

Sistemas políticos comparados

Las democracias en el mundo
contemporáneo

Jordi Argelaguet i Argemí

P09/74559/00388



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. Enfoque comparativo	7
1.1. Repaso de algunas clasificaciones clásicas	7
1.1.1. Aristóteles	8
1.1.2. Maquiavelo	9
1.1.3. Montesquieu	9
1.2. Clasificación en la actualidad	12
1.2.1. Dificultades existentes y criterios utilizados en las distintas clasificaciones	12
1.2.2. Distinción básica: autocracia frente a democracia	13
2. Sistemas políticos autocráticos	17
2.1. Diferencias entre los sistemas políticos autoritarios y totalitarios	17
2.2. Regímenes comunistas	19
2.3. Regímenes teocráticos	23
2.4. Monarquías tradicionales	23
2.5. Regímenes militares	24
3. Sistemas políticos democráticos	26
3.1. Relación entre poder legislativo y poder ejecutivo: parlamentarismo y presidencialismo	26
3.1.1. Parlamentarismo	27
3.1.2. Presidencialismo	41
3.1.3. Semipresidencialismo, semiparlamentarismo y otros tipos híbridos	52
3.1.4. Ventajas e inconvenientes del presidencialismo y del parlamentarismo	56
3.2. Democracias contemporáneas: modelo mayoritario y modelo consensual	58
3.2.1. Modelo mayoritario o " <i>westminster</i> "	59
3.2.2. Modelo consensual	61
3.2.3. Modelo híbrido	64
3.2.4. Conclusiones	65
Resumen	67
Actividades	69

Ejercicios de autoevaluación.....	69
Solucionario.....	70
Glosario.....	71
Bibliografía.....	72

Introducción

Este módulo didáctico está dedicado a plantear un **análisis comparativo** de los diferentes **sistemas políticos** que se dan en la actualidad, centrándose, especialmente, en los estados democráticos.

Su contenido se articula en tres grandes apartados, de una extensión variable. En el primero, se plantean, muy brevemente, las bases del enfoque comparativo y también los rasgos básicos de algunas de las propuestas de clasificación de las formas de gobierno. Se empieza por mencionar las aportaciones clásicas y se avanza hacia una clasificación más contemporánea, según la cual se distingue entre autocracia y democracia.

En el segundo apartado, se realiza un repaso de las características fundamentales de los principales tipos de regímenes autocráticos, como los sistemas comunistas, las monarquías tradicionales, los regímenes teocráticos y, en último lugar, los regímenes militares.

Finalmente, se comentan, mucho más detalladamente, las diferencias que existen entre los sistemas políticos que se pueden calificar de democráticos. En esta última parte, que es el núcleo central de este módulo, se efectúa una primera distinción entre sistemas parlamentarios y sistemas presidencialistas, dentro del conjunto integrado por los regímenes democráticos, atendiendo a las relaciones que se establecen en éstos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Ahora bien, dado que un enfoque estrictamente institucional no es suficiente para comparar los diferentes tipos de estados, esta parte finaliza con la referencia a los dos grandes modelos de democracia propuestos por el politólogo Arendt Lijphart en su libro *Las democracias contemporáneas*, los cuales, de acuerdo con un conjunto de variables políticas y sociales, son denominados modelo "westminster" y modelo consensual.

Cabe señalar que el propósito de este módulo es proporcionar una primera aproximación al estudio comparativo de los diferentes sistemas políticos y que, en este sentido, no se pretende ofrecer sólo un análisis detallado de los estados prototípicos, sino proporcionar también abundantes referentes actuales.

Asimismo, se recomienda que se tenga el libro mencionado de Arendt Lijphart como punto de referencia con el fin de favorecer una mejor comprensión de lo que se expone a continuación. Se trata de una obra muy útil tanto porque representa un ejemplo bastante logrado de la aplicación del enfoque comparativo, como por la cantidad de información que proporciona, aunque no es necesario que ésta sea asumida en su totalidad, con todo detalle y profundidad.

Objetivos

Los objetivos principales que se han de alcanzar mediante el estudio de este módulo son:

1. Conocer las diferencias entre una forma de gobierno autocrática y una forma de gobierno democrática y darse cuenta de la existencia de una gran variedad de casos dentro de cada grupo.
2. Reconocer los rasgos principales de los dos grandes tipos de modelos de sistemas democráticos: presidencialismo y parlamentarismo.
3. Ser consciente del hecho de que no es suficiente, a la hora de caracterizar un sistema político democrático, con el análisis de sus instituciones, sino que se debe tener también presente otras variables políticas y sociales.
4. Tener las referencias básicas y necesarias relativas a aquellos estados que tienen más presencia en los medios de comunicación de nuestro entorno.
5. Aceptar que se dan distintas maneras de gestionar la democracia y que los arreglos institucionales adoptados deben estar en consecuencia con la estructura social y con la historia de cada comunidad política. No existe un único modelo democrático ni, mucho menos, éste puede ser aplicado en todo lugar de la misma manera.

