

33
CUADERNOS
DEL DESARROLLO

EDICIÓN 2024



Instituciones políticas comparadas

Charla magistral de
**Juan Manuel
Abal Medina**

Diplomado
en Gobernabilidad
e Innovación Pública

Hallazgos

En los contextos institucionales, los marcos conceptuales permiten evidenciar las restricciones y las posibilidades de los actores políticos en su accionar. La falta de comprensión de estas restricciones no solo explica los errores que comenten los actores a la hora de tomar decisiones, sino también las dificultades para comprender la política en contextos políticos e institucionales diferentes al propio.

La serie Cuadernos del Desarrollo está basada en charlas magistrales y otras actividades.

Este cuaderno recoge la intervención de Juan Manuel Abal Medina, doctor en Ciencias Políticas por la FLACSO de México.

Contexto

CAF —banco de desarrollo de América Latina y el Caribe—, en alianza con prestigiosas universidades y organizaciones sociales de la región y España, ofrece programas de capacitación para navegar los desafíos y liderar las transformaciones que la región y el mundo están experimentando.

En la edición 2024, CAF organiza e imparte el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública en 20 países de Iberoamérica en alianza con 18 universidades y el

Programa Liderazgo para la Transformación 2.0, en 12 países y 9 universidades. Durante el curso de ambos programas, se imparten 9 charlas magistrales virtuales.

Expertos y líderes con prestigio internacional dictan las charlas magistrales, en las cuales, a través de sus experiencias y conocimiento aplicable, comparten con los estudiantes los principales desafíos, oportunidades, lecciones aprendidas y mejores prácticas en sus áreas de conocimiento.

Resumen
bibliográfico
del expositor

Juan Manuel Abal Medina



Juan Manuel Abal Medina es licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires.

Máster en Ciencias Políticas del Instituto de Altos Estudios Universitarios y Doctor en Ciencias Políticas por la FLACSO de México.

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), se ha desempeñado como profesor en distintas universidades, entre las que figuran: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de San Andrés.

En la actualidad, es profesor titular regular en la Universidad de Buenos Aires, profesor titular en el doctorado en Ciencias Sociales de la misma universidad y también en las maestrías en política públicas de la Universidad Torcuato Di Tella y en el CIAS.

Además, ha publicado diversos artículos en las principales revistas académicas de Europa, Estados Unidos y América Latina, así como decenas de libros sobre su especialidad.



Contenido

- **Introducción**
- **La política**
- **¿Qué instituciones vamos a analizar?**
- **Concentración y dispersión del poder y gobernabilidad**
- **Conclusiones**
- **Bibliografía**





Introducción

Este documento sistematiza el contenido de la lección “Instituciones políticas comparadas” dictada en el marco del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública de CAF en colaboración con 18 universidades de Iberoamérica.

El objetivo es ofrecer marcos conceptuales para evidenciar las restricciones y las posibilidades que los actores políticos encuentran en su accionar en los contextos institucionales. La falta de comprensión de estas restricciones no solo explica los errores que cometen los actores a la hora de tomar decisiones, sino también las dificultades para comprender la política en contextos políticos e institucionales diferentes al propio.

El documento consta de tres secciones. En la primera, se ofrece una mirada histórica sobre los condicionantes que enfrentan los líderes en el proceso de tomar decisiones y el rol de las instituciones, ofreciendo marcos, premios y castigos. En la segunda, se presentan modelos institucionales de las democracias actuales que permiten explicar diferencias en el funcionamiento político de los países. Y en la tercera se reflexiona sobre la concentración, la dispersión del poder y la gobernabilidad.

La política

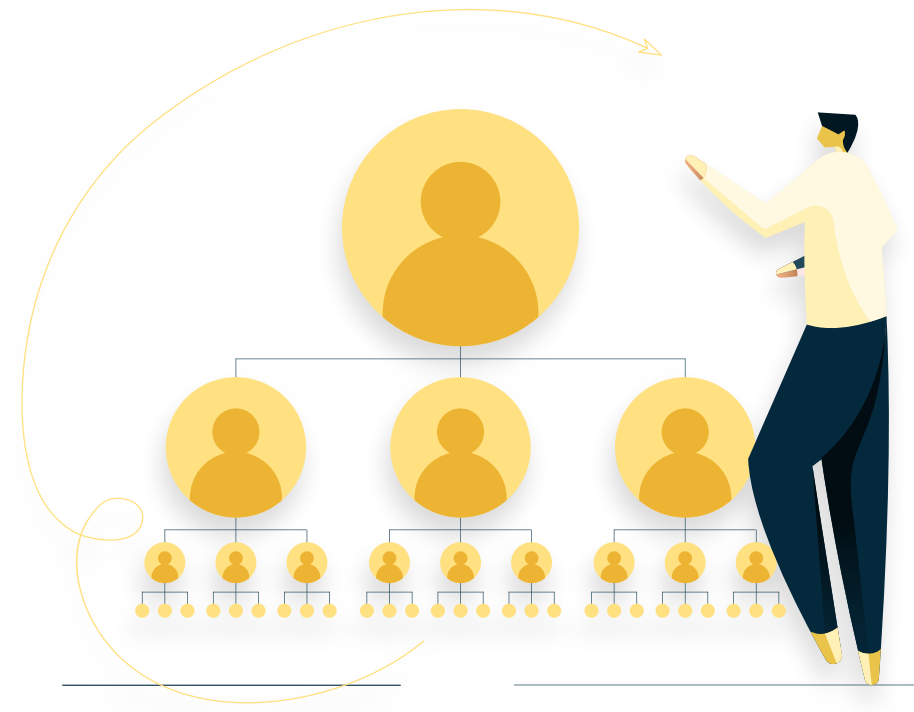
Desde el origen de la civilización y las ciudades, varios milenios antes de Cristo, algunos individuos se tomaron la tarea de ordenar el resto de las actividades humanas mediante el convencimiento, la fuerza o una mezcla de ambas.

Desde entonces, la política ha tenido la función de generar el orden social organizando al resto de las dimensiones de la sociedad. Por eso, el principal producto o bien público que genera la política es ese orden.

Para ello, la política ha utilizado distintos instrumentos, como, por ejemplo, pretender monopolizar el ejercicio de la violencia legítima dentro de un territorio determinado, es decir, controlar

la aplicación de la fuerza física para garantizar ese orden social haciéndolo ver como correcto, legal o justo ("legítimo").

El objetivo de este documento es presentar de una forma introductoria el funcionamiento actual de las principales instituciones políticas a partir de su origen histórico, sus lógicas de funcionamiento y las diversas maneras que se plasman en la realidad.



Cómo se va a mirar

Desde los inicios de la civilización los individuos han intentado entender las acciones de sus gobernantes y sus consecuencias: ¿Por qué tomaban una decisión y no otra? ¿Por qué actuaban de determinada manera y no de la contraria? Desde las razones de una guerra hasta las de un alza de impuestos, las motivaciones de quienes gobiernan han despertado un enorme y lógico interés.



Muchas veces, estas preguntas se respondían de manera fácil: los gobernantes hacían una cosa o decidían otra porque era un “mandato” de Dios, los dioses, las diosas o el destino. No había lugar a más discusiones. Sin embargo, surgieron otras respuestas posibles que explicaban que ese accionar se debía a las ideas, preferencias u opiniones de esos gobernantes.

Estas respuestas posibles se han convertido en la forma de entender lo que ocurre en la política, porque no solo responde al por qué los gobernantes actúan de cierta manera, sino también por qué lo hacen los demás individuos. Por ejemplo, ¿Por qué ganó la elección tal candidato? Porque los electores confiaron en él o ¿Por qué cayó determinado gobierno? Por ejemplo, porque el pueblo perdió la confianza, podría ser uno de los motivos.

No obstante, al revisar la historia, hace 4.000 años

aproximadamente surgió otro tipo de explicaciones que, en vez de basarse en las preferencias personales de gobernantes y gobernados, se sustentaban en las normas que existían en la comunidad. Es decir, se entendía que eran esas normas formales o informales, fuesen leyes o costumbres, las que explicaban tanto las acciones como las consecuencias de los gobernantes y gobernados.

Platón y Aristóteles fueron los primeros autores que argumentaron que las comunidades bien organizadas generaban buenos gobernantes y, por lo tanto, buenos resultados. Por otro lado, estaban los códigos o escrituras cuneiforme y cómo hasta ese momento se utilizaban, señalando lo que se podía o no hacer e impulsando a los individuos a ser mejores y a actuar con más justicia, como el caso del código de Hammurabi o los 10 mandamientos de Moisés.



Escritura cuneiforme.



Estela con el
Código de Hammurabi.

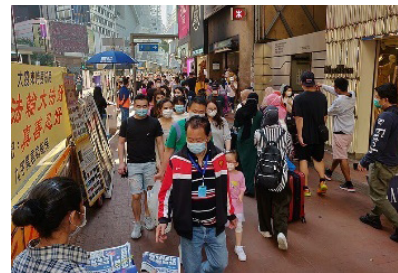
Las explicaciones previas fueron la antesala para definir lo que es el **enfoque de las preferencias** y el enfoque de las instituciones. **Con el enfoque de las preferencias** es poco lo que se puede hacer para que las cosas funcionen, porque se fundamenta en la confianza y en la suerte de que los gobernantes y gobernados sean buenos, justos e inteligentes. Mientras que el **enfoque de las instituciones** promueve el diseño e implementación de normas racionales y justas, basado en “todo va a andar bien”. Aunque se esté simplificando este tema, durante mucho tiempo, los distintos cuerpos de saberes

y las modernas disciplinas académicas han estado entre un enfoque y el otro, tratando de explicar lo que sucede en el mundo público.

Un periodo que la humanidad quiere olvidar, pero siempre recordará, es el inicio de la pandemia del COVID-19. Durante esos meses de 2020, los gobiernos se aterraron frente a esta amenaza desconocida y tomaron medidas muy similares en todo el planeta: cierre de fronteras, confinamiento, aislamiento y distanciamiento social obligatorio. Lo sorprendente es que, en el siglo XXI, los gobiernos implementaron las mismas políticas públicas que en el Medioevo.



La Municipalidad de Carahue informa sobre el coronavirus. Región de La Araucanía. Chile.



Calle en Hong Kong durante la pandemia del COVID-19.



Pacientes con COVID-19 en el Hospital Imam Khomeini en Teherán, Irán.

No obstante, en este monótono panorama, dos gobernantes empezaron a destacarse del resto porque parecían ir “en contra de la lógica” del momento: Donald Trump, presidente de Estados Unidos, y Jair Bolsonaro, presidente de Brasil. Ambos tuvieron diferencias relevantes con algunos de los gobernantes subnacionales de sus países (gobernadores), a quienes se les exigía no ser “tan estrictos” con las medidas de cuarentena y confinamiento social obligatorio.

