media mayor (D’Hondt, Sainte-Lague, Imperiale). En el caso español, se optó por la fórmula D’Hont, que genera efectos proporcionales circunscripciones a partir de 9 escaños y desproporcionalidad en las circunscripciones medianas o pequeñas.

La interacción entre los elementos del sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política tienen como resultado, además del producto político, es decir, parlamentos y gobiernos, una serie de efectos que inciden en el comportamiento y participación de la ciudadanía y de las élites políticas.

Definidos por Maurice Duverger (1951), los efectos del sistema electoral pueden ser mecánicos y psicológicos. Los efectos mecánicos son los que se producen por el funcionamiento del sistema electoral (circunscripción, fórmula y barrera electoral) e inciden sobre la transformación de votos en escaños, produciendo mayor o menor proporcionalidad, es decir, sobrerrepresentación o infrarrepresentación de los partidos políticos en los parlamentos y afectando, en última instancia, al sistema de partidos. Son constantes y continuos. Los efectos psicológicos son los que se proyectan sobre el comportamiento del electorado (por ejemplo, el voto útil) o de las élites políticas (por ejemplo, la concurrencia de coaliciones electorales) que, anticipando los efectos mecánicos, adaptan su comportamiento electoral para obtener efectos positivos en su decisión. Dependen de las características individuales y de los cálculos racionales.

Existen diferentes sistemas electorales, en función de la interconexión de los diferentes componentes del sistema, no exclusivamente derivados de la fórmula electoral (Lijphart 2000). En términos generales, el sistema mayoritario es aquel en el que la elección es por mayoría (absoluta o simple), habitualmente con distritos uninominales y candidaturas unipersonales. Los sistemas electorales proporcionales utilizan fórmulas proporcionales, con candidaturas pluripersonales y distritos plurinominales. Huelga decir que no existe la neutralidad en los sistemas electorales, su configuración responde a una decisión política de origen y tiene una pretensión política determinada que busca favorecer (Hernández Bravo en Caminal, 1996).

6.2. La cultura política y el comportamiento político

6.2.1. Origen y definición de cultura política

La cultura política adquiere un papel relevante en la configuración de los sistemas electorales y políticos de un país, ahora bien, como muchos de los conceptos politológicos, no está exenta de complejidad en su definición. Es adquirida durante el proceso de socialización política, de transmisión intergeneracional, en el que se adquieren e interiorizan los valores, comportamientos, normas formales e informales, roles y

conocimiento sobre el sistema político y social de la comunidad. La adquisición de la cultura política es multidireccional y se produce a través de los diferentes agentes de socialización, primarios y secundarios, y con diferente intensidad según las diferentes etapas vitales del individuo.

El estudio de la cultura política se inicia con los análisis de Almond y Verba en los años 60 en los que establecieron que el comportamiento político estaba condicionado por unas pautas actitudinales generales compartidas por la comunidad, poniendo el foco de atención en los valores, actitudes, creencias y socializaciones políticas. Numerosos enfoques profundizan en el estudio de la cultura política como el antropológico, el marxista, el funcionalista (Almond y Verba), y muy especialmente las teorías del capital social, que pone el énfasis en la confianza y reciprocidad, las redes y conexiones sociales, que sostienen el grupo e insertan al individuo en él incidiendo en su participación e implicación política, en el que destacan de Robert Putnam (2000) o de Pierre Bourdieu (1986); o la teoría de la modernización de Ronald Inglehart (1990), basada en el cambio de valores materialistas hacia posmaterialistas y su incidencia en la dimensión política.

El libro que da origen a este nuevo campo de estudio es *The Civic Culture* (1963), donde se define por primera vez el término cultura política como el conjunto de orientaciones específicamente políticas de la ciudadanía hacia el sistema político, hacia sus componentes y hacia uno mismo como parte del sistema (Almond y Verba). Por tanto, la cultura política se fundamenta sobre una dimensión individual de percepciones subjetivas de la política y sobre una dimensión colectiva de las orientaciones políticas.

1) **Percepciones subjetivas hacia la política.** Según el profesor Caminal, hace referencia a lo que la gente piensa, cree y siente sobre los objetos políticos. Es la “trama invisible” de los componentes del sistema, conformando así los supuestos y normas que guían los comportamientos de la ciudadanía (Caminal, 1996). Las disposiciones subjetivas de la ciudadanía o las actitudes hacia los objetos políticos pueden ser: a) cognitivas: conocimiento y creencias sobre el sistema político, sus roles y los responsables de los aspectos políticos y administrativos (por ejemplo, autoubicación ideológica); b) afectivas: sentimientos acerca del sistema político, funciones, personal y logros, es decir, adhesión o rechazo hacia el sistema (por ejemplo, interés en la política); c) evaluativas o valorativas: son los juicios y opiniones sobre los objetos políticos que surgen de la información y los sentimientos (por ejemplo, valoración de un líder político).

2) **Dimensión colectiva de las orientaciones políticas.** Son, por tanto, disposiciones compartidas, como resultado de la historia política de una comunidad, de la socialización política y de la participación en el sistema sociopolítico. Así, la ciudadanía sigue unas mismas pautas de actitudes hacia la política en su conjunto o algunos de sus elementos (Vallès, 2000). Las orientaciones suelen ser estables y sostenidas en el tiempo y con cambios lentos y graduales. A pesar de considerar una cultura política general, esbozada a grandes líneas, en toda comunidad conviven diferentes subculturas políticas, tendencias y patrones compartidos por diversos grupos que reflejan la pluralidad existente en toda comunidad política. Así, algunos grupos con características similares en cuanto a religión, etnia, clase o lengua pueden describir patrones similares entre sí que les convierten en una subcultura política específica.