1. Enfoque comparativo

El hecho de clasificar es, en ciencia política, igual que en cualquier otra ciencia. Se trata, esencialmente, de un intento de identificar y aislar los rasgos principales de un conjunto de individuos. Con el fin de conseguirlo, se reúnen los casos que son parecidos, de tal manera que se pueda llevar a cabo una comparación y, a partir de ella, aumentar nuestro conocimiento sobre una determinada cuestión.

El **enfoque comparativo** es básico en ciencia política porque, a diferencia de lo que sucede en otras ciencias, aquí no es posible hacer experimentos. La **comparación** es la única vía posible para avanzar sistemáticamente en el estudio de los fenómenos sociales y políticos.

Lecturas complementarias

Un buen resumen sobre el enfoque comparativo en ciencia política es el que ofrecen:

T. Mackie; D. Marsh (1997). "El método comparativo". En: D. Marsh; G. Stoker (ed.). *Teoría y métodos de la ciencia política* (pág. 181-195). Madrid: Alianza.

Para una visión un poco más amplia, podéis ver:

R. Hague; M. Harrop; S. Breslin (1992). *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Houndmills: Macmillan.

Sin embargo, cualquier clasificación que se realice, tanto en ciencia política como en el resto de las ciencias sociales, será arbitraria, en cierta medida, porque dependerá exclusivamente de aquel aspecto del sistema político que el observador haya querido remarcar. En consecuencia, habrá diferentes criterios de clasificación según los objetivos de la investigación.

Con el fin de empezar, y a modo de introducción, se puede encontrar en las próximas páginas una presentación breve de las propuestas más significativas de clasificación de las diferentes formas de gobierno que han tenido más relevancia a lo largo de la historia del pensamiento de la ciencia política, así como una indicación de los criterios en los cuales las comparaciones que se realizan en la actualidad encuentran su fundamentación.

1.1. Repaso de algunas clasificaciones clásicas

Los primeros intentos con el fin de realizar una clasificación de las diferentes formas de gobierno corresponden a los tiempos de los pensadores de la antigua Grecia. No obstante, se puede convenir que las tipologías clásicas son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu.

Ved también

Sobre los aspectos en torno a los planteamientos democráticos en la Antigüedad clásica, podéis ver el apartado 1.1 del módulo "Teoría de la democracia".

1.1.1. Aristóteles

El filósofo griego Aristóteles (384-322 a.C.) desarrolló una clasificación de los regímenes políticos tomando como modelo los gobiernos de ciento cincuenta y ocho ciudades-estado griegas de su tiempo.

Aristóteles, en la obra titulada *Política*, estableció su clasificación partiendo de dos criterios complementarios:

Lectura complementaria

En relación con las aportaciones de los autores más importantes en la historia del pensamiento político y, muy especialmente, las de Aristóteles, Maquiavelo, Montesquieu, Madison, Hamilton y Jefferson, podéis ver:

J. Botella; C. Cañeque; E. Gonzalo (ed.) (1994). *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Madrid: Tecnos.

1) El **criterio del número**, que diferencia entre aquellos estados que se encuentran dirigidos por:

- a) **una persona**, es decir, la **monarquía**;
- b) **unas pocas personas**, es decir, la **aristocracia**;
- c) **muchas personas**, es decir, la **república**(*politeia*).

2) El **criterio del interés**, que hace referencia a la finalidad de la actuación de los gobernantes y que distingue entre:

- a) aquellos que actúan según el **interés propio**;
- b) aquellos que actúan teniendo presente el **bien común**.

El **resultado** de combinar estos dos criterios define:

- **tres formas políticas** calificadas como **puras**, dado que los gobernantes, mediante su actividad dentro del ámbito político, buscan únicamente satisfacer el bien común. Éstas serían: la monarquía, la aristocracia y la república;
- **tres formas políticas corruptas**, en las cuales quienes controlan el poder político mandan sólo en interés propio. Estas formas de gobierno se corresponden con: la tiranía, la oligarquía y la democracia.

Aristóteles remarcaba que estos tipos que había definido no existían de esta manera tan rígida en la realidad, sino que se trataba de una tipología ideal.

	Formas puras "en beneficio de todos los ciudadanos"	Formas corruptas "en beneficio de los que mandan"
Gobierno de uno	Monarquía	Tiranía
Gobierno de pocos	Aristocracia	Oligarquía
Gobierno de todos	República (<i>politeia</i>)	Democracia

La clasificación de Aristóteles disfrutó de mucha consideración durante mucho tiempo, aunque algunos pensadores posteriores completaron el esquema o discutieron algunos detalles del mismo.

1.1.2. Maquiavelo

El florentino Niccolò Machiavelli (1469-1527) presenta en su obra magna *El Príncipe* (1513) una nueva propuesta de clasificación de las formas de gobierno. En este caso, Maquiavelo las reduce únicamente a dos: la monarquía y la república.