Un periodo que la humanidad quiere olvidar, pero siempre recordará es el inicio de la pandemia del COVID-19. Durante esos meses de 2020, los gobiernos se aterraron frente a esta amenaza desconocida y tomaron medidas muy similares en todo el planeta.



Mundo

Coronavirus en Brasil: escala la batalla entre Jair Bolsonaro y el gobernador de San Pablo

Fueron aliados durante la campaña del actual presidente de Brasil. Pero ahora Joao Doria es la figura más visible de una nueva oposición de derecha.

Fuente: Clarín, 1 de mayo de 2020. Coronavirus en Brasil: escala la batalla entre Jair Bolsonaro y el gobernador de San Pablo https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-brasil-escala-batalla-jair-bolsonaro-gobernador-san-pablo_0_AFDW20Bi6.html



Mundo

Donald Trump, en guerra contra el gobernador de Nueva York: no le enviará las primeras vacunas contra el coronavirus

El presidente está enfrentado con el demócrata Andrew Cuomo, que criticó su gestión de la pandemia. El estado refuerza las restricciones por el avance del virus.

Fuente: Clarín, 14 de noviembre de 2020. Donald Trump, en guerra contra el gobernador de Nueva York: no le enviará las primeras vacunas contra el coronavirus https://www.clarin.com/mundo/donald-trump-guerra-gobernador-nueva-york-enviara-primeras-vacunas-coronavirus_0_NTy4p2I3X.html

Algunas interrogantes que permiten cuestionar dichas medidas son:

- ¿Cómo explicar estos hechos?
- ¿Por qué los presidentes y los gobernadores de algunos de los estados más importantes, en vez de trabajar unidos frente a una amenaza, se dedicaron a pelearse y entre sí?
- ¿Es irracional que ocurra algo así?

Desde el enfoque de las preferencias hay varios desafíos. En primer lugar, la disputa no solo se produce entre los gobernantes de diferentes tendencias políticas, sino también entre los que coinciden. De esta forma, las explicaciones que se basan en “gustos, opiniones o creencias”

se pueden convertir en juicios valorativos del tipo: “Trump y Bolsonaro hacen esto porque están locos, son anticientíficos o no les preocupa la vida humana”, o “ambos lo hacen porque son de partidos de derecha a los que les preocupa más economía que la salud de la población”.

Por el contrario: ¿cómo se explicaría esta disputa desde el enfoque alternativo, es decir, el de las instituciones? Hay que destacar que ambos países son democráticos y sus gobernantes necesitan el apoyo de sus poblaciones (“ciudadanos”), apoyo que obtienen si evalúan bien sus políticas. Pero, al mismo tiempo son países federales, lo que significa que las competencias de cada nivel de gobierno están delimitadas por sus constituciones, en donde la salud pública es una atribución de los estados provinciales, mientras que la marcha de la economía es una responsabilidad del Gobierno nacional.

Sin embargo, no parece “tan loco” que Trump o Bolsonaro, que serán evaluados por la marcha de sus economías, quieran que las políticas de aislamiento no frenen la actividad económica. Y tampoco es tan irracional que Andrew Cuomo, gobernador de Nueva

York en Estados Unidos, y Joao Doria, gobernador de San Pablo en Brasil, que manejan los sistemas de salud, estén interesados en que estos no se desborden y en que no generen un caos sanitario.

Analizado de esta forma parece sencillo y el enfoque de las instituciones aparenta ser mucho más útil y explicativo. No obstante, también hubo presidentes de gobiernos democráticos y federales, como Alberto Fernández en Argentina, que implementaron políticas públicas que buscaban el cuidado de la salud de la población. Además, con gobernantes de países unitarios, que tienen tanto la salud como la economía en sus áreas de competencia, como Boris Johnson en Gran Bretaña y Stefan Löfven en Suecia que buscaron mantener la actividad de sus economías lo más abiertas posibles, reduciendo las políticas de confinamiento.

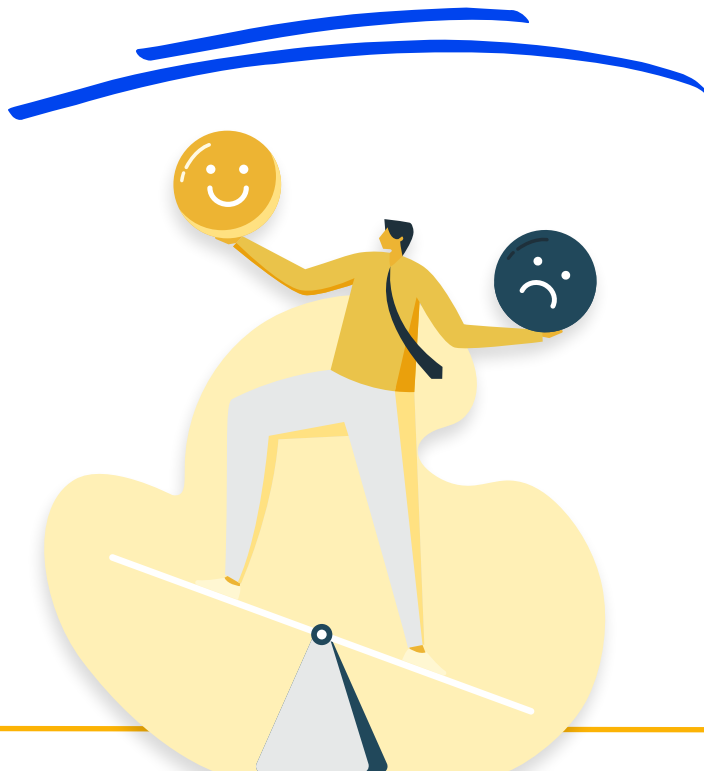
A su vez, Johnson y Löfven fueron gobernantes, “primeros ministros”, que presidían gobiernos de dos de los partidos históricos más distintos de Europa: el antiguo **Partido Conservador de Gran Bretaña** y el clásico **Partido Socialdemócrata de Suecia**.

¿Esto quiere decir que no hay explicaciones posibles? o ¿Que hay que aceptar que el accionar de los gobernantes y sus consecuencias son fruto del azar y que no se puede explicar? No, para nada. **En la actualidad, la mayoría de las disciplinas científicas entienden que la explicación pasa por integrar de forma inteligente ambos enfoques clásicos, el de las preferencias y el de las instituciones, dentro**

Actualmente, después de las diferencias en las disciplinas sociales, prevalece el neoinstitucionalismo por las limitaciones evidenciadas en los marcos tradicionales.

de un mismo marco. Lo que se conoce como el neoinstitucionalismo, enfoque que, desde finales del siglo pasado, ha venido a explicar la lógica del mundo social. Actualmente, después de las diferencias en las disciplinas sociales, prevalece el neoinstitucionalismo por las limitaciones evidenciadas en los marcos tradicionales.

Por ejemplo, el **institucionalismo clásico**, tal como se usó desde Platón hasta el siglo pasado, planteaba que, con el diseño de buenas instituciones, los resultados serían buenos.



Esta forma de entender el funcionamiento de lo público tuvo su época dorada con el llamado **contractualismo**: un grupo de pensadores europeos y americanos que se dedicaron, desde mediados del 1700, a estudiar y proponer las mejores instituciones de gobierno, es decir constituciones. De esta forma, nació el "gobierno dividido" horizontal, es decir el presidencialismo o el "gobierno dividido" vertical, también conocido como el federalismo, con el objetivo de garantizar el respeto a las minorías, los frenos y contrapesos (*checks and balances*), el respeto a las libertades individuales, etc.

Autores como Charles Louis de Secondat (mejor conocido como Montesquieu), por ejemplo, en el texto del **Espíritu de las Leyes**, o **James Madison** (cuarto presidente de los Estados Unidos y uno de los principales redactores de su Constitución), estaban convencidos de que buenas instituciones conducían a buenos resultados. ¿Ocurrió esto? Sí y no. Hoy existen casi

200 constituciones nacionales en el mundo. Muchas funcionan bien y otras no tanto.

Pero ¿cuál es el problema del enfoque? Básicamente, que hay constituciones prácticamente idénticas en países con resultados políticos muy distintos. Por ejemplo, la constitución argentina de 1853 era muy parecida a la de Estados Unidos; sin embargo, las trayectorias políticas de ambos países, especialmente durante el siglo XX, fueron distintas.

Asimismo, este enfoque contractualista tuvo su debacle con la **constitución de la República de Weimar**, régimen político que existió en



Fuente: imagen tomada de https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Weimar_Constitution.jpg

Alemania entre 1918 y 1933. Es decir, entre la derrota en la Primera Guerra Mundial y el nazismo.

Esta constitución se diseñó para dejar atrás el autoritarismo del Kaiser y el Imperio alemán, con las más modernas y democráticas instituciones que existían en esa época. Las mejores instituciones y el período terminaron con Adolf Hitler en el poder.

Estos hechos fueron desprestigiando al institucionalismo y sus producciones como los manuales y las constituciones comparadas que parecían solo descripciones sin capacidad explicativa. ¿Por qué el presidencialismo parecía funcionar bien en Estados Unidos y no en América Latina? ¿Por qué el parlamentarismo no terminaba de andar bien en África y sí en Europa Occidental? ¿Por qué el federalismo logró mantener unidos pueblos con distintas lenguas y culturas en Bélgica, Canadá y Suiza y no en la India o Yugoslavia? etc.

De esta forma, cuando el enfoque de las instituciones no podía explicar lo que sucedía, la respuesta se hallaba en el enfoque de las preferencias. A su vez, en los primeros años del siglo pasado, donde el enfoque institucionalista se encontraba desprestigiado, una disciplina como la economía había logrado construir un conocimiento sólido a partir de las preferencias individuales, específicamente entre la ley de la oferta y la demanda y los precios del mercado.

Asimismo, la mayoría de las disciplinas que analizaban lo político (desde la administración pública hasta la opinión pública) empezaron a dejar de lado las

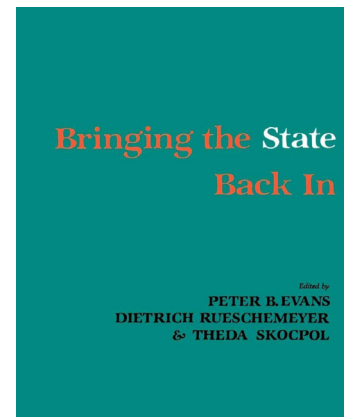
instituciones y a mirar distintos tipos de preferencias, opiniones, ideas, etc.

Por ejemplo, la crisis de la República de Weimar no se puede explicar por los errores de diseño de su constitución, sino por la supervivencia. En la sociedad alemana, de valores e ideas fuertemente autoritarias, una cultura no democrática dentro del ejército, la burocracia, las universidades, etc., entró en colisión y erosionó la democrática constitución nacional. Para este enfoque, el mal funcionamiento de la política en otros países se debía más a la ausencia de una cultura cívica que a problemas en el diseño de sus instituciones.