La cultura política debe entenderse como la conexión entre las dimensiones macro y micro, como resultado de las prácticas colectivas y las experiencias individuales, que permiten conocer el grado de implicación política de la ciudadanía. Está relacionada con la eficacia política, tanto interna, es decir, la creencia en la propia capacidad individual para comprender cómo funciona el sistema político; como externa, la capacidad individual para influir en el sistema político (Verge en Lois, 2014).

Las orientaciones políticas, según el estudio seminal de Almond y Verba, se estructuran en torno a cuatro grandes grupos: a) hacia el sistema político, como el régimen político, la comunidad política, los símbolos, las instituciones, los actores colectivos o los liderazgos, y la confianza interpersonal para organizarse colectivamente; b) hacia el propio papel individual en la política, como el interés subjetivo, la eficacia política subjetiva y la movilización cognitiva; c) hacia los *inputs*, como los ejes de conflicto político (dimensión ideológica, centro-periferia, religiosa, tensión materialista-posmaterialista), las dimensiones que movilizan el voto, la participación política, etc.; d) hacia los *outputs* o sobre la legitimidad y confianza en la autoridad e instituciones, el rendimiento del sistema y las políticas públicas. La cultura política, pues, incide en la participación y en el comportamiento político.

6.2.2. El comportamiento y la participación política

El comportamiento político y la participación política son fenómenos complejos, no fácilmente definibles y de gran amplitud. De manera sintética, el comportamiento político estudia cómo los individuos se implican en el proceso político (Verge en Lois, 2014).

Los enfoques teóricos que han analizado el comportamiento político han sido diversos a lo largo del tiempo, centrados tanto en la acción colectiva como en la acción individual, destacan el enfoque elitista (Schumpeter, Huntington, Sartori, Pareto, Mosca), las teorías basadas en la calidad democrática (Poulantzas, Macpherson o Barber), el enfoque psicológico de la Escuela de Michigan, el enfoque sociológico de la Escuela de Columbia o las teorías basadas en la elección racional individual. En estas últimas, destaca la teoría de Olson, también conocida como la teoría del *free-rider* o del gorrón, sobre la dificultad para la movilización y el problema de la acción colectiva.

La participación política vendría definida por la acción que cada individuo lleva a cabo para influir en el proceso de toma de decisión y en sus resultados. Para el profesor Rivero (en Del Águila, 2002), el concepto de participación debe comprenderse en su faceta precisa, es decir, el voto como expresión superior, y en su faceta más difusa, que tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos orientados a esa influencia.

Para la profesora Anduiza y el profesor Bosch (2004), la participación política sería aquella que se define por: a) las acciones dirigidas a influir en la composición de instituciones (elecciones); b) las acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos (contacto personal, procesos de participación); c) las acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas (boicots); d) acciones de respuesta a decisiones ya tomadas (protesta); e) y la participación en asociaciones o ciudadanía organizada. En función de la participación política, diversos enfoques teóricos han construido tipologías de ciudadanos/as: los apáticos, espectadores y gladiadores de Milbrath; los inactivos, conformistas, contestatarios, reformistas y activistas de Barnes y Kaase; al que se suma el ciudadano cívico, el sigiloso o el desencantado, articulados por las teorías más recientes.

El análisis de la participación política contempla la intensidad y frecuencia de una acción, el grado de esfuerzo (disposición o inversión en recursos) para un individuo o para una organización, y el repertorio o tipología de formas de participación. En este sentido,

existen tres dicotomías generales relativas a la participación: a) electoral (dentro de los procesos electorales, es la más habitual entre la ciudadanía) y no electoral (fuera del marco electoral); b) convencional (legal y legítima promovida por instituciones y élites) y no convencional (no utiliza canales de participación institucionalizados, es irregular en forma y tiempo, incluso puede ser extralegal, formas como la manifestación, el boicot, recogida de firmas, etc.); c) basada en la voz (el descontento se manifiesta con la protesta pública, activismo, etc.) y basada en la salida (el descontento se manifiesta con la presión de irse del sistema, dejar de votar, consumismo político, etc.).

La participación política puede articularse de manera individual, por ejemplo, el voto o el contacto con el o la representante política, y de manera colectiva a través de los partidos político, los movimientos sociales y los grupos de interés. A través de estos actores colectivos, la ciudadanía expresa sus preferencias y participa en los procesos de influencia, presión y protesta del sistema político.

En todo caso, como cualquier fenómeno social, la participación política se explica de manera multifactorial, con mayor o menor intensidad de los principales factores: a) los recursos individuales y características socioeconómicas; b) la modernización y cambio social; c) las actitudes y valores políticos; d) los recursos de grupo y la movilización política; e) el contexto institucional y político.

6.3. La campaña electoral y el marketing político

En las sociedades actuales, la idea de democracia se entiende, en cierta medida, como expresión de la opinión pública. Una opinión pública heterogénea, plural, caótica y segmentada que aumenta su protagonismo con la ampliación del espacio político y de los derechos de la ciudadanía. Así, la opinión pública es resultado de la cultura política de una comunidad y es uno de los principales motores de la conformación de actitudes y comportamientos políticos. En este contexto, la opinión pública y *publicada* que es creada, transmitida y replicada por los medios de comunicación, se convierte en un elemento fundamental del debate político. La llamada democracia de audiencias (Manin, 1998) o la teoría de la *Agenda Setting* (Lippman), que estudia la capacidad de establecer los temas del debate político por parte de los medios de comunicación, inciden en la interrelación cada vez mayor de la dimensión política y el papel de los medios de comunicación en las democracias actuales.