Aristocracia y democracia según Maquiavelo

Él no consideraba relevante diferenciar entre la asamblea de notables -correspondiente a la aristocracia- y la asamblea popular -característica de la democracia-, porque con el fin de llegar a la consolidación de esta voluntad colectiva ambas han de utilizar algunas reglas como, por ejemplo, el "principio de la mayoría". En cambio, en la monarquía, la voluntad que prevalece y que se convierte en ley es la de una sola persona: el monarca.

La razón de esta reducción, que incluye la aristocracia y la democracia dentro de la república, reside en el **criterio clave** que sirve a Maquiavelo para establecer la diferencia entre los regímenes políticos:

- 1) el gobierno de un **único individuo**, de una sola persona física;
- 2) el gobierno de una **asamblea**, de un cuerpo colectivo.

La contraposición entre monarquía y república que propuso tuvo vigencia durante mucho tiempo, pero entró en problemas serios desde el momento en el que la monarquía se transformó en **monarquía constitucional** y, posteriormente, en **monarquía parlamentaria**.

1.1.3. Montesquieu

Charles-Louis de Secondat, barón de la Breda y de Montesquieu (1689-1755), también aportó un esquema de clasificación de los gobiernos, muy relevante dentro de la evolución del pensamiento político, según el cual los tres modelos de gobierno serían el republicano, el monárquico y el despótico.

La propuesta de Montesquieu tiene algunas **semejanzas** con la de Aristóteles:

Ved también

Las características de la monarquía absoluta se tratan en el apartado 2.4.1 del módulo "Política y poder".

- 1) los dos toman como modelo una **trilogía**;
- 2) los dos ofrecen una categorización fundamentada en el **criterio del número** de personas que tienen el poder.



Montesquieu (1689-1755)

No obstante, también presentan **diferencias** importantes:

- 1) en primer lugar, Montesquieu considera que **aristocracia** y **democracia** son dos vertientes del **gobierno republicano**;
- 2) en segundo lugar, Montesquieu introduce la categoría del **despotismo**, el cual sirve a la finalidad de incorporar los casos propios del mundo oriental;
- 3) en tercer lugar, Montesquieu añade un criterio nuevo para acabar de conceptualizar las diferentes formas de gobierno: el **principio que induce a los individuos a obedecer**.

Ejemplo

El despotismo combina el elemento numérico con el elemento cualitativo, dado que es el gobierno de una única persona -como la monarquía-, cuyo poder no se halla limitado por ninguna ley, es decir, que su voluntad no tiene frenos.

Forma de gobierno	Naturaleza	Principio
República democrática	Soberano: todo el pueblo	La virtud cívica
República aristocrática	Soberano: una parte del pueblo	La moderación en el uso de la desigualdad
Gobierno despótico	Soberano: uno solo, sin ley ni reglas	El temor
Gobierno monárquico	Soberano: uno solo, sólo mediante las leyes y los poderes intermedios	El honor (el espíritu del cuerpo)

Fuente: Botella; Cañeque; Gonzalo (1994, pág. 214).

En la obra *El espíritu de las leyes* (1748) Montesquieu relaciona el tipo de gobierno con el tipo de sociedad y considera que no existe una constitución ideal para todos los países, sino que existen muchos elementos que la condicionan. El clima, la situación geográfica, la historia, la educación, la moral, el patriotismo y el nivel de igualdad económica ayudan a determinar el tipo de gobierno de cada país. Sin embargo, la **variable** fundamental es el **tamaño territorial** del estado: si éste es muy grande, lo más habitual es que se dé el despotismo.

El análisis que Montesquieu realiza de los diferentes casos de su época lo lleva a tomar el **caso británico** como una especie de modelo que se debe seguir, pues, a su entender, éste contiene los elementos que garantizan el **gobierno moderado**, que considera como la única garantía de las libertades. Y es en este contexto en el que nace su propuesta de la **separación de poderes**, la cual se fundamenta en la constatación de que lo único que detiene el poder es otro poder.

Por ello, piensa que la mejor manera de evitar el despotismo es conseguir que el poder se encuentre dividido entre varios órganos independientes, de tal manera que, en el marco de un determinado diseño institucional, ninguno de ellos se pueda imponer a los demás.

Montesquieu piensa que el caso británico se acercaría a este modelo en la medida en que se dan elementos propios de la monarquía –si bien sin un poder arbitrario–, elementos democráticos –como la existencia de un parlamento formado por los representantes del pueblo– y elementos de la aristocracia –en el poder judicial y en la Cámara de los Lores.

A partir de ello, Montesquieu elabora su idea de la **separación de poderes**, vinculando cada uno de los poderes a un grupo social diferente:

- 1) un **poder legislativo**, integrado por los representantes del pueblo, que se encarga de dictar las leyes;
- 2) un **poder ejecutivo**, encabezado por el monarca, que dirige el gobierno y la administración;
- 3) un **poder judicial**, en manos de jueces independientes, que se encarga de administrar la justicia.

El **objetivo** de la separación de poderes era, para Montesquieu, **establecer** un modelo que superara la monarquía absoluta francesa de su tiempo e implantara, en su lugar, un **gobierno limitado**, parecido a lo que él pensaba que poseía Inglaterra.