Fuente: imagen tomada de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kenneth_Arrow,_Stanford_University.jpg



Fuente: imagen tomada de <https://www.cambridge.org/core/books>



Sin embargo, el enfoque institucional empezó a encontrar dificultades teóricas.

Kenneth Arrow, filósofo y premio Nobel de Economía, enunció estos problemas con el **teorema de la imposibilidad** que plantea que no se puede estar seguro de que los resultados u órdenes que se ven en el mundo social obedezcan a las preferencias de los individuos.

Otras dificultades tuvieron que ver con las limitaciones que

conlleva estudiar la política sin hablar del Estado y el conjunto de normas e instituciones. En **el libro** *Bringing the State Back In*, los autores analizan cómo los paradigmas teóricos dominantes en las ciencias sociales comparadas no destacaban a los Estados como estructuras organizativas o como actores potencialmente autónomos (Evans et al., 1985). De hecho, rara vez se utilizaba el término "Estado". Sin embargo, los trabajos actuales consideran cada vez más al Estado como un agente que, aunque influido por la sociedad que lo rodea, también da forma a los procesos sociales y políticos.

Además, los autores recurren a investigaciones comparativas e históricas para conceptualizar los Estados y su funcionamiento. También se presenta un análisis sobre los Estados modernos que se exploran en el contexto de épocas y lugares, tanto contemporáneos como históricos, así como en naciones en desarrollo y de industrialización avanzada.

Finalmente, en el análisis político no se pueden explicar los resultados prescindiendo de las instituciones porque con los mismos resultados electorales (preferencias ciudadanas) el o los ganadores pueden variar de acuerdo con el sistema electoral que se utilice. Por ejemplo, cuando Trump ganó la presidencia en 2016 obtuvo un menor porcentaje de votos populares (46,1% - 62.984.828) que Hillary Clinton (48.1% - 65.853.514), pero por el sistema de colegio electoral, obtuvo 304 miembros republicanos, sobre 227 demócratas que obtuvo Hillary.

Lo que se conoce como **neoinstitucionalismo** es un nuevo enfoque que combina lo

que se observa en el mundo real a partir de la relación entre instituciones y preferencias. Es la interrelación entre ambos lo que explica lo que se observa en el mundo real.

Las instituciones de este enfoque no son sólo las instituciones formales que miraba el viejo institucionalismo, las leyes, constituciones y decretos, sino todo patrón organizado de conductas que funcionen y operen en el mundo social. Por ejemplo, el saludar con la mano o el lenguaje son dos instituciones mucho más “fuertes” que muchas de las normas que sancionan formalmente los Estados. Lo importante no es si la institución está escrita,

codificada o formalizada, sino si afecta a los comportamientos en el mundo real.

En la mayoría de los países, cuando uno se encuentra con algún conocido que, por ejemplo, está en la otra acera y uno levanta el brazo y mueve la mano, el otro entenderá que se le está saludando y se le está diciendo “Hola”, eso es una institución que funciona. Al contrario, si se hace lo mismo bajando el brazo y con la palma de la mano moviéndola hacia atrás, el otro no entenderá nada.

Lo anterior es un ejemplo que ayuda a explicar que las instituciones sociales son patrones de conductas conocidos y compartidos.



El enfoque neoinstitucionalista

1.

Busca ser más **explicativo**
que **descriptivo**.

2.

Se ocupa por el **desarrollo**
teórico y el uso de métodos
cuantitativos.

3.

Se preocupa por el **aspecto**
real más que por el **formal**
de las instituciones.

4.

Pretender hablar de las
instituciones en una
perspectiva comparada.

Los siete aspectos que definen el enfoque neoinstitucional:

1.

**Los agentes individuales
y colectivos** persiguen sus
respectivos objetivos en un
contexto que está restringido
colectivamente.

2.

**Esas restricciones toman la
forma de instituciones** (es
decir, patrones organizados de
normas y roles socialmente
construidos, los cuales son
creados y recreados a lo largo
del tiempo).

3.

**Dichas restricciones
son, en varios aspectos,**
beneficiosas para los
individuos y grupos en la
persecución de sus propios
proyectos.

4.

**Los factores contextuales
que restringen las acciones
individuales y colectivas**
también moldean los deseos,
preferencias y motivos de esos
agentes individuales y colectivos.

5.

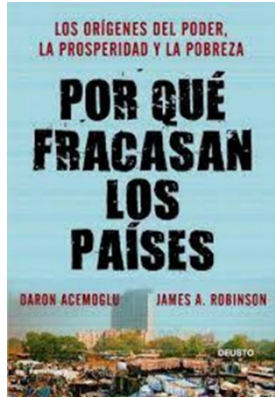
**Tales restricciones tienen
raíces históricas** por ser
residuos de acciones y
elecciones pasadas.

6.

**Esas restricciones
encarnan,** preservan
e imparten recursos
diferenciales de poder
con respecto a distintos
individuos y grupos.

7.

**La acción individual y
grupal,** contextualmente
restringida y socialmente
moldeada, es el motor de la
vida social.



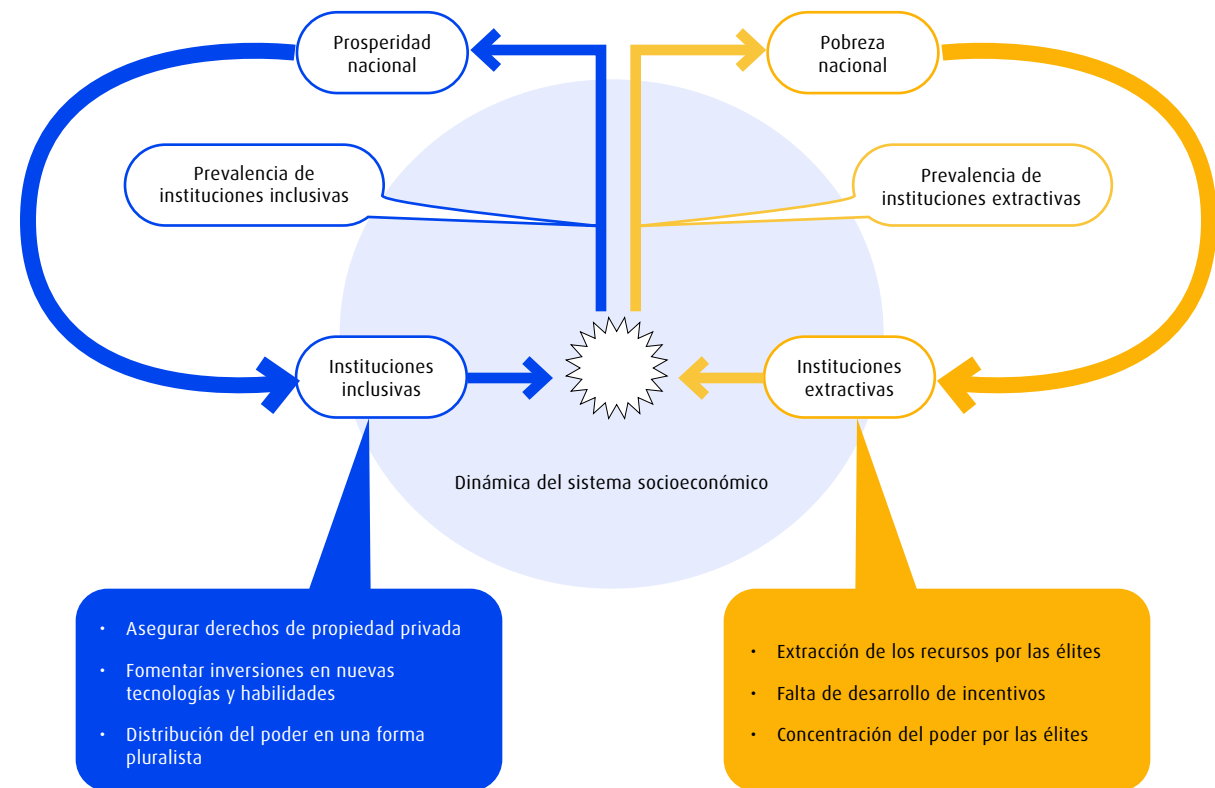
Fuente: imagen tomada de:
<https://www.buscilibre.com.co/libro-por-que-fracasen-los-paises/9788423418909/p/46307002>

El libro *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Acemoglu et al., 2012) plantea el análisis neoinstitucionalista que se fundamenta en que son las instituciones que rigen un determinado territorio las que lo hacen prosperar más allá de la historia, la cultura o la religión.

Los autores ganadores del Premio Nobel de Economía en 2024 hacen un análisis comparativo de los motivos que llevan a algunas naciones o territorios a prosperar sobre otros.



Figura 1 - Prosperidad nacional vs. Pobreza nacional



Fuente: Adaptación al español de la figura original en inglés obtenida con base en el libro *Por Qué Fracasen Los Países* - D. Acemoglu Y J. A. Robinson.

Ahora bien, ¿por qué se habla de instituciones políticas comparadas?

1.

La comparación es el principal instrumento que se tiene para entender el mundo. Desde el nacimiento, se aprende a través de la comparación.

2.

La comparación es la base del método científico. Desde los experimentos en la pandemia del COVID-19 que mostraban los porcentajes de efectividad de las vacunas, comparando el grupo de control con el experimental, hasta los análisis cuantitativos que postulan la relación entre las variables. Es decir, el análisis científico habla el lenguaje de la comparación.

3.

La comparación es lo que permite eliminar o reducir “parroquialismo”, que es la tendencia de creer que las cosas son siempre parecidas a lo conocido.

De esta manera, a las personas que se crían y viven en países presidencialistas les cuesta entender que se elija a un gobernante sin que lo hayan votado los electores como ocurre en países con sistemas parlamentarios o que se elija a personas que tienen el título de presidentes, pero que son desconocidos para la ciudadanía y casi no tienen ninguna relevancia.