Las campañas electorales, entendidas como el conjunto de actividades organizadas por las diferentes candidaturas para la captación del voto, tienen una dimensión pública y mediática inherente a su propia naturaleza. Es por ello que, desde el siglo XIX con la hegemonía de la prensa escrita el protagonismo de los medios de comunicación ha crecido exponencialmente parejo al de las campañas electorales. La “era de la televisión” (desde la década de los 60 hasta principios del siglo XXI), con los debates televisados y la aplicación del marketing a la política suponen un punto de inflexión en la estrategia electoral y en la comunicación política. La entrada en el siglo XXI da inicio a la “era digital”, con el empleo de nuevas tecnologías al servicio de la campaña electoral, con una sofisticación de la segmentación del público electoral y la revolución de las redes sociales en la política y la conformación de opinión pública.

A partir de los años 70 se produce una profesionalización y espectacularización de las campañas electorales, con una mayor inversión en la organización y en su dimensión mediática. Este proceso ha supuesto, a su vez, un crecimiento notable de la demoscopia y el sondeo electoral, herramientas que gozan de un gran protagonismo mediático durante el periodo electoral como fuera de él. La capacidad de generar opinión de los sondeos electorales ha sido ampliamente estudiada y, muy especialmente, por sus efectos en el comportamiento y orientación del voto. A los efectos directos que producen los sondeos, los llamados *underdog* (ayudar a quien va perdiendo) o *bandwagon* (efecto de atracción de quién va en cabeza), se le suman los efectos indirectos, es decir, los sondeos se convierten en los protagonistas en campaña y relegan el debate político (*horse race*).

TEMA 7. PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS y MOVIMIENTOS SOCIALES.

En este tema se estudia la denominada participación política colectiva y en sus tres variantes como son los partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales. El objetivo es estudiar las principales características, sus diferencias, formas de actuación, organización y objetivos.

Primero se presentan los partidos políticos, después los grupos de interés y finalmente los movimientos sociales.

7.1. Los partidos políticos

Los partidos políticos son una pieza fundamental en las sociedades contemporáneas muy especialmente, pero no sólo, en las sociedades democráticas. De hecho, su principal razón de ser es la canalización de demandas desde diferentes perspectivas ideológicas de la sociedad a las instituciones. Desde su origen en la Europa Occidental del siglo XIX a nuestros días, la evolución de los partidos políticos ha sido paralela a la de nuestra sociedad y los cambios que han sufrido han sido tan dinámicos como los de las sociedades donde operan.

7.1.1. El concepto y funciones de los partidos políticos

Encontrar una definición de partido político que capture la realidad de todos los partidos políticos existentes en las sociedades es una tarea complicada. Con este matiz podemos considerar a los partidos políticos como organizaciones estables y duraderas en el tiempo, con una voluntad deliberada de sus dirigentes de tomar y ejercer el poder (no sólo influir en él) y el deseo de buscar el apoyo popular a través de elecciones u cualquier otro medio. Al día de hoy, los partidos son actores esenciales en el funcionamiento del sistema democrático mediante la competencia electoral entre ellos.

Entre sus funciones más básicas están las de ejercicio de acción de gobierno, reclutamiento de élites, diseño de agenda política y representación de intereses. Todo ello ha ido en paralelo a las críticas sobre su incidencia en el declive de la calidad de las democracias por corrupción e ineficacia. De hecho, el impacto negativo en su imagen queda reflejado en estudios de opinión pública y los registros de afiliación.

En los siguientes apartados se explica cómo se han organizado y los sistemas de partidos y sus relaciones con los ciudadanos.

7.1.2 La organización de los partidos

La universalización del sufragio remodeló drásticamente la organización de los partidos políticos que, hasta entonces, se organizaban en base a la capacidad de influencia económica y social de sus simpatizantes, que decidían apoyar a un u otro grupo político concreto. Las organizaciones no contaban con organizaciones estables en el tiempo ni grandes vertebraciones administrativas. Estos partidos se denominaban partidos de cuadros o notables (Weber, 1922; Duverger, 1951, Katz y Mair, 2002). Este tipo de partido se vertebraba principalmente en el parlamento y tuvo su auge en el siglo XIX. Poco a poco, estos *notables* fueron sustituidos por políticos más profesionales, adquiriendo los partidos una estructura estable y permanente y más profesionalizada. El objetivo de este proceso era simplemente el deseo de obtener y ejercer el poder. La nueva estructura más profesionalizada, estable y vertebrada geográficamente, hacía inviable prácticamente, las aspiraciones de ningún candidato a diputado fuera de los partidos. Esta nueva estructura les daría a los partidos mayores cuota de influencia y de eficacia. (Michels, 1911).

La extensión paulatina del sufragio electoral hizo que el objetivo de los partidos cambiase y centrara en los nuevos actores: las nuevas *masas* de votantes y de ahí el nuevo modelo de partido: los partidos de masas. Este nuevo modelo de partido configura una estructura piramidal con una gran base: las masas de votantes, los simpatizantes, los afiliados, los cuadros medios y líderes. Sin embargo, ese sistema mucho más participativo derivó en organizaciones oligárquicas con líderes privilegiados cuyo liderazgo y privilegio dependía del éxito del partido y de que siguieran en sus puestos de control. Esto es lo que Michels denominó la *Ley de Hierro de las Oligarquías*: los partidos generan una oligarquía dirigente que prioriza su propia supervivencia por encima de cualquier otro objetivo, quedando las bases marginadas y generándose así un déficit democrático. La manipulación sobre las masas y su desapego hizo el resto para la consolidación de este modelo de partido.