Influencia inmediata de las ideas de Montesquieu

Sus tesis recibieron un impulso fuerte con la Revolución Norteamericana, que dio lugar al nacimiento de los Estados Unidos de América. Su Constitución (1787) recoge el principio de la división de poderes de una manera muy estricta y ello se completa con la división territorial del poder entre los poderes de la Federación y los poderes de los estados miembros.

1.2. Clasificación en la actualidad

Una vez presentadas algunas de las propuestas clásicas que pretendían clasificar los diferentes sistemas de gobierno, en este apartado, se analizarán en primer lugar las dificultades a las que se debe hacer frente actualmente, así como los criterios que se utilizan en estas clasificaciones, y en segundo lugar se planteará el contenido de la distinción básica que separa los **sistemas democráticos** de los **sistemas autocráticos**.

1.2.1. Dificultades existentes y criterios utilizados en las distintas clasificaciones

La primera dificultad a la que conviene enfrentarse se refiere al **establecimiento de las categorías de análisis** para determinar a cuál pertenece cada caso, ya que no se pueden efectuar ni grandes generalizaciones ni detallismos excesivos que lleven a una simple casuística.

La **distinción clásica** –fundamentada en el criterio numérico, propuesta por Aristóteles– ya **no sirve** porque, entre otras razones, es evidente que tanto la monarquía como la república han evolucionado muchísimo desde entonces. En la actualidad, muchas monarquías son parlamentarias y, como se verá más adelante, el jefe de Estado no es responsable políticamente y, además, el poder soberano es del pueblo, el cual se encuentra representado en un parlamento elegido democráticamente.

Asimismo, desde finales del siglo XVII, con el nacimiento de los Estados Unidos de América (EE.UU.), el **concepto de república** ha **resurgido** y ahora se puede conceptualizar teniendo en cuenta su vertiente democrática.

Además, no sólo los individuos que se han de estudiar –en este caso, los sistemas políticos concretos– han variado sustancialmente, sino que las herramientas de análisis también han evolucionado mucho gracias al avance del conocimiento de la ciencia política.

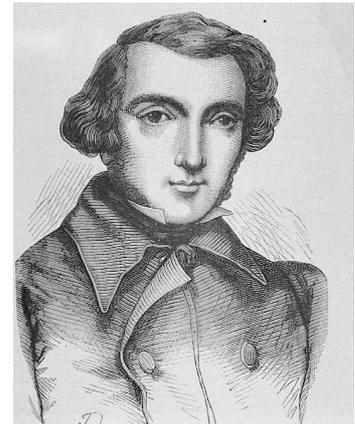
En este sentido, a la hora de clasificar los sistemas de gobierno es insuficiente tener en cuenta sólo el número de los que gobiernan y con qué finalidad. Se deben tomar en consideración muchos otros factores del sistema político, como el **sistema de partidos** o la **cultura política** de la ciudadanía, por citar dos de los más relevantes.

Así, en el origen de las comparaciones modernas, se deben situar los esfuerzos por llevar a cabo una clasificación de los sistemas de gobierno en la cual se pongan de relieve las interrelaciones existentes entre distintas variables de todo tipo, dando por supuesto que ha de tender hacia una cierta simplicidad. De lo que se trata es de encontrar algunas pautas que sean útiles para comparar casos diferentes.

La línea promovida por Alexis de Tocqueville (1805-1859), de analizar cuáles son las condiciones para que se dé la democracia, ha tenido varios continuadores.

El análisis de Tocqueville

Una de las aportaciones más dignas de comentar es la que realiza este pensador francés en su obra *La democracia en América* (publicada en dos partes durante los años 1835 y 1840), donde establece las relaciones que se dan entre el sistema político y la estructura socioeconómica correspondiente, en el marco de una reflexión para determinar cuáles deben ser las condiciones que permitan el establecimiento y la consolidación de un modelo de democracia que no atente contra el valor de la libertad del individuo.



Alexis de Tocqueville (1805-1859)

Uno de ellos es Seymour Martin Lipset quien, en su obra *Political Man. The Social Bases of Politics*, establece que un sistema político basado en los principios de la democracia liberal sólo es posible allí donde exista una igualdad social y económica relativa suficiente para garantizar la estabilidad política y en aquellos países en los cuales el desarrollo económico e industrial ha producido un nivel elevado de prosperidad material. En consecuencia, el capitalismo y la democracia liberal estarían estrechamente vinculados.

Sin embargo, hay que tener presente que se trata de un debate abierto, en el cual no existen todavía conclusiones definitivas.

1.2.2. Distinción básica: autocracia frente a democracia

Con la intención de avanzar en la comparación entre los diferentes sistemas políticos, una propuesta de criterios para llevar a cabo una primera distinción es la que se basa en el grado de **participación** que existe en cada uno **de los ciudadanos en la toma de decisiones** públicas.

En esta distinción, el criterio fundamental, aportado por Hans Kelsen, deriva de la respuesta a la pregunta siguiente: ¿de dónde sale el ordenamiento jurídico?