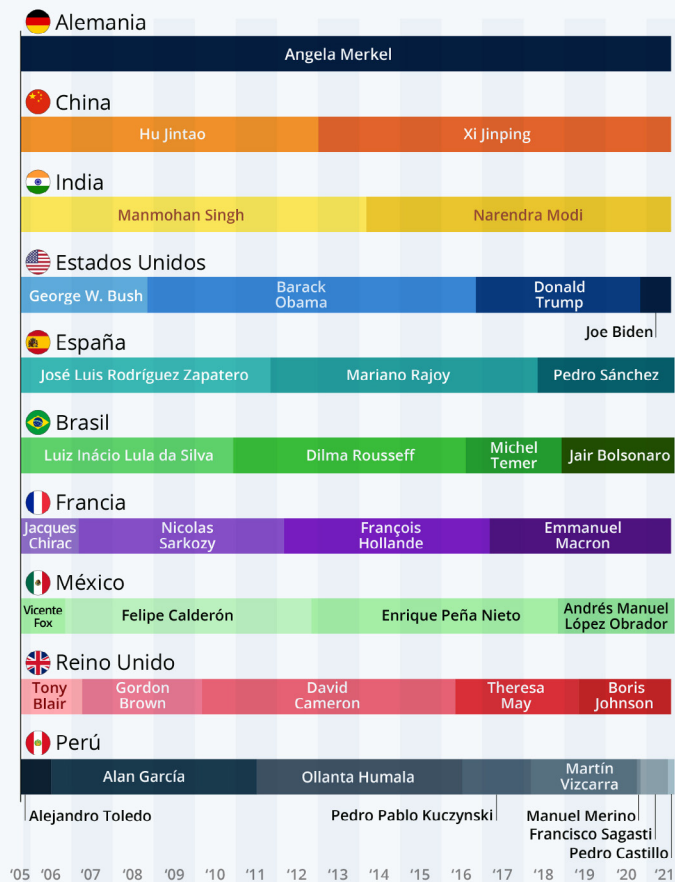
Otro ejemplo son los ingleses, que eligen un legislador cada cinco años mediante una boleta en la que figuran solo cuatro o cinco candidatos, a ellos les puede parecer extraño pensar en países como los Estados Unidos o Argentina, que cada dos años eligen muchas y diferentes autoridades de gobierno en grandes boletas y con decenas o centenares de candidatos.

Vote for one candidate only			
Counterfoil	1	BHATT Atul kumar Bhatt, 52 Dovedale Road, Sunderland Independent	
Election for the Fulwell Ward of the City of Sunderland on Thrusday 16th day of September 1993	2	DODSS Brian Dodds, 264 Leechmere Road, Sunderland The Labour Party Candidate	
Polling Distriet.....	3	FRYETT David Brian Fryett, 159 Sea Road, Fulwell, Sunderland Liberal Democrat	
No. en Regiater.....	4	STOREY 82 Torver Crescent, Seaburn Dene, Sunderland Conservative	

Fuente: Autoría propia. Manual de Ciencia Política, Juan Manuel Abal Medina.

El fin de la era Merkel

Presidentes y jefes de gobierno de una selección de países entre 2005 y 2021



Fuente: investigación Statista
Ilustración: Angela Merkel de Katunger (Noun Project)



statista

Fuente: Statista. <https://es.statista.com/grafico/25686/el-fin-de-la-era-merkel/>

Nota: se puede comparar cuánto puede estar en su cargo un primer ministro de un régimen parlamentario (en este caso, de Alemania) con lo que duraron otros jefes de gobierno.

Es importante aclarar que hasta aquí solo se está hablando de diferencias dentro de lo que se entiende como "democracias". Si se mencionan otros ejemplos en otras latitudes, con monarcas absolutos u otros regímenes, las diferencias a puntualizar serán más complejas. Por esta razón, mirar, conocer y comparar lo que ocurre

en otros lados ofrece una comprensión diferente no solo de esos otros lugares, sino también en América Latina, al revelar que las cosas no tienen por qué ser siempre de la misma manera y que toda la institucionalidad política es un "artefacto, una herramienta", algo que se construyó a lo largo del tiempo para formar un gobierno.

Mirar, conocer y comparar lo que ocurre en otros lados ofrece una comprensión diferente no solo de esos otros lugares, sino también en América Latina, al revelar que las cosas no tienen por qué ser siempre de la misma manera.

¿Qué instituciones se van a analizar?

Este documento se centra en dos tipos de instituciones: las conocidas como el **régimen político o el sistema de gobierno**, y las **reglas de decisión o los sistemas electorales**. Ambas serán planteadas desde su lógica de funcionamiento para no confundirse con los nombres, rituales o siglas.

Por ejemplo, se explicará por qué el presidente de Colombia, el presidente del Gobierno español, el presidente de Francia y el presidente de Israel son instituciones que solo comparten el nombre y son distintos entre sí. Es decir, las personas que ocupan esos cargos tienen responsabilidades y competencias diferentes.

Por el contrario, las entidades políticas que se llaman “provincias” en Argentina, “estados” en Brasil, “länder” en Alemania y “cantones” en Suiza son básicamente lo mismo y comparten entre sí la mayoría de sus competencias y tareas. Aquí, lo importante es entender la lógica que está por detrás de cada diseño institucional electoral o de gobierno.

Entender por qué las elecciones presidenciales en los Estados Unidos se realizan siempre el primer martes después del primer lunes de noviembre de

cada año bisiesto, mientras que las de Israel pueden tener lugar en cualquier día del año, incluso dos o tres veces el mismo año.

Comprender por qué, en la mayoría de los países latinoamericanos, una misma persona es jefe de Estado y Jefe de Gobierno, se le denomina “presidente” y puede ser elegido por votación de todos los ciudadanos. Mientras que, en Gran Bretaña, el jefe de Estado es hereditario: el Rey o la Reina y el Jefe de Gobierno, el “primer ministro”, solo puede ser seleccionado por la votación de 650 ciudadanos británicos.

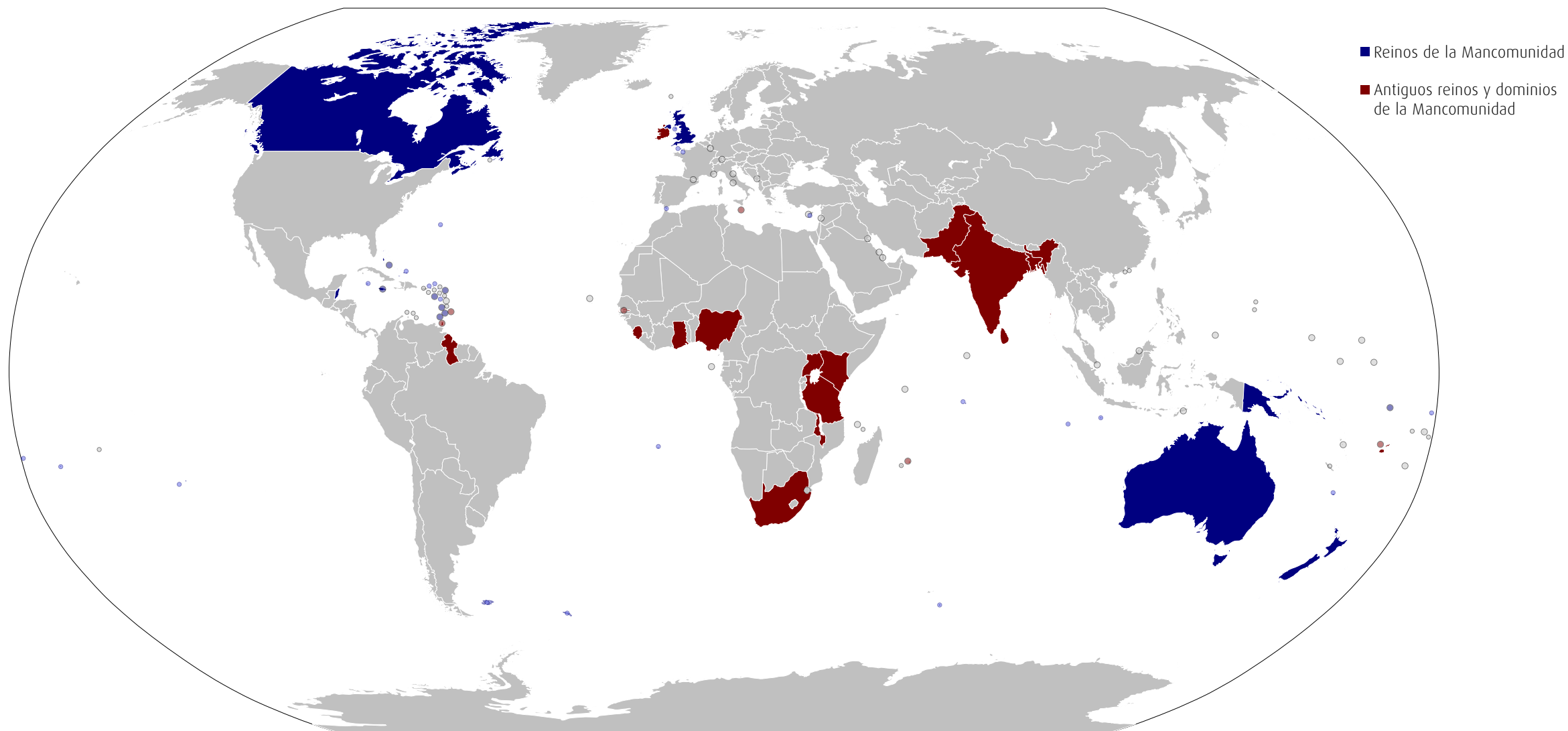
En septiembre de 2022, después de más de 70 años de reinado, el Palacio de Buckingham anunció la muerte de la reina Isabel II del Reino Unido, a los 96 años de edad. Su primogénito se convirtió en el nuevo rey y asumió el nombre de Carlos III.

Las entidades políticas que se llaman “provincias” en Argentina, “estados” en Brasil, “länder” en Alemania y “cantones” en Suiza son básicamente lo mismo y comparten entre sí la mayoría de sus competencias y tareas.



Fuente: imagen tomada de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Queen_Elizabeth_II_in_March_2015.jpg

Figura 2 - Países cuyo jefe de Estado es o fue el Monarca Británico



Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Reinos_de_la_Mancomunidad#/media/](https://es.wikipedia.org/wiki/Reinos_de_la_Mancomunidad#/media/Archivo:Commonwealth_realms_map.svg)
Archivo:Commonwealth_realms_map.svg

Muchas personas en el mundo consideran que esta figura debe abolirse. La opinión en general es que los reyes no hacen nada, no cumplen ninguna función y deben abolirse. Política y conceptualmente, sostener estas ideas muestran desconocimiento y falta de entendimiento sobre la lógica de este régimen político. Como se verá a continuación, en los regímenes parlamentarios, sean monarquías o repúblicas, es indispensable que alguien ejerza las tareas de jefe de Estado. Sin esa figura todo el sistema pierde su lógica y deja de funcionar.

¿Esto significa que todo debe mantenerse igual? ¿Que no pueden producirse cambios? ¡No! Claro que no. La monarquía podría ser reemplazada por

alguna otra figura que cumpla la misma tarea, comúnmente un jefe de Estado que recibe el nombre de presidente y es electo por el Parlamento.

Por ejemplo, Barbados es una isla caribeña anglófona que se transformó en república en noviembre de 2021 y eligió, a través de su asamblea, a su primera presidenta, Dame Sandra Mason

Hay que destacar que Barbados no necesitó el permiso del Reino Unido para convertirse en república, aunque la isla seguirá siendo miembro del Reino de la Commonwealth. Es un acontecimiento que el Caribe no vivía desde la década de 1970, cuando Guyana, Dominica y Trinidad y Tobago se convirtieron en repúblicas.