La evolución de las sociedades después de la II Guerra Mundial (GM) llevó al ocaso a este modelo de partido y al surgimiento de su modelo sucesor: los partidos “atrápalo-todo” o *catch-all* (Kirchheimer, 1966). Después de la II GM tuvo lugar una reducción de las diferencias de clase, una mayor homogeneización de los electorados, y un acceso más generalizado a los medios de comunicación. La clase media se estaba asentando, así como

el Estado del Bienestar, que generalizó como nunca antes el nivel de vida, mejorando especialmente el de las tradicionales clases trabajadoras permitiendo el trasvase de sectores tradicionalmente obreros a clases medias.

Esto generó un electorado más volátil para cuya conquista electoral se necesitaban nuevas formas de hacer política y, por ende, nuevas formas de organización partidista. El apoyo incondicional de clase empezaba a ser historia. Los partidos de masas se centraban en la clase social y el nuevo contexto había generalizado un nuevo actor, la citada clase media. Los nuevos partidos *catch-all* eran la respuesta idónea a esa nueva situación de electorados más independientes y cambiantes. Ante esta situación los medios de comunicación, el marketing político y la imagen de los líderes ganaban relevancia y la perdieron las bases. Los partidos se convertían en maquinarias electorales dispuestas a convencer a cualquier votante y la contienda electoral se hizo más férrea. Ante esta nueva situación la ideología perdió peso como elemento determinante del voto.

Finalmente, desde los años 1970s se desarrolló un nuevo modelo fruto de la evolución del anterior. Era el denominado partido *cártel*. (Katz y Mair 1992). El punto más relevante es su conexión con las administraciones públicas y con las instituciones en general. Los partidos colaboran con el Estado por un lado y por otro utilizan sus recursos (financiación estatal,...). La separación total anterior entre partido y Estado se difumina.

Los partidos con conexiones con el Estado participan en la regulación legislativa y, por ende, determinan el acceso de nuevos partidos competidores por recursos del Estado. Los partidos nuevos no disfrutaban de los recursos ni ayudas públicas lo que los limita en su pugna por el acceso al poder. Los cuadros dirigentes son ya totalmente profesionales basados en la experiencia y en la eficacia y en el uso del capital más que en el uso masivo de recursos humanos. Sus estructuras se hacen menos piramidales. Se crean agencias y niveles en los partidos con sus propios liderazgos.

Al margen del modelo de organización interna de los partidos políticos, es necesario entender sus relaciones de poder. La interrelación de los partidos entre sí, así como el número de ellos generan sistemas de partidos.

7.1.3. Los sistemas de partidos

No todos los partidos que existen en un país forman parte del sistema de partidos del mismo, sino que depende de su capacidad de influencia y duración en el tiempo (Sartori, 1980). Básicamente, los factores determinantes para formar parte del sistema de partidos son la posibilidad de formar parte del ejecutivo y la capacidad de vetar al mismo.

El número de partidos determina si nos encontramos ante un sistema de partido único, dominante, bipartidista o multipartidista limitado (4 o 5 partidos) o extremo (más de 5). En los sistemas de partido único sólo existe un partido legal (Argelia durante los 80). Son evidentemente sistemas no democráticos. En los sistemas de partido predominante, existen varios, pero sólo uno tiene de facto la capacidad de formar gobierno (Sudáfrica desde 1994). En los sistemas bipartidistas son sólo dos partidos los que pueden formar gobierno *de facto* y de alternar en el poder (si no hay alternancia, sería predominante). En los multipartidistas las opciones son varias y la capacidad de sus dirigentes de llegar a acuerdos puntuales o estables y la distancia ideológica existente entre ellos determinará la posibilidad de formar gobierno y la estabilidad del mismo.

En este sentido, otro aspecto relevante es la polarización de los partidos. En casos de polarización partidista fuerte suele haber partidos antisistema por ambos extremos del espectro ideológico y una gran distancia ideológica tanto entre líderes de partidos como entre votantes. En estos casos las posibles coaliciones de gobierno son difíciles por no decir imposibles. Sin embargo, cuando la polarización es menor, los gobiernos de coalición surgen como posibilidades reales o gobiernos en minoría con apoyos puntuales generalmente estables.

7.2. Los grupos de interés

Los partidos políticos son un elemento clave en la participación política en las democracias contemporáneas, sin embargo, no son la única, ni por defecto la más eficaz forma de participación política. Existen otros grupos que también intervienen en política e influyen en el proceso de toma de decisiones como son los grupos de interés que se estudiarán en este apartado

De hecho, en los años 50 y 60 del siglo XX ya se apuntaba que las asociaciones de empresarios, sindicatos, agricultores y similares estaban desplazando a los parlamentos y partidos políticos como los actores principales en la contienda y confrontación políticas.

Ya Tocqueville había vislumbrado tiempo atrás el poder y la capacidad de influencia que tenían los grupos de interés en América. En definitiva, los grupos de interés estaban desplazando a los partidos como actores principales.

7.2.1. Definición de grupo de interés

Los grupos de interés son aquellos grupos organizados y estables que no aspiran directamente a ejercer el poder político (formar gobierno) sino “sólo” a influir en él y presionar a aquellos que sí lo ejercen ya sean éstos el ejecutivo, legislativo o administraciones públicas. Aquí reside la principal diferencia con los partidos políticos: No aspiran a formar gobierno, a ocupar el poder sino a influir en él. Esta influencia se hace a través de distintas estrategias y relaciones con el resto de actores en la esfera política.