Según el politólogo italiano Norberto Bobbio, la aportación de Kelsen es fundamental:

"La única innovación interesante es la que introduce Kelsen, quien, partiendo de la definición de Estado como ordenamiento jurídico, critica como superficial a la tipología aristotélica basada en un elemento extrínseco como el número, por lo tanto sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el diverso modo en el que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Estos modos no son tres, sino dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado (y continuamente modificado) o desde arriba o desde abajo: desde arriba, cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas; desde abajo, cuando sí participan. [...] A estas dos formas de producción corresponden dos formas puras o ideales de gobierno, la autocracia y la democracia."

Norberto Bobbio (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política* (pág. 146-147).

La distinción entre sistemas democráticos y sistemas autocráticos se concreta poniendo toda la atención en descubrir cómo ejercen el poder las autoridades.

En los **sistemas democráticos**, los **dirigentes** del país se encuentran sometidos a determinadas **restricciones**. No pueden realizar todo aquello que quieren ni de la manera que quieren. Deben llevar a cabo aquello que quiere la mayoría sin acabar con la minoría y de acuerdo con los procedimientos legales preestablecidos, a menudo explicitados en una constitución. Son, pues, responsables de su comportamiento ante el resto de la población.

Se puede considerar un estado como Estado de derecho, cuando se observan una serie de garantías, como:

"que garantiza el ejercicio de los Derechos Fundamentales, que divide el ejercicio de los poderes del Estado entre diferentes instituciones u órganos y que subordina la actuación de éstos a la ley, en cuanto expresión de la voluntad del pueblo."

Isidre Molas (1998). *Derecho Constitucional* (pág. 47).

En contraposición, los **sistemas autocráticos** se caracterizan por el hecho de que **los gobernantes no son responsables ante los gobernados**. Los derechos humanos no son respetados y tampoco se obedece ni el imperio de la ley, ni la independencia del poder judicial, ni ninguno de los elementos característicos del Estado de derecho. Aunque no se puede negar que la violencia es un recurso de cualquier estado, la represión –o, en el mejor de los casos, la amenaza constante a llevarla a cabo– es la fuerza principal de los sistemas autocráticos.

Acepciones de "democracia" y diversidad de sistemas democráticos

Tal como se ha visto en otros lugares, bajo el término de democracia tienen cabida muchas acepciones diferentes. En el caso que nos ocupa, por sistema democrático se debe entender aquellos estados que cumplen los criterios de la democracia liberal representativa, aunque, según los casos, pueden utilizar mecanismos más propios de la democracia directa, en la cual todos los ciudadanos toman las decisiones que les afectan. Asimismo, en este grupo de estados democráticos es muy fácil establecer algunas distinciones entre ellos según el diseño institucional que han adoptado con el fin de fijar las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El resultado es la existencia de sistemas parlamentarios y de sistemas presidencialistas, los cuales serán analizados más adelante.

En un modelo exclusivamente teórico:

"Un gobierno democrático ideal sería aquél cuyas acciones estuvieran *siempre* en perfecto acuerdo con la voluntad de *todos* sus ciudadanos."

Arendt Lijphart (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo* (pág. 19).

Ved también

La relación entre el poder y el uso de la fuerza física se estudia en el apartado 1.5.1 del módulo "Política y poder".

Ved también

Para analizar cuáles son las condiciones que deben existir para hablar de democracia, se recomienda leer el apartado 3.1 del módulo "Teoría de la democracia".

Lectura recomendada

En relación con el enfoque comparativo y el modo de reflexión sobre los sistemas democráticos, es indispensable la consulta de:

A. Lijphart (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

Ahora bien, en la realidad, esta forma política no se ha dado nunca y es, como mínimo, muy improbable que llegue a existir alguna vez. Por esta razón, el concepto de democracia se ha restringido en favor de la denominada **democracia representativa**, es decir, aquella que es definida como el gobierno de los representantes del pueblo libremente elegidos por el mismo.

En consecuencia, el enfoque desde el cual se han redactado las páginas siguientes no es, pues, el estudio del ideal de democracia, sino el de los casos concretos de regímenes democráticos –denominados **poliarquías** por Robert Dahl–, con la finalidad de analizar hasta qué punto se aproximan a éste.

De entrada, parece evidente que no se puede hablar de democracia allí donde no se reconoce el sufragio universal en las elecciones. En consecuencia, utilizando un mínimo de rigor, no se puede hablar de la existencia del sistema democrático hasta que no se produce la generalización del derecho de voto al total de la población, a lo largo del siglo XX.

Sufragio universal masculino y femenino

Mientras que el sufragio universal masculino data, en términos generales, de principios del siglo XX, el femenino se extiende sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. El reconocimiento del derecho de voto de las mujeres es bastante tardío. Fue fruto del trabajo de las sufragistas y de una serie de cambios en la sociedad. No fue hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando empezó a ser reconocido más ampliamente. Algunas de las fechas más representativas de este proceso son, según Vallés y Bosch (1997): Estados Unidos (1917), Canadá (1917), Austria (1918), Alemania (1919), Holanda (1919), Dinamarca (1920), Suecia (1921), Reino Unido (1928), España (1931), Francia (1946), Italia (1946), Japón (1948), Bélgica (1948) y Suiza (1971).