Fuente: imagen tomada de <https://www.gov.bb/Visit-Barbados/president>

El régimen político

Por régimen político se entiende al conjunto de instituciones que regulan cómo se accede, se ejerce y se reparte el poder político en una entidad determinada. En la actualidad, esta entidad toma la forma de un Estado, pero puede consistir también en formas pre estatales como en el feudalismo o en entidades supraestatales, como puede ser la Unión Europea.

El régimen político son las instituciones y procesos, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a los más altos cargos en el Estado (el gobierno), las características de los actores que son admitidos

y excluidos de tal acceso, los recursos y estrategias permitidos para lograrlo y la identificación de las principales y más visibles instituciones del Estado en el que ese régimen existe.

Es decir, los individuos tienen determinadas competencias para tomar decisiones vinculantes dentro de la unidad política que gobiernan, entendiéndose a estos individuos y sus colaboradores como **el gobierno**.

Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado a las que se accede a través del régimen permiten a los respectivos funcionarios tomar o autorizar

a otros funcionarios a tomar decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el Estado.

En términos conceptuales el régimen político es lo que conecta a la sociedad con el Estado.

Los regímenes políticos varían: desde formas muy sencillas donde muy pocos toman las decisiones hasta las complejas y modernas democracias.

La autocracia es el régimen político “más sencillo”, pues un solo individuo tiene la competencia y el “poder” de tomar decisiones vinculadas sobre esa entidad política, sin estar sometido a ningún tipo de limitación y con la facultad de promulgar y modificar las normas a su voluntad.

En la actualidad, existen algunos Estados que tienen regímenes autocráticos: Las **monarquías absolutas**, las más conocidas son Arabia Saudita y el Vaticano. Además, existen algunos

países que tiene regímenes de monarquías constitucionales donde el monarca, en teoría, tiene alguna limitación, lo que a veces no se verifica en los hechos, por ejemplo, Qatar.

Los nombres que recibieron los autócratas han variado en la historia, desde los faraones en el antiguo Egipto a los emperadores chinos o persas, pasando por los sultanes turcos o los reyes europeos, pero la lógica de este tipo de régimen siempre ha sido la misma: estos gobernantes han tenido libertad para tomar las decisiones vinculantes.

No obstante, es importante destacar que estos autócratas también tienen las restricciones generales de la ley, aunque no lo parezca, no por otros individuos o normas escritas, pero sí por instituciones informales y tradiciones que fijan los límites de lo que pueden hacer. Por ejemplo, ni el más absoluto de los monarcas de la Europa moderna, Luis XIV, que se volvió famoso con su célebre frase

“El Estado soy yo” podía, por ejemplo, definirse como ateo o ejecutar a un súbdito sin excusa.

Durante casi toda la historia de la humanidad las autocracias han estado solas o casi solas en el mundo. El uso del término “casi” es porque 2.500 años atrás en unas pequeñas entidades políticas autónomas conocidas como “ciudades estado” en las costas del Mar Egeo empezaron a crearse nuevos tipos de regímenes políticos. El motivo puede haber sido que muchos entendieran que los dioses ya no se ocupaban de todos los asuntos de los mortales y, por lo tanto, debían ser los mismos seres humanos los que definieran las formas de gobernarse. A este proceso se le conoce como secularización.

Lo cierto es que estas ciudades estado, o polis, comenzaron a crear nuevos regímenes políticos con lógicas y legitimidades distintas a las tradicionales autocracias. Uno de estos regímenes que se desarrolló



en la ciudad de Atenas fue la **democracia**, conocida como el autogobierno del pueblo. Y si bien la democracia que se practicaba en Atenas en el siglo V (a. de J. C) tiene poco que ver en sus formas con lo que hoy se entiende por un régimen político democrático, en lo esencial comparten que **la legitimidad es ascendente, es decir, viene del pueblo.**

Lo importante es que desde mediados del siglo XVIII la democracia no ha parado de crecer y, en la actualidad, más del 90 % de los países que abarcan casi el 99 % de la población mundial dicen, pretenden o quieren mostrar que sus gobiernos son democráticos y actúan en nombre y a favor del pueblo. Después de Grecia, la idea de la legitimidad popular se instaló en la República Romana donde se construyó uno de los regímenes políticos más complejos de la historia que perdió fuerza en el transcurso del Imperio hasta desaparecer durante siglos con la Edad Media.

Lo interesante es que los dos principales regímenes políticos que existen en la actualidad, el llamado presidencialismo y el denominado parlamentarismo, son productos muy distintos del mismo proceso de retorno de la legitimidad ascendente: uno el, parlamentarismo, de manera pausada e implícita y el otro el, presidencialismo, de forma rápida y explícita.

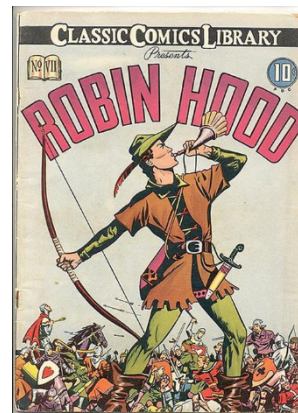
El parlamentarismo es un sistema que no fue pensado ni propuesto por nadie, al contrario, es producto de una lenta y larga evolución de un conjunto de instituciones que se desarrollaron en la Edad Media.

En momentos de debilidad política los monarcas europeos del medioevo se veían obligados a conseguir el apoyo de otros, básicamente señores feudales o autoridades eclesiásticas a los que reunían en un ámbito específico que en Inglaterra se denominó Parlamento, Cortes en España o Estados generales en Francia. En 1215, en Inglaterra el rey Juan I, apodado el “sin tierra”, se vio

obligado a convocar al primer Parlamento y firmar la Carta Magna de las Libertades, reconociendo límites en su poder. Una historia que en versión popular aparece como la de Robin Hood.

Desde entonces, Inglaterra y, más tarde, Gran Bretaña han vivido una larga evolución de su sistema político en el cual en los momentos en que el monarca estaba fortalecido, el Parlamento casi no cumplía funciones. Con la Revolución Gloriosa a finales del siglo XVII, el Parlamento ganó un poder que se fue incrementando sin pausa y en desmedro del monarca, especialmente desde fines del XVIII, cuando los miembros de una de sus cámaras, la Cámara Baja, empezaron a ser electos.

Históricamente, los monarcas nombraban individuos que se denominaban “ministros” para que se ocuparan de los distintos asuntos del gobierno, uno de ellos recibía el nombre de **primer ministro**. El Parlamento, al ganar más poder, debía dar su apoyo de estos ministros.



Fuente: imagen tomada de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:CC_No_07_Robin_Hood.jpg

Lo interesante es que los dos principales regímenes políticos que existen en la actualidad, el llamado presidencialismo y el denominado parlamentarismo, son productos muy distintos del mismo proceso de retorno de la legitimidad ascendente.

Actualmente, si en lo formal es el rey o la reina quien nombra al primer ministro y su “**gabinete**” (sus ministros), es la mayoría parlamentaria (la mitad más una de las bancas) la que realmente permite ocupar esos cargos.

Hoy en día, se dice que el primer ministro es el **jefe de Gobierno** mientras que los monarcas se han transformado en **jefes de Estado**, es decir la representación institucional del país en su conjunto en cuestiones ceremoniales o protocolares. Cuando el jefe de Estado es un monarca con legitimidad hereditaria se habla de monarquías parlamentarias. Cuando ese lugar lo ocupa alguien, comúnmente llamado presidente, que es designado por el parlamento, se trata de una república parlamentaria como la India o Barbados. Esta diferencia no explica el funcionamiento de la política o la gestión.

Si bien existen muchos tipos de parlamentarismos, todos comparten las características mencionadas anteriormente y

concentran el poder en un solo cuerpo: el Parlamento.

Por el contrario, el **Presidencialismo**, el otro gran sistema de gobierno, fue pensado y diseñado por franceses como **Montesquieu** o estadounidenses como **Madison** para dividir el poder.

A partir de la constitución de Estados Unidos de 1787 el poder pasó a dividirse en tres, existiendo un poder llamado **Legislativo** con la tarea de hacer las leyes que recaen en el Parlamento, la Asamblea o el Congreso; un poder denominado **Ejecutivo** que tiene que administrar la aplicación de esas leyes y que es ejercido por un presidente; y un poder **Judicial** que debe controlar a los otros dos poderes y aplicar las leyes generales a casos específicos. Se considera que esta división del poder también es temporal, porque el legislativo se ocupa de diseñar

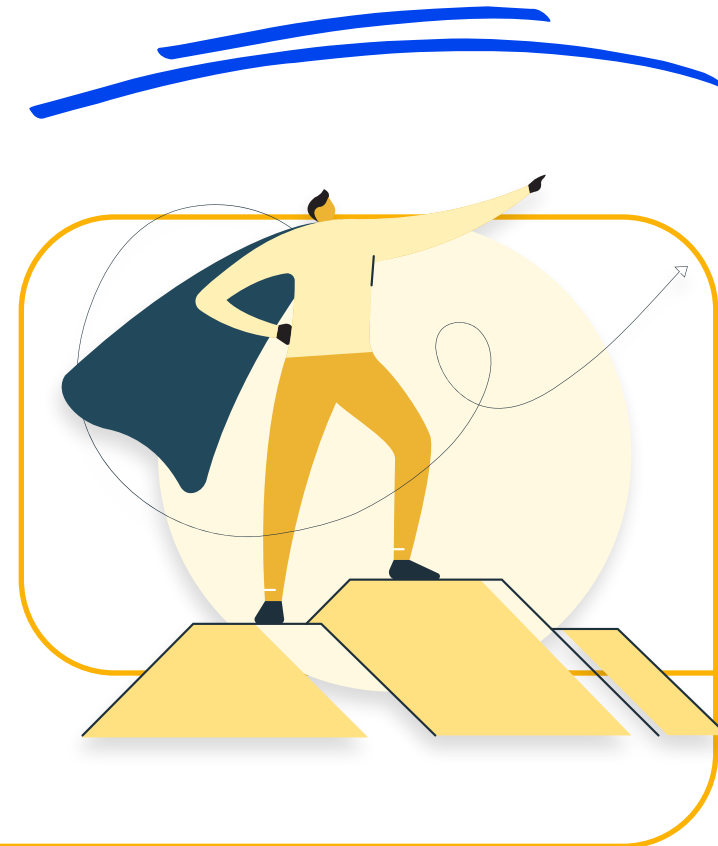
el futuro mediante leyes, el ejecutivo de administrar el presente y el judicial de juzgar el pasado.