Estas relaciones de poder y la teoría de grupos se encuentran ya en las obras de Bentley (1908) y Truman (1951) quienes observaron que el proceso de toma de decisiones públicas y diseño de políticas públicas son producto de un entramado de relaciones interdependientes donde los grupos de interés son parte activa y vital en ese proceso de interrelaciones.

En 1955, Finer utiliza por primera vez la palabra *Lobby* para referirse a estos grupos de interés, aludiendo a los espacios en el parlamento donde determinadas personas intermediaban entre los miembros de la Cámara y sus representantes defensores de determinados intereses. Básicamente, ejercer el *lobbying* es trasladar el deseo de determinados sectores a los centros neurálgicos de toma de decisiones. Paralelamente también encontramos a los grupos de presión, los *think tanks*, y las organizaciones *grass roots*.

Básicamente, los grupos de interés son organizaciones que en base a ciertas necesidades o deseos compartidos realizan reivindicaciones ante otros grupos sociales y administraciones públicas con el fin de que se establezcan pautas de conducta o apliquen medidas necesarias para la consecución de dichas necesidades o deseos. Resumiendo, para que el diseño de las políticas públicas cumpla sus expectativas.

Al igual que los partidos políticos, los grupos de interés son *organizaciones intermedias* situadas entre sociedad e instituciones con el objetivo de habilitar a determinados ciudadanos para influir en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. Por ello, básicamente, cumplen la función de *articulación intereses* (Almond y Powell, 1966).

En otras palabras, expresan y articulan demandas y los deseos de varios grupos de la sociedad y sus características básicas son la existencia de una organización estable y duradera, la defensa de sus intereses concretos y particulares, y la no ocupación del poder político sino la influencia sobre el mismo.

7.2.2. Evolución, tipos y estrategias de presión de los grupos de interés

Los grupos de interés han evolucionado en forma de oleadas a lo largo de la historia. Los primeros atisbos de organizaciones de interés datan de 1830 en EEUU. Aunque la primera gran oleada se sitúa en 1880 con la aparición de asociaciones en defensa de los trabajadores y empresarios. Posteriormente, en las primeras dos décadas del siglo XX surgen las Cámaras de Comercio y asociaciones de agricultores y en los años 60 florece el activismo de carácter más social. El desarrollo de las grandes infraestructuras de comunicación nacional favoreció el asentamiento y diversificación de estas organizaciones en Norteamérica. En España es con la transición política cuando surgen con más fuerza este tipo de organizaciones, por razones obvias de permisividad política y jurídica.

Von Beyme (1986) distingue entre organizaciones de empresarios; sindicatos; grupos profesionales y corporativos; grupos de promoción y asociaciones cívicas y asociaciones políticas. Esta tipología está muy influenciada por la diversidad en las formas de actuación que van desde la corrupción y soborno, la persuasión, utilización de contactos/agenda hasta la amenaza y agresión violenta.

Paralelamente es común hablar de grupos de interés y grupos de presión. No hay una verdadera diferenciación entre ellos. Los grupos de interés (por ejemplo el *lobby* en defensa del uso de las armas de fuego) suelen tener alguna organización formal para aspectos de comunicación mientras que los grupos de presión (por ejemplo, un sindicato) casi siempre se formalizan estrictamente con una estructura estable en el tiempo. Los grupos de presión siempre están regulados mientras que en los grupos de interés la regulación es más tenue. Los grupos de interés tienden más a la persuasión y actúan más *en la sombra* mientras que los grupos de presión hacen un mayor uso de la coerción y la manifestación pública.

7.2.3. Teorías sobre grupos de interés

La relevancia de los grupos de interés depende del enfoque desde el que se analicen. Aunque no únicas, son dos las principales teorías que explican los modelos de

organización y funcionamiento de los grupos de interés: El pluralismo y el análisis corporatista.

La teoría pluralista ofrece la visión más positiva en tanto consideran a los grupos de interés como defensores de los intereses individuales frente a los gobiernos y promueven la rendición de cuentas y control de los gobiernos. La fragmentación del poder implica un menor riesgo de abuso por parte de las instituciones. Éste está disperso entre varios grupos de la sociedad con intereses diferentes y con diferente capacidad de influencia. El resultado final en términos de políticas públicas será el resultado de las negociaciones de dichos grupos entre sí (Dahl, 1961). Desde este enfoque, los grupos de interés generan equilibrio.

En la mayoría de las democracias, el poder político no lo monopoliza un grupo particular o una combinación de grupos vinculados que forman una élite de poder estrechamente trabada. Así, el pluralismo promueve tanto la libertad de asociación y autonomía de los ciudadanos para la defensa de sus intereses así como la competencia por la influencia sobre los núcleos de toma de decisiones.

Habida cuenta de las ventajas que implica la participación a través de grupos de interés surge a pregunta de ¿por qué hay individuos que no participan? De hecho, la no participación da lugar al fenómeno del *Freerider* (“gorrón”) consistente en el individuo que no participa para no invertir tiempo, ahorrarse las posibles consecuencias y costes pero beneficiarse de lo obtenido por el grupo en caso de que se consiga para todos los miembros de la organización. En este sentido, Olson (1992) asume que los individuos participan cuando los beneficios superan los costes con lo que los incentivos selectivos incrementan la participación de los individuos (o los beneficios que sólo perciben quienes son miembros de la organización).

Por otro lado, la teoría corporatista se centra en la incorporación de determinados intereses clave y determinantes al proceso de toma de decisiones. Asume en definitiva que ciertos grupos tienen una posición privilegiada respecto a la relación con el gobierno lo que les permite tener una influencia mayor en el proceso de toma de decisiones. Los grupos de interés junto a los partidos políticos se transforman en los verdaderos vertebradores del sistema mediante una semi-institucionalización con relaciones jerárquicas e interdependientes en función de su capacidad de influencia en el Estado.