En algunas ocasiones, determinados hechos históricos de una gran trascendencia han provocado una serie de constituciones de sistemas democráticos, la última de las cuales ha sido la desencadenada por el derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante el año 1991.

Por otra parte, si se considera que los sistemas políticos que no son democráticos son, por definición, autocráticos, éstos se caracterizarían por la ausencia de los criterios anteriormente citados, aunque, lógicamente, también existen diferentes grados de autocracia.

Lectura complementaria

En relación con los diferentes regímenes políticos que se observan en la actualidad, podéis ver:

R. Dahl (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.



Manifestación sufragista en Londres, durante el mes de mayo de 1914

2. Sistemas políticos autocráticos

Los sistemas políticos autocráticos, a pesar de los elementos comunes que los diferencian de los sistemas democráticos, presentan muchas divergencias entre ellos.

Una **primera distinción** que se puede realizar, aunque es discutible, es la que permite una división entre los **sistemas autoritarios** y los **sistemas totalitarios**. Además, dentro de cada subgrupo, también se pueden distinguir varios tipos de sistemas políticos, según las respectivas características institucionales y atendiendo a las justificaciones ideológicas sobre las cuales éstos se fundamentan.

En las próximas páginas se señalarán, en primer lugar, los principales puntos del debate en torno a la distinción entre sistemas autoritarios y totalitarios y, a continuación, se plantearán los rasgos que caracterizan los sistemas políticos comunista, teocrático, tradicionalista y militar.

2.1. Diferencias entre los sistemas políticos autoritarios y totalitarios

Frente al gran número de casos existentes de sistemas políticos autocráticos y a raíz de la necesidad de avanzar en su caracterización, se planteó la conveniencia de realizar la distinción entre dos grandes grupos a partir de los casos reales de los cuales se puede disponer:

- 1) el de los sistemas **totalitarios**;
- 2) el de los **autoritarios**.

A pesar de las dificultades que supone efectuar esta distinción, dado que un mismo caso evoluciona y cambia en el tiempo, existen suficientes elementos para considerarla viable analíticamente.

Lo que separa el **autoritarismo** del **totalitarismo** no es una cuestión de grado en el recurso a la coerción para mantenerse en el poder por parte de las autoridades, sino que es una cuestión de calidad, vista la intencionalidad política subyacente. En estos términos se establece la frontera entre uno y otro grupo.

Ejemplo

La diferenciación entre totalitarismo y autoritarismo es un debate inconcluso y muy polémico, cuyo origen se remonta al contexto de la Guerra Fría y a un intento claro por deslegitimar el denominado "Bloque del Este", integrado por la URSS y sus aliados.

Lectura complementaria

Esta distinción fue planteada por primera vez por:

J.J. Linz (1975). "Totalitarian and Authoritarian Regimes". En: F.I. Greenstein; N.W. Polsby (ed.). *Handbook of Political Science* (vol. III). Massachusetts: Addison-Wesley.

En efecto, mientras que en un sistema autoritario los gobernantes tienen el objetivo de someter a la sociedad, en un sistema totalitario la voluntad que lo guía es la de conformarla de acuerdo con un nuevo sistema de valores, con unos referentes ideológicos fuertes y con la ayuda de una intervención decidida del estado.

Si bien el ejemplo más claro de un sistema totalitario es el caso del nazismo en Alemania (1933-1945), asimismo se han considerado en este sentido los sistemas fundamentados de la ideología marxista-leninista, también denominados comunistas.

Así, los **regímenes nazifascistas** y los **regímenes comunistas**, a pesar de las diferencias ideológicas evidentes, compartirían algunos **elementos** que permitirían englobarlos dentro del grupo de los **sistemas totalitarios**:

- 1) Existencia de una **ideología completa** que proporciona una determinada visión del mundo y una explicación global.
- 2) Recurso en los mecanismos emanados de un **liderato fuerte**, acompañado por la estimulación del culto a la personalidad de los dirigentes.
- 3) **Fuerte intervención del estado** en todos los ámbitos –públicos y privados– de la vida de los ciudadanos, con la intención de transformar la sociedad según unos determinados presupuestos ideológicos y mediante la eliminación simultánea de los elementos divergentes.
- 4) Establecimiento de una **fuerte jerarquía en el ejercicio del poder**, a menudo por medio de un partido que articula la sociedad y que impulsa la acción del estado, con el cual se confunde.
- 5) **Participación popular** en las tareas de agitación y de propaganda, con el fin de incentivar la adhesión de la ciudadanía al régimen político.