La principal diferencia entre estos dos sistemas es que en el parlamentarismo el poder está fusionado, es decir, para ser ministro hay que ser parlamentario. En cambio, en el presidencialismo está separado y tanto el presidente como el Parlamento (el "Congreso") pueden, por tener legitimidad ascendente electoral, hablar en nombre del pueblo. El problema surge cuando el presidente y el Parlamento quieren cosas distintas. Esta situación se llama **gobierno dividido**, ocurre mucho en los presidencialismos y puede frenar la gestión, provocar la parálisis del gobierno e incluso incurrir en juicios políticos. Por eso, los especialistas señalan que el parlamentarismo es más flexible y el presidencialismo es más rígido.

Desde mediados del siglo XX, un nuevo régimen político surgió en los gobiernos democráticos denominado **semipresidencialismo**. Este sistema fue diseñado en Francia para la constitución de 1958, buscando escapar a los problemas de gobernabilidad que el parlamentarismo tenía por la gran fragmentación partidaria que había en su interior. Consiste en darle legitimidad ascendente electoral al jefe de Estado parlamentario y dotarlo de varios poderes, pero no el de nombrar autónomamente a su gabinete, ya que este, como en el parlamentarismo, requerirá de la mayoría parlamentaria.

Los semipresidencialismos son muy variados, desde Portugal a Rusia comparten una característica interesante: cuando el partido del presidente tiene mayoría en el Parlamento, generalmente nombra como primer ministro a alguien de su

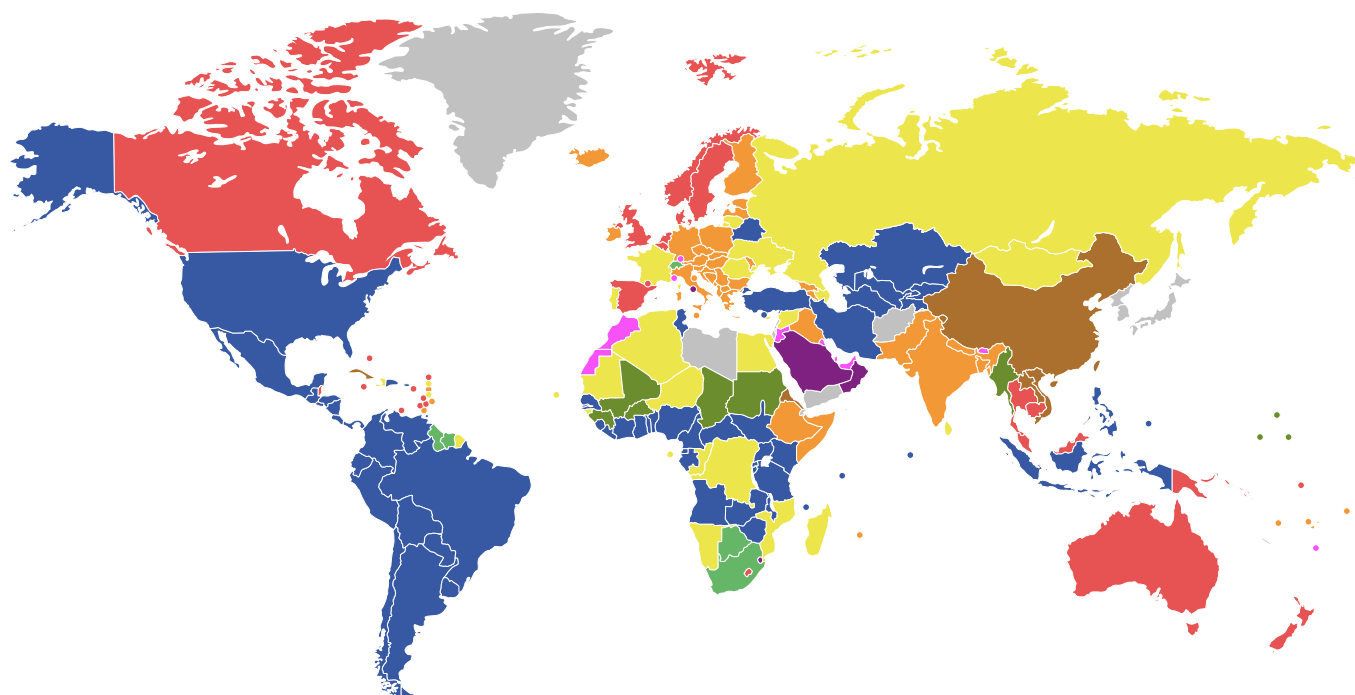
Por el contrario, el Presidencialismo el otro gran sistema de gobierno, fue pensado y diseñado por franceses como Montesquieu o estadounidenses como Madison para dividir el poder.



confianza y el sistema funciona parecido a un presidencialismo. Por el contrario, si el partido del presidente no tiene esa mayoría, deberá nombrar a quien sí la tenga, convirtiéndose en el primer ministro del parlamentarismo y tomando la mayoría de las decisiones importantes de gobierno.

Otro tipo de régimen político es el sistema de partido único que en general tiene una forma similar a las repúblicas parlamentarias, donde las elecciones libres entre los partidos que caracterizan a lo que hoy se entiende por gobiernos democráticos, no existen. Este fue el sistema que durante décadas tuvo la Unión Soviética y sus aliados. En la actualidad, existe en la nación más poblada del mundo: China.

Figura 2 – Tipos de regímenes políticos en la actualidad



Estos son los regímenes políticos en el mundo actual:

- República presidencialista
- República semipresidencialista
- República parlamentaria
- República parlamentaria mixta con presidente vinculado al parlamento
- Monarquía constitucional
- Monarquía parlamentaria
- Monarquía absoluta
- Unipartidismo

Fuente: Elaboración del autor.

De los regímenes mencionados anteriormente, solo falta por agregar la dictadura. Por definición, es un gobierno de carácter excepcional y transitorio como las dictaduras militares que azotaron durante años América Latina. Muchas veces las **dictaduras** se esconden detrás de otros regímenes políticos permanentes (presidencialismo o parlamentarismo) para legitimar su permanencia en el tiempo e intentar aparecer como si fueran democráticos como ocurre en muchos países en la actualidad, especialmente, aunque no solo, en Asia y África.

Hasta aquí se ha analizado cómo se reparte el poder de manera horizontal entre las distintas partes nacionales del gobierno (monarca o primer ministro, presidente o parlamento, etc.), pero falta hablar de la distribución vertical, es decir, del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (provinciales, estatales, regionales, municipales, etc.).

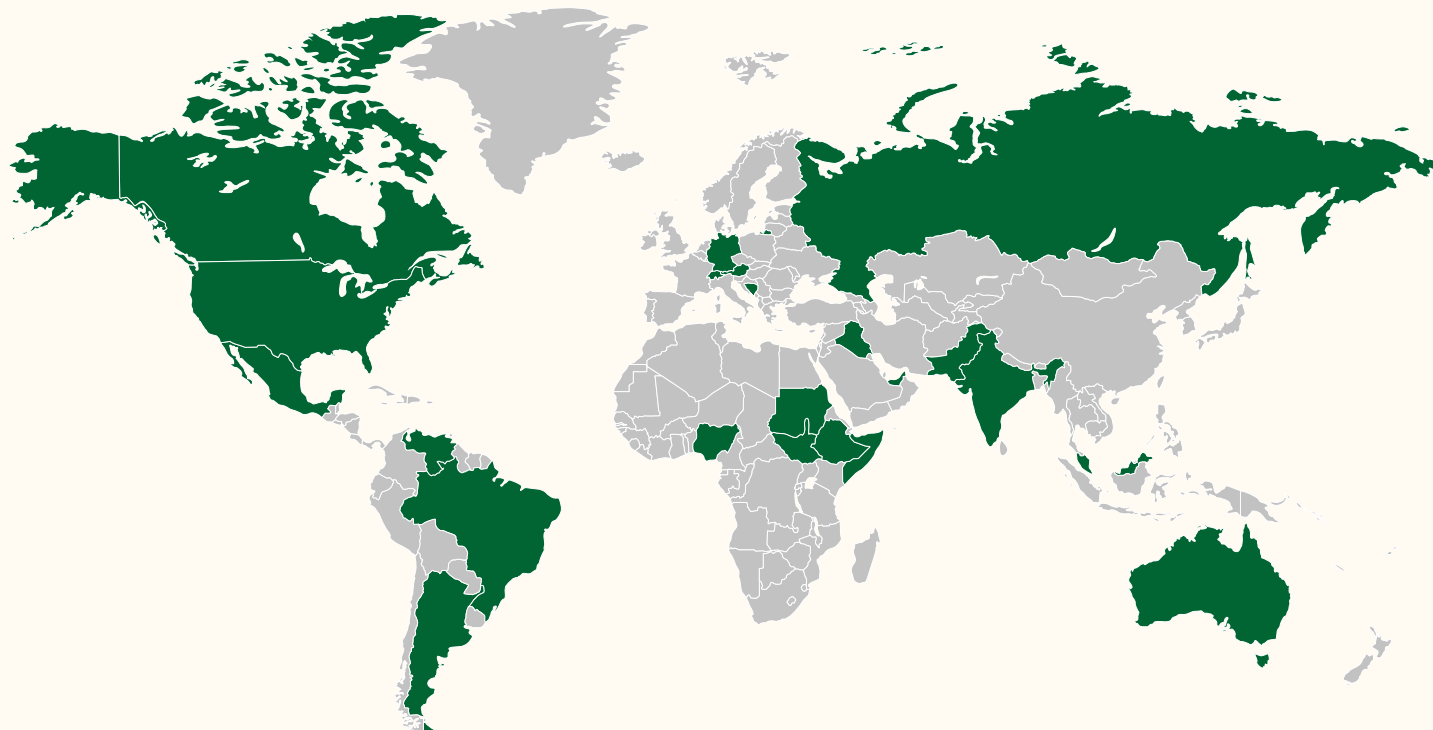
La forma tradicional de esta distribución es la que se conoce como un **Estado unitario**, es decir centraliza el poder en sus autoridades nacionales que delega algunas competencias o atribuciones a niveles inferiores de gobierno. Un Estado unitario puede delegar muchas competencias para gestionar de manera descentralizada, pero siempre puede volver para atrás en el proceso y volver a centralizar la gestión.

Por el contrario, **en el Estado federal** las atribuciones y las competencias del gobierno central y los subnacionales están garantizadas en la Constitución así la distribución no puede cambiar de forma arbitraria por el deseo del ejecutivo nacional. Este tipo de Estado es el que se mencionó en la primera sección con las peleas de Trump y Bolsonaro con sus gobernadores en durante la pandemia.

La mayoría de los países son Estados unitarios, pero los Estados federales son las más

Figura 4 - Países federales en la actualidad

■ Estados federales



Fuente: Elaboración del autor.

grandes en territorio, como se puede observar en la imagen (pintados en color verde).

Otra particularidad de este tipo de Estados es que sus parlamentos o congresos tienden a ser “bicamerales”, es decir, tienen dos cámaras: una que representa al “pueblo”, denominada Cámara de Diputados, y otra de tipo “territorial”, que representa a los Estados miembros y se conoce como Senado.