Aquí hay una representación formal y reglada de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones en el Estado. Determinados grupos y asociaciones son reconocidas legalmente con dicho derecho de representación formal por parte del gobierno. Dichos

grupos deben por su parte conseguir la adhesión de sus miembros a los pactos que se consigan en las deliberaciones con las instituciones evitando así incidencias en el normal funcionamiento del sistema. En este modelo, las organizaciones se diferencian escasamente del Estado con el que negocian las políticas públicas que les afectan.

Otras teorías que explican la participación política a través de grupos de interés incluyen la teoría marxista, para la cual existen unos intereses centrales que son los de la clase dirigente con el control de los medios de producción. El resto queda marginado con capacidad de influencia en función de no menoscabar los intereses de los primeros.

En los últimos años, el estudio de los grupos de interés se ha visto modificado poniendo énfasis en las redes de gestión de políticas públicas, que son resultado de interacción de actores públicos y privados. Por ello el estudio se centra más que en los grupos en sí, en la red de relaciones de poder que se forma.

7.3. Los movimientos sociales

Hay determinados grupos sociales que también intervienen en política, pero no pueden ser considerados como grupos de interés: los movimientos sociales. Estos se diferencian principalmente por la organización, los objetivos y por las modalidades de participación. Los movimientos sociales también se incluyen en la categoría de participación política colectiva como los partidos políticos y grupos de interés. Sin embargo, cuentan con una menor organización administrativa, una estructura más horizontal, una comunidad de objetivos e intereses unas pautas de acción coordinada y una voluntad manifiesta de intervenir en política; cuentan con un discurso generalmente, transversal y con una intención de cambio global (sus aspiraciones exceden a los intereses particulares de sus miembros). Su actuación suele ser de carácter no convencional generalmente y buscan tener una gran repercusión mediática.

Los movimientos sociales surgen cuando los ciudadanos asumen que ni los Estados ni partidos políticos ni grupos de interés/presión va a actuar o están actuando ante determinadas preocupaciones o cuando no lo están haciendo como, según su criterio, deberían (Tarrow, 1994). Requisitos básicos son la adhesión de los miembros y su compromiso moral con el movimiento, cobertura y simpatía de los medios, limitar las acciones de control social de sus rivales y, finalmente, influir en el proceso político. (McAdam, 1999)

Su desarrollo sobre todo a partir de los años 60 del siglo XX con los movimientos ecologistas, feminista, pacifista y demás. Además, se sitúan fuera de lo que podríamos llamar política convencional (partidos, administración pública y elecciones). Su crítica

no sólo se centra en el fondo (problema) sino en el cómo (procedimiento) siendo muy críticos generalmente con los partidos tradicionales y las instituciones.

En los años 70 y 80 mostraron el auge de los valores postmaterialistas, en términos de autonomía, calidad de vida, autoexpresión y nuevas formas de participación (Inglehart, 1998). Los postmaterialistas tienden más a implicarse en actividades políticas no convencionales que los materialistas. Los primeros son aquellos que han crecido en condiciones de cierta seguridad sobre todo económica y que asumen la misma por garantizada con lo que tienen más tiempo para nuevas formas de participación política no convencional (Dalton, 1996)

Finalmente es necesario apuntar que el estudio de los movimientos sociales se hace en términos del espacio en el que surgen, su organización y su capacidad de impacto.

El surgimiento depende de la capacidad de acceso a las elites gubernamentales, existencia de socios o aliados y cobertura internacional. (Tilly, 1978). Son considerados como actores colectivos que desafían discurso establecido y dominante planteando una alternativa al mismo (Touraine, 1981).

La organización de los movimientos suele ser poco estructurada y muy transversal y sus actuaciones van desde la acción violenta como actuaciones institucionalizadas como manifestaciones y huelgas legales. En cualquier caso, el objetivo es la sensibilización, la movilización de mayores cuotas de adeptos y el impacto mediático. Para ello es necesario la definición de situaciones determinadas como injustas, construir un colectivo sensibilizado con dicha injusticia, un colectivo responsable de la misma y otro (puede que el mismo) responsable de su rectificación.

Finalmente, en cuanto a su eficacia, es decir, en cuanto a su capacidad real de cambio social, es muy difícil determinar el impacto real en términos de cambio social que un movimiento social ha conseguido, luego su eficacia es muy cuestionable desde este punto de vista. En cualquier caso es innegable su impacto en términos de cambio de valores, actitudes y conductas; en la creación de nuevos procedimientos administrativos y en cuanto a la extensión de derechos civiles y políticos

Bibliografía

TEMA 8 – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este último tema se estudia el resultado final de la política: las políticas públicas. El proceso de su elaboración, los actores implicados, así como la evaluación de las mismas.

8.1. Políticas Públicas

Como apunta Lindblom (1991: 5), *“la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones”*. *El análisis del sistema político también requiere entender “la política en acción”*”. La aplicación del enfoque *“public policy”* permite dirigir el análisis a los resultados de la acción político y el proceso de elaboración de dichos *outputs*, es decir la formación e implementación de las políticas públicas. Con este objetivo, a continuación se estudia la administración pública y la toma de decisiones fruto de interacciones múltiples donde participan diferentes actores.

Antes de continuar es oportuno preguntar por el significado de política pública. Sin entrar en los diferentes paradigmas teóricos (Dye, 1992; Lasswell, 1970; Mény y Thoening, 1992), de forma sencilla y asumiendo como propias las palabras de Vallés (2011 : 395), se considera una política pública al *“conjunto intrarrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas –lo cual les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”*, con un *rôle* preeminente para la Administración Pública. Es importante subrayar que la inacción pública también puede ser una política pública. Una política pública puede fundamentarse en la inacción de la administración pública. Por ejemplo, la no construcción de una red de ferrocarriles regionales que conecten internamente todas las Comunidades Autónomas promueve el transporte privado por carretera.