Con respecto a los **sistemas autoritarios**, los **elementos** que permiten identificarlos como tales serían los siguientes:

- 1) Un sistema autoritario **no** posee estas pretensiones de **construir una nueva sociedad**, sino que tiende a limitar el uso de la coerción cuando percibe que ya no existe amenaza a su estabilidad y permanencia.
- 2) En este sentido, en un sistema autoritario existe la posibilidad de que se manifieste un cierto **pluralismo** con respecto a las elites, si bien éste tiene un carácter limitado.
- 3) La **ideología dominante** de un sistema autoritario es **más difusa y menos globalizadora**. No se da el recurso a la movilización política extensa e intensa –excepto en algunos momentos determinados de su evolución histórica. El lí-



Benito Mussolini en Libia, en 1937.

der –o el grupo dirigente reducido– ejerce el poder dentro de unos límites formalmente mal definidos, pero que, en realidad, son muy predecibles. Además, el intervencionismo del estado en la economía es menor, ya que se respeta un elevado grado de iniciativa privada.

Dado que los regímenes nazifascistas desaparecieron después de la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial (1945), durante mucho tiempo los únicos referentes de sistema totalitario que quedaron fueron los regímenes denominados **comunistas**, aunque éstos fueron evolucionando progresivamente hacia formas más propias de un sistema autoritario, especialmente algunos de ellos.

Más recientemente, los nuevos **regímenes teocráticos** –como las repúblicas islámicas de Irán y de Afganistán–, fundamentados en la aplicación de unos principios religiosos a la vida política, se acercarán a esta categoría de sistemas totalitarios.

La etiqueta "comunista"

En realidad, el término "comunista" no puede ser aplicado a ningún estado porque, según el pensamiento de Karl Marx y Frederick Engels, se llegará al comunismo cuando la propiedad privada sea abolida, ya no existan las clases sociales y el estado sea innecesario. No obstante, este término se utiliza actualmente con el fin de distinguir el modelo marxista aplicado por los partidos comunistas del marxismo propugnado por los partidos socialistas o socialdemócratas.

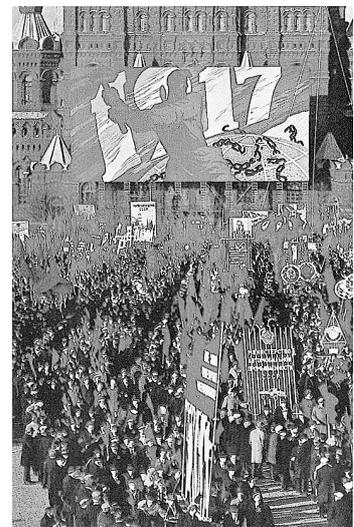
Ahora bien, más allá de la distinción entre sistema totalitario y autoritario, el conjunto de sistemas políticos autocráticos –por oposición a los democráticos– continúa siendo demasiado grande. Se impone, en consecuencia, intentar afinar un poco más y encontrar subgrupos que se puedan diferenciar de acuerdo con unos rasgos característicos comunes. Por ello, los hemos agrupado en: regímenes comunistas, regímenes teocráticos, monarquías tradicionales y regímenes militares.

2.2. Regímenes comunistas

El primer estado de este tipo surgió en Rusia después de la **Revolución de octubre de 1917** y del conflicto bélico subsiguiente, el cual finalizó con la **creación de la URSS**. Después de la Segunda Guerra Mundial, en aquellos estados de la Europa del Este ocupados por el ejército soviético, se constituyeron gobiernos inspirados en el modelo de la URSS.

Asimismo, durante los años 60 y 70 del siglo XX, en algunos estados nuevos de África y Asia surgidos como consecuencia de la descolonización también se implantaron regímenes comunistas.

Finalmente, en algunos estados, el acceso al poder de unas nuevas autoridades después de una revolución desembocó también en la instauración de un sistema político de estas características –como los casos de China o Cuba.



Celebración del cincuentenario de la Revolución Rusa en la Plaza Roja de Moscú, durante el año 1967.

Los regímenes **comunistas** son aquellos que se fundamentan en la aplicación de los principios ideológicos del marxismo-leninismo, si bien matizados en cada estado por su propio contexto histórico.

Sin embargo, la conceptualización de este tipo de sistema político puede ser difícil, por lo cual es preferible detallar los **rasgos básicos**:

- 1) Existe una **ideología oficial** vinculada de alguna manera a los escritos de Karl Marx y Vladímir Ilich Lenin.
- 2) El sistema político se encuentra dominado por **un único partido** que, a pesar de celebrar elecciones, no puede ser nunca vencido porque éstas no son competitivas.
- 3) Se da una **planificación centralizada** de la economía y una ausencia relativa de la propiedad privada.
- 4) La **libertad de expresión y de asociación** se halla **limitada** por el control estatal severo de las organizaciones y por la censura de la prensa, que es propiedad del estado.
- 5) **No** existe el concepto de **separación de poderes** y, en consecuencia, la independencia del poder judicial queda limitada.