Los Estados unitarios tienden a concentrar el poder, mientras que los Estados federales posibilitan que esté disperso, es decir, que un partido pueda estar en el Gobierno nacional, mientras

que otros puedan ocupar los gobiernos subnacionales. Asimismo, un partido puede gobernar el primer nivel subnacional (típicamente estados o provincias), mientras que otros pueden gobernar el tercer nivel (generalmente municipios o intendencias).

En los años recientes, los países unitarios han ampliado su grado de descentralización para generar gobiernos “más cercanos al ciudadano”. Algunos como, por ejemplo, España recorren un camino que puede llevarlos a transformarse en un Estado federal frente a los reclamos de autonomía de algunas de sus comunidades como Cataluña y el País Vasco.

Los Estados unitarios tienden a concentrar el poder, mientras que los Estados federales posibilitan que esté disperso, es decir, que un partido pueda estar en el Gobierno nacional, mientras que otros puedan ocupar los gobiernos subnacionales.



El sistema electoral

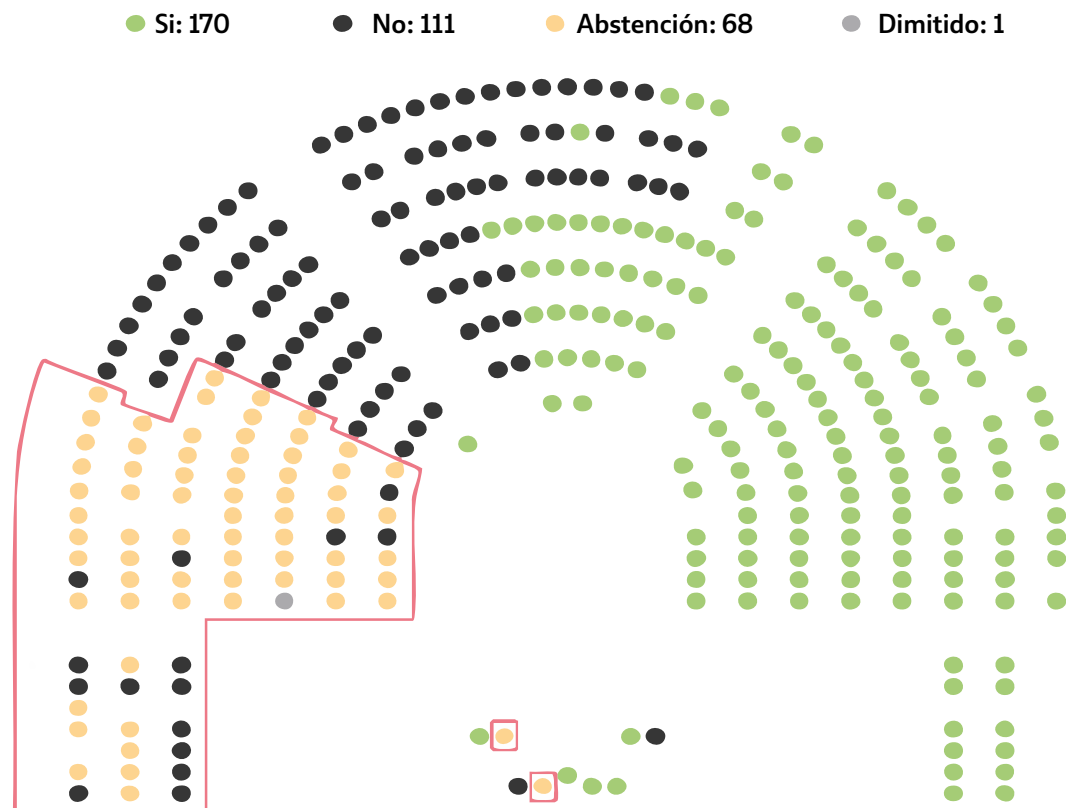
Al analizar el régimen político se ha explicado cuáles son los puestos o lugares institucionales (cargos de gobierno) de cada uno, pero no se ha señalado mediante qué sistema se ocupan más allá de ser electos por el pueblo o por los mismos parlamentarios.

Dentro de los parlamentos, para tomar cualquier decisión hace falta la mitad más uno de los votos válidos (ver figura 5). Sea para sancionar una ley, declarar a una ciudad como la capital de algo o formar gobierno, hace falta que la propuesta ganadora sea acompañada por el voto

de la mitad de los legisladores presentes, siempre y cuando antes hayan conseguido que la sesión tenga *quorum*, es decir que estén presentes la mitad más uno de los miembros totales de la cámara.

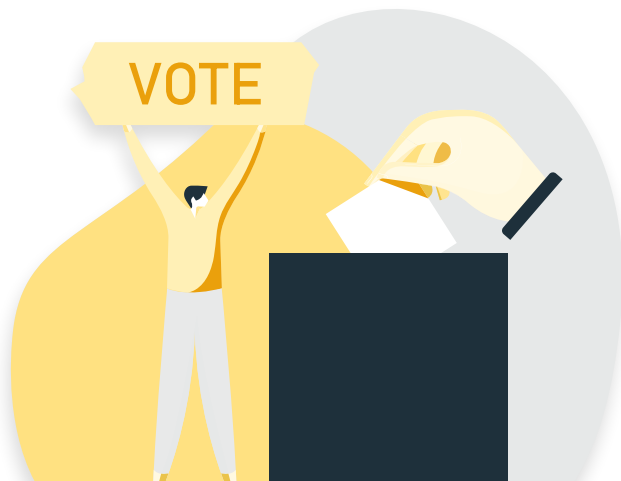
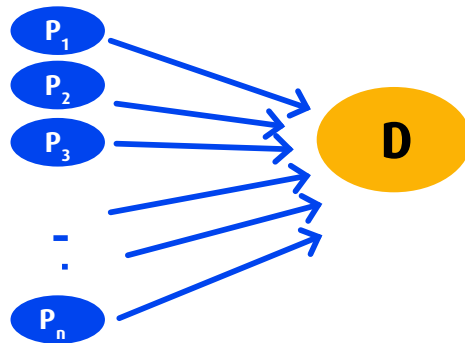
Esta mayoría también puede lograrse con la abstención de algunos. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados de España en 2016 ningún partido tenía mayoría y no se podía formar. La solución fue que el Partido Socialista se abstuviera, permitiendo que Mariano Rajoy, el candidato del Partido Popular, lograra la investidura.

Figura 5 - Votación de la cámara de Diputados en España en 2016 para consagrar presidente a Mariano Rajoy



Fuente: Elaboración del autor.

Tomar decisiones de manera individual es sencillo, la situación es más compleja cuando se tienen que tomar “colectivamente”, es decir con la participación de muchas personas. El problema es cómo se convierten miles o millones de votos (preferencias) individuales en resultados o decisiones colectivas. Por ejemplo, la elección de un presidente o diputado.



Existen dos sistemas que buscan resultados distintos:

- a) Aquellos que buscan determinar un ganador, que se llamarán mayoritarios,
- b) Aquellos que pretenden representar una población, a los que se denominarán proporcionales.

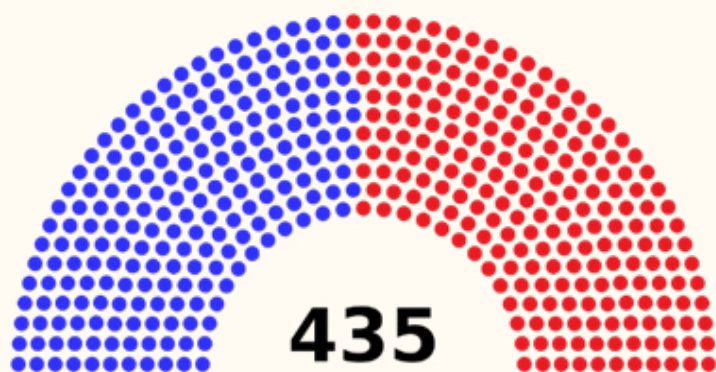
Los **sistemas proporcionales** tienen que usarse en lo que se llaman distritos electorales plurinominales, que quiere decir que se elige más de un candidato por distrito y se puede repartir. Los **sistemas mayoritarios** aplican tanto en distritos uninominales, para elegir un candidato, como en plurinominales, para elegir varios cargos que no se reparten porque son todos para el que gana.

En general, los cargos ejecutivos, desde un presidente a un alcalde, se eligen con sistemas mayoritarios y con distritos uninominales. Existen muy pocos casos de ejecutivos plurinominales, el más conocido es el Consejo Federal de Suiza conformado por siete miembros, todos con las mismas atribuciones.

Por el contrario, los cargos legislativos pueden elegirse de las dos maneras. Si se usan sistemas mayoritarios con distritos uninominales, la ciencia política enseña que la tendencia es a que haya menos partidos dentro de la cámara legislativa y que alguno de ellos tenga una mayoría. Aquí se privilegia la gobernabilidad.

Por ejemplo, la composición de la Cámara de Representantes de Estados Unidos electa en noviembre de 2020, con ese sistema, daba 222 republicanos y 213 demócratas. Para tener la mayoría era necesario contar con 218 bancas.

Figura 6 – Composición de la Cámara de Representantes de Estados Unidos electa en noviembre de 2024



Mayoría (218)

■ 218 Republicanos

■ 215 Demócratas

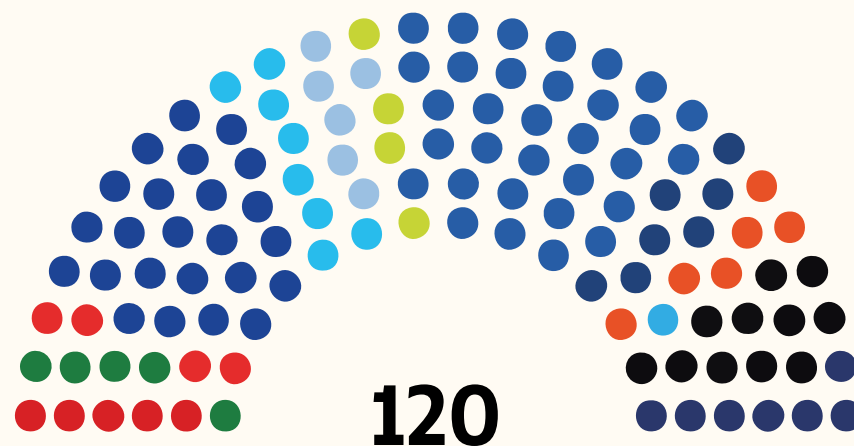
Vacantes 2

Fuente: Elaboración del autor.

Por el contrario, si se eligen a los diputados en distritos plurinominales grandes y con alguna fórmula de representación proporcional, lo que se busca es que la cámara represente las preferencias de los votantes. Pero lo más probable es que ningún partido pueda tener la mayoría y sea más difícil acordar leyes e incluso formar gobierno.