La consolidación del Estado de Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial y su expansión por todo el mundo occidental ha engendrado una gran actividad en el seno de la Administración Pública, que se materializa en un sinnúmero de políticas públicas. Para operacionalizar el estudio de las mismas se han desarrollado diferentes tipologías, sobresaliendo el trabajo de Lowi (1972). La conocida tipología de Lowi establece una relación muy estrecha entre el nivel de intereses de los afectados y el grado de coerción

de la política. Según el nivel de coerción es una política distributiva, redistributiva, reguladora o constitutiva. Si la probabilidad de obviar a su cumplimiento es inmediata, es una política reguladora o redistributiva. La primera afecta directamente la conducta individual tal es el caso del código de circulación, mientras que la segunda modifica el entorno de las conductas como la política de subsidios por desempleo. En cambio, si la probabilidad de coerción queda lejos, la política pública es distributiva o constitutiva. La primera atañe únicamente a las conductas individuales como la expropiación de tierras para construir una carretera. La segunda modifica el entorno de las conductas como la creación de una agencia para la regulación de marcas y patentes como la OEPM, la Oficina Española de Marcas y Patentes. Aunque al analizar pormenorizadamente cada política pública, se constata que las cuatro dimensiones se superponen, sobresaliendo siempre una.

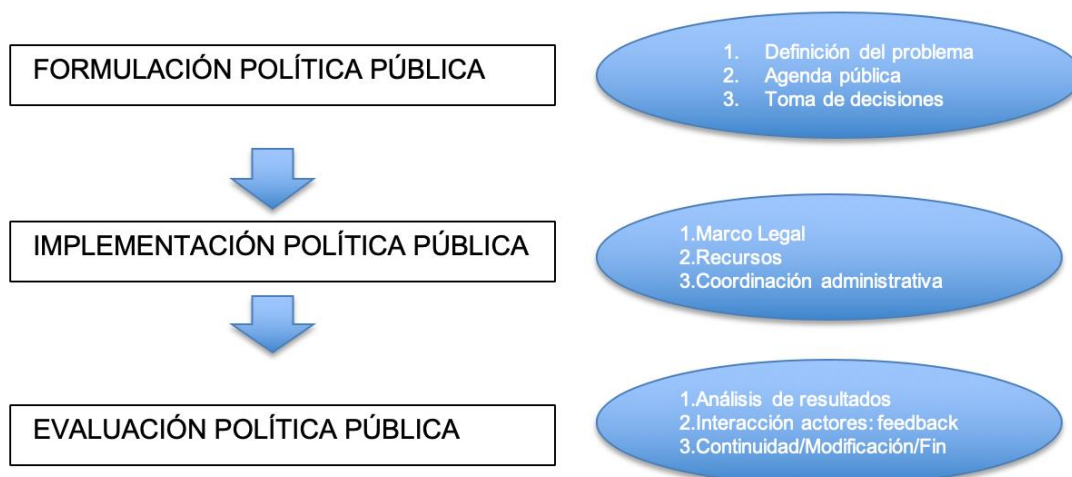
8.2. Proceso de elaboración de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se articula en torno al estudio del proceso de formación de la política pública y su implementación. Las propuestas de sistematización del proceso de elaboración de políticas públicas son diversas. En este trabajo, siguiendo a Subirats (1994), se identifican tres grandes etapas: elaboración de políticas públicas, implementación y evaluación.

El punto de partida de todo el proceso es la definición del problema, donde la agenda pública juega un papel protagonista. En función del problema identificado, se ofrece una respuesta política. Los actores que intervienen en la definición contribuyen directamente, por consiguiente, en el diseño de la política pública porque están indicando cuál es el reto al que hay que dar una solución. “Los problemas y sus soluciones están en relación constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema” (Subirats, 1994: 50). Así mismo, no existe una única definición del problema sino que está sujeta a la subjetividad de cada actor.

Todo proceso decisional es fruto de la interacción entre múltiples actores (Lindblom, 1991). Cada actor defiende sus intereses y asume un papel según sus recursos. La capacidad de influencia viene determinado por los recursos –materiales y/o inmateriales (políticos, movilización, conocimiento técnico, entre otros). El entramado de actores y su interacción –acercamiento, alejamiento, oposición- decide la formulación en la agenda pública. “El hecho de que el “problema” sea una construcción social dificulta su misma definición” (Vallés, 2011: 399) porque cada actor tiene una percepción concreta sobre le

problema así como unos intereses particulares. Sin lugar a dudas la capacidad de interlocución y acceso a la administración pública es un factor favorable para incidir en la agenda pública. En este sentido, el eco mediático y en redes sociales o la interlocución directa con sindicatos y partidos políticos puede ayudar a provocar la acción política con carácter obligatorio.



8.3. Actores

Entender el proceso de elaboración de una política pública exige conocer los actores que participan y la interacción entre ellos. De la misma manera que el proceso de formulación de una política pública no es lineal, la interacción entre los actores tampoco lo es. La multiplicidad de actores que intervienen interactúan entre ellos en formas muy diversas y superpuestas constituyendo lo que se conoce como “*policy network*” o una “*policy community*”, “*es decir, un entramado de actores instituciones políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico*” (Subirats, 1994: 119). Este concepto permite señalar que las decisiones no siempre se adoptan siguiendo la lógica de arriba a abajo. En ocasiones una movilización social puede conseguir que el gobierno preste atención a un problema latente en esa comunidad y, por tanto, formular una respuesta como política pública. Por ejemplo, la movilización de la sociedad civil valencia con los empresarios durante la segunda década del siglo XXI está consiguiendo

que el gobierno español elabore un plan de construcción de una red ferroviaria de alta velocidad que una a la Comunidad Valenciana con Europa. El modelo “*policy network*” también permite señalar que las relaciones que se desarrollan pueden ser tanto de carácter formal como informal.