Esta es la composición (noviembre, 2024) de la Cámara de Diputados de Israel (Knéset), desde las elecciones de noviembre de 2022. El gobierno está compuesto por siete partidos que tienen 68 bancas, mientras que las restantes 52 se distribuyen entre 10 partidos más y varios independientes.

Figura 7 – Composición de la Cámara de Diputados de Israel en noviembre de 2024



Fuente: Wikipedia. Juan Ostrovsky - Parliament diagram tool, Dominio público, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=153554195>

Gobierno (68)

- 32 Likud
- 11 Shas
- 7 Partido Sionista Religioso
- 7 Yahadut HaTorah
 - 4 Agudat Yisrael
 - 3 Deguel haTorah
- 6 Otzma Yehudit
- 4 Tikva Jadasha-Derecha Unida
- 1 Noam

Oposición (52)

- 24 Yesh Atid
- 8 Partido de la Unión Nacional
- 6 Yisrael Beiteinu
- 5 Ra'am
- 5 Hadash-Ta'al
- 4 Hadash
- 3 Maki
- 1 Independiente
- 1 Ta'al
- 4 Los Demócratas (Israel)

Fuente: Elaboración del autor.

Concentración, dispersión del poder y gobernabilidad

De manera muy resumida se han abordado las distintas formas de gobierno, que es lo que se elige para que gobierne y de qué forma lo hace es muy diferente en el mundo. Hay que recordar lo distintas que son las personas que reciben el mismo nombre presiente o rey, por ejemplo, en los diferentes países. El presidente de los Estados Unidos y el Rey de Arabia Saudita tienen un poder distinto al presidente alemán o al monarca británico.

Por ende, cada sistema o régimen tiene su propia lógica que se necesita entender para tomar decisiones correctas y no equivocarse.

El curso de acción mejor pensado para un determinado contexto institucional puede conducir a un desastre en otro distinto. Entonces, ¿cómo guiarse entre tanta diversidad de nombre y lógicas? Existen algunas claves. Por ejemplo, cuanto más sencillo sea un determinado diseño más probable es que tienda a concentrar el poder en uno o en pocas personas. Por el contrario, cuanto más complejo es un diseño más probabilidades habrá que el poder se reparta entre más manos, es decir, que esté más disperso.



Horizontal

Máxima	Concentración del poder		Mínima
Monarquía absoluta	Monarquía constitucional	Presidencialismo	Parlamentarismo

En términos de la distribución horizontal del poder, la máxima concentración estará en las cada vez menos frecuentes monarquías absolutas y la máxima posibilidad de dispersión, en un régimen presidencialista (cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en el legislativo).

Pero, como se ha expresado anteriormente, las cosas que marcan las instituciones deben pensarse siempre en relación con las preferencias. De esta forma, si el parlamentarismo permite una concentración mayor del poder que el presidencialismo (cuando un partido tiene la mayoría absoluta de las bancas), ¿qué ocurre cuando ningún partido la tiene y hay que armar complejas coaliciones de

muchos partidos para alcanzar la mayoría? Obviamente, tal concentración del poder no existirá.

Y, por el contrario, si el presidencialismo tiende a una mayor dispersión del poder, sobre todo cuando tiene dos cámaras legislativas, ¿qué ocurre si el partido del presidente tiene una clara mayoría en ambas cámaras del parlamento? Claramente, se reducirá esa dispersión.

Lo mismo ocurre con la dimensión vertical, sin duda un estado federal dispersa más el poder que uno unitario, pero si en ese federalismo todas las provincias o estados son del mismo partido que tiene el Gobierno nacional, tal dispersión se limita claramente.



Vertical



A su vez, se puede llevar la dispersión o su posibilidad más allá del Estado federal hacia lo que se llama una "confederación", los Estados Unidos en el siglo XVIII, Argentina en parte del siglo XIX o Suiza, en la actualidad, están muy cerca a este diseño incluso a una unión de naciones como la Unión Europea (UE).

Conclusiones

Durante muchas décadas se pensó que solo los sistemas que concentraban el poder podían ser gestionados eficientemente. Por eso, se pensaba que los países unitarios y parlamentarios, sistemas electorales uninominales y mayoritarios (el llamado modelo Westminster por el Parlamento británico) eran mucho más eficientes que los presidencialismos federales con representación proporcional, para poner los extremos.

Hoy, sin embargo, se sabe y se piensa que pueden existir diseños muy complejos o simples, eficientes o no, lo importante es que respeten su propia lógica de funcionamiento. Es decir, que no contengan instituciones que se contradigan o choquen entre sí, generando una especie de **efecto sofá cama**: algo que es incómodo para sentarse e igualmente incómodo para dormir.

Continuando con el ejemplo, se puede decir que, así como no existen ni la cama ni el sofá perfecto, tampoco existe un régimen político o un sistema electoral que no presente alguna dificultad o

inconveniente para traducir las preferencias ciudadanas en decisiones de gobierno.

Sin embargo, y a pesar de todos sus problemas, las instituciones del gobierno democrático no sólo se han ido y continúan mejorándose con la práctica y con el tiempo, sino que se han transformado en la forma absoluta y mayoritaria de legitimar las acciones de los gobiernos en todo el mundo en el siglo XXI.

Para concluir, vale la pena recordar una frase de Guillermo O'Donnell (2010), politólogo y autor argentino teórico de la democracia en América Latina.

“La democracia siempre proyecta un horizonte que es a la vez de esperanza y de insatisfacción. Es más que un valioso arreglo político; es también el indicio de una carencia, de una agenda siempre pendiente de avances en las múltiples cuestiones que, en un determinado período y lugar, más atañen al bienestar y dignidad humanos. Esta proyección hacia un futuro interminable, indefinido, riesgoso y esperanzador es la razón de horizonte histórico abierto por la que debemos preferir la democracia. Por eso también debemos cuidarla, no sólo recordando sus ventajas sino también revisando críticamente sus desafíos, ambivalencias y deficiencias”.

Guillermo O'Donnell, politólogo.

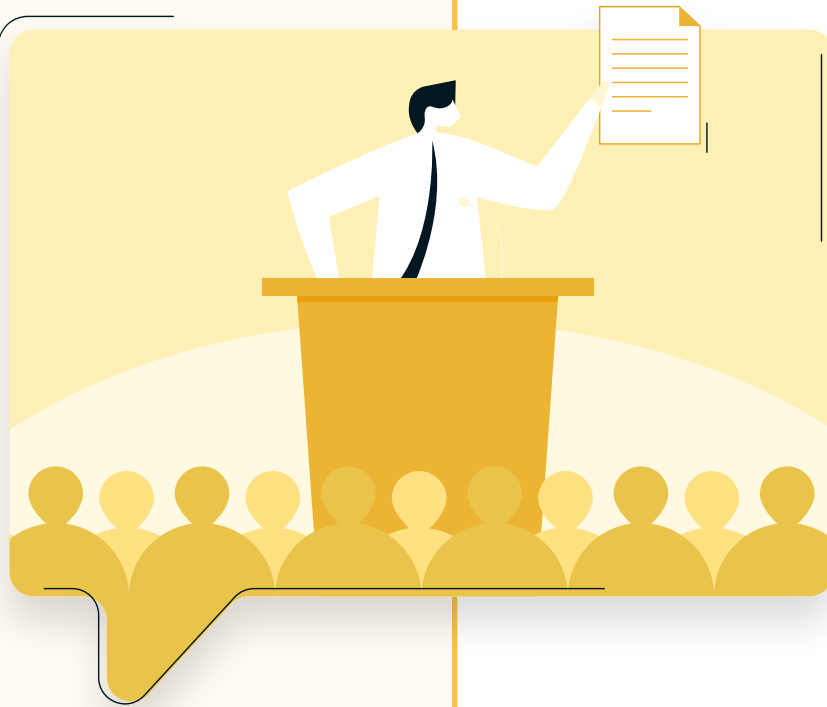
Bibliografía

- Abal, J. (2015). *Manual de Ciencia Política* (segunda edición). pp. 331. Buenos Aires: Eudeba. ISBN 978-950-23-2402-9.
- Abal, J., y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel. ISBN 9789871496419, p.p 285.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Sobre los diplomados de CAF

La tercera edición (2024) del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública, de 6 meses de duración, tiene como objetivo debatir los temas estratégicos de desarrollo sostenible de la región, con un enfoque en habilidades y herramientas de innovación pública y gobernabilidad para alcanzar los ODS 2030. Además, está orientado en fortalecer habilidades y realizar proyectos prácticos para el desarrollo de los países de la región. La propuesta pedagógica es híbrida, con contenidos virtuales ofrecidos por CAF y otros presenciales que imparten las universidades aliadas.

La segunda edición del Programa Liderazgo para la Transformación 2.0 (2024), también de 6 meses de duración, propone una visión renovada y diferente, utilizando y aprovechando la modalidad virtual-presencial como metodología de enseñanza-aprendizaje. Su contenido académico se alinea con los nuevos desafíos con los que está comprometido CAF, apuntando al público interesado y facilitando el acceso a los líderes interesados para que con lo aprendido multipliquen el impacto de sus acciones, gracias al desarrollo de competencias blandas esenciales.



Publicación de la Dirección de Desarrollo Institucional y Capacitación CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-

Presidente Ejecutivo
Sergio Díaz-Granados

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica
Christian Asinelli

Gerenta de Conocimiento
Verónica Frisancho

Directora de Desarrollo Institucional y Capacitación
Nathalie Gerbasi

Esta publicación corresponde a la lección impartida con el mismo nombre, en el marco del **Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública para América Latina, el Caribe y Europa** organizado y dictado por CAF junto con 18 universidades en 20 países:

Universidad Católica de Córdoba (Argentina); The University of West Indies (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago); Universidad Privada del Valle (Bolivia); Fundación Getulio Vargas (Brasil); Universidad Central de Chile; Universidad Externado de Colombia; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Costa Rica); Escuela Superior Politécnica del Litoral (Ecuador); Instituto Diplomático "Dr. José Gustavo Guerrero" (El Salvador); Universidad Complutense de Madrid (España); Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (Honduras); Universidad de Guadalajara (México); Institutos de Estudios



Superiores de Administración (Panamá); Universidad Columbia del Paraguay; Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto Tecnológico de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad de Montevideo (Uruguay) y Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela).

Redacción de la publicación:
Juan Manuel Abal Medina

Documento supervisado por:
Pablo Rolando, Ejecutivo Principal de la Dirección de Desarrollo Institucional y Capacitación y coordinador del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública.

Nota revisada por:
Nathalie Gerbasi
Pablo Rolando
Mariana Andrade Garzón

Publicación coordinada por:
Dirección de Comunicación Estratégica de CAF

Diseño:
good;)
Creatividad para el Desarrollo

© 2024 Corporación Andina de Fomento. Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad del expositor de la charla magistral y no reflejan una posición oficial de CAF.



www.caf.com

@AgendaCAF

cursosvirtuales@caf.com