Más allá del ámbito institucional lo que es evidente es que la interacción entre los actores es una variable clave. Este reconocimiento hacía el entramado de actores como factor explicativo supone a su vez rechazar el modelo de análisis *top-down*, que sostiene que es la administración la que toma las decisiones. Es un modelo que resalta la complejidad de las políticas públicas fruto de dicha interacción múltiple entre los actores, subrayando la interdependencia en el proceso de elaboración de la política pública.

8.4 Implementación

Una vez elaborada una política pública, la siguiente fase es su implementación. A simple vista parece una etapa fácil. La administración aplica la política pública aprobada. Sin embargo, la realidad presenta muchas aristas. En primer lugar, los técnicos de la administración pública difícilmente pueden acometer dicha tarea si los políticos no han dotado una partida presupuestaria para este cometido. En segundo lugar, en el caso de una país con una administración territorial descentralizada, la coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobiernos es fundamental para el éxito. ¿Quién es el actor responsable de la implantación de dicha política pública? ¿Hay un órgano de coordinación entre las diferentes autoridades? Si la puesta en práctica recae en manos del ámbito local, pero la política ha sido aprobada en el ámbito nacional en caso de distanciamiento entre ambos niveles institucionales es probable que aparezcan dificultades en la implementación con bloqueos políticos. Efectivamente, la puesta en marcha del llamado sistema de dependencia en España lleva desde sus orígenes tropezando con ambos factores: falta de dotación económica y carencia de coordinación entre las autoridades centrales, regionales y municipales. Un escenario al que contribuyó sin duda alguna el hecho que cada nivel de gobierno estuviera en manos de un partido político distinto. Lo que permite identificar otro grupo de variables: las variables entorno. Imagínese que dicho escenario coincide en un ciclo electoral con gobiernos dirigidos por formaciones políticas que compiten entre sí en las citas electorales, el bloqueo entre ellos se convierte en una estrategia electoral que paraliza la política pública. Por entorno también se puede entender el contexto de una crisis económica o de expansión económica.

La simplicidad con la que hasta mediados de siglo XX se abordaba el análisis de cualquier política pública tampoco tiene lugar en el análisis de la fase de implementación. A medida que se avanza en la implantación de la política se producen interacciones múltiples que van tanto de arriba (los que deciden) abajo (los que la aplican) como de abajo a arriba. En materia laboral, por ejemplo, el agente local que está en contacto con los desempleados conoce directamente de los ciudadanos si los cursos de formación destinados a encontrar trabajo responden a las necesidades del entorno laboral concreto y son, por tanto, una herramienta eficiente para fomentar el empleo. La aportación de las autoridades a nivel local puede ayudar a reconducir la política que se alcancen los objetivos perseguidos. Es decir, en la fase de implementación se puede introducir cambios regresando momentáneamente a la etapa inicial de elaboración.

8.5. Evaluación

La última etapa de cualquier política pública es la evaluación. El estudio de los resultados de la aplicación de la política es fundamental para poder saber si se han alcanzado los objetivos. No obstante, *“un buen ejercicio de evaluación exige una previa determinación de indicadores -¿qué hemos de medir?- y de valores -¿con arreglo a qué referencia?”* (Vallés; 2011: 407). La definición de los criterios de selección incide directamente en los resultados de la evaluación. El concepto valor incorpora siempre una mínima dimensión subjetiva establecida según intereses de la administración que hay que señalar en cualquier análisis de resultados. Por consiguiente, no debe sorprender que en esta fase siempre se genere un debate más o menos polémico, que puede ser abierto desde la oposición, desde los medios de comunicación o desde la misma ciudadanía afectada.

Otro problema presente en cualquier evaluación es la de determinar los evaluadores. ¿Qué institución asume dicho papel? Por ejemplo, ante el caso de una reforma universitaria. ¿Cuáles son los miembros de la comisión de evaluación de la política universitaria? ¿Pertenece al mundo universitario? ¿Vienen de las universidades con mayor presupuesto o también se incorporan representantes de universidades con pocos recursos? ¿Se deben incorporar representantes externos a la comunidad docente provenientes de la empresa? Y, ¿los técnicos del gobierno? La objetividad dificulta la definición del método de evaluación y sus responsables, aunque no es imposible.

Los resultados de la evaluación inciden en la más o menos larga vida de la política pública. Si el nuevo reglamento de tráfico consigue reducir el número de accidentes en carretera, se apostará por su continuidad desde las autoridades gubernamentales. En

cambio, cuando los efectos no son los esperados, esta etapa actúa como variable de modificación de la política pública.

A modo de conclusión, se señala que una política pública es un proceso que está vivo, en el que participan múltiples actores que interactúan entre ellos desde el inicio de la elaboración hasta el final en su ejecución. Su éxito o fracaso se mide en base a la definición de los objetivos y los resultados obtenidos. Ahora bien, no sólo los recursos disponibles afectan a los resultados, sino los criterios de valoración también inciden sobre qué elementos se toman en consideración para definir su éxito o fracaso. Las políticas públicas, por tanto, no dependen únicamente de los políticos y los técnicos.