Diversidad interna de los regímenes comunistas

Desde siempre, la diversidad interna de este conjunto de estados era muy grande, ya que comprendía: 1) desde estados caracterizados por una sociedad agraria y preindustrial –Laos o Camboya–, hasta estados plenamente industrializados –Checoslovaquia o Hungría–; 2) desde estados con un número muy grande de territorio y de población –China o la misma URSS–, hasta otros de tamaño mucho más limitado –Bulgaria o Rumania. Y también eran muy diferentes según sus respectivas evoluciones políticas. Mientras que Yugoslavia o Albania, en líneas diferentes, se fueron apartando de las directrices marcadas por la URSS, en Polonia hubo una cierta tolerancia en cuanto a la existencia de la pequeña propiedad privada y en la Alemania del Este se permitía la existencia de organizaciones políticas no comunistas, aunque claramente subordinadas al partido hegemónico. Con respecto al grado de tolerancia en relación con las iglesias o los sindicatos, cabe decir que éste también fue diferente en cada estado.

El resultado es que, hasta la **caída del muro de Berlín** en el año 1989, en el mundo había casi una treintena de estados con un sistema político más o menos calificable como comunista, que reunían más de mil quinientos millones de personas. Desde entonces, el número de países con este tipo de régimen ha tendido a disminuir rápidamente y sólo quedan unos pocos, si bien la mayoría están registrando ciertos cambios, sobre todo con respecto al sistema económico.

Países comunistas actuales

China ha dado pasos gigantescos para aceptar algunos principios del capitalismo, así como también Cuba, aunque en menor medida. El único caso donde se puede decir que se mantiene una concepción extrema de los principios del marxismo-leninismo es Corea del Norte, que se ha convertido en una auténtica reliquia de este modelo. En este caso, existe una verdadera fusión entre partido único y estado, ya que el jefe de Estado lo es también del ejército y del partido; el partido lo controla todo; los funcionarios del estado deben ser miembros del partido; las organizaciones "cívicas" se hallan integradas por miembros del partido, y el peso de la burocracia y del aparato del partido en la sociedad es abrumador.

La evolución de los regímenes comunistas ha provocado que, en algunos casos, se pueda hablar de los regímenes poscomunistas como de un nuevo tipo de sistema político.

En efecto, las bases de este proceso de transición se encuentran en los cambios sufridos en los estados socialistas de la órbita soviética a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo XX, como consecuencia de:

- 1) la **derrota en la carrera de armamentos** que mantenían con Estados Unidos y sus aliados europeos;
- 2) la **bancarrota simultánea del sistema económico**, basado en la planificación centralizada y la propiedad estatal de la inmensa mayoría de los medios de producción.

El hito clave de este proceso fue la llegada al poder de **Mijaíl Gorbachov** en el año 1985, dado que, al acceder a secretario general del PCUS (el Partido Comunista de la Unión Soviética), se convirtió en el máximo responsable del Gobierno de la URSS, desde donde impulsó una política de reestructuración y transparencia en distintos ámbitos de la economía y la política, lo cual pronto precipitó los acontecimientos:

La *perestroika* y la *glasnost* de Gorbachov

Gorbachov, secretario general del PCUS, inicia, durante el año 1987, la *perestroika* ("reestructuración") y consigue que ésta sea adoptada por el partido como su política oficial. A pesar de las distintas interpretaciones que pueden realizarse –como ahora, hasta qué punto tenía el objetivo de mejorar el sistema soviético, o si era un movimiento democrático–, el resultado es que supuso la democratización y la articulación de demandas que sobrepasaban la capacidad de control del PCUS. Gracias a ello, también se impulsó la *glasnost* ("transparencia"), que representó la posibilidad de que los asuntos públicos se pudieran discutir abiertamente de una manera más libre.



Mijaíl Gorbachov

- 1) En primer lugar, en el año 1989 los alemanes **derriban el muro** que dividía en dos sectores –el occidental y capitalista y el oriental y socialista– la ciudad de **Berlín** y se inicia el proceso para la reunificación de los dos estados alemanes surgidos después del final de la Segunda Guerra Mundial.

2) En segundo lugar, la oposición democrática en varios estados del este de Europa impulsa una **revolución** –más o menos pacífica según el caso– para instaurar un **sistema democrático liberal**.

3) En tercer lugar, el proceso entra en una nueva fase con el **colapso definitivo** de la URSS durante el año 1991, que implica:

- a) su desmembración y desaparición como federación;
- b) el surgimiento de nuevos estados independientes a partir de las repúblicas que habían formado parte de la URSS;
- c) el inicio de varios procesos de transición hacia la democracia, por un lado, o, por el contrario, la consolidación de unos regímenes autocráticos regidos por antiguos dirigentes comunistas que se han reciclado a los nuevos tiempos.

Estos cambios políticos son muy rápidos. Mientras que en algunos estados han representado un acceso muy acelerado hacia modelos de la democracia liberal, en otros se ha procedido más lentamente. En este intervalo, algunos sistemas políticos han tomado formas de un cierto **autoritarismo populista**, que presentaría las **características** siguientes:

- 1) el **estado** es **débil** y es visto con **sospechas** por parte de la mayoría de la población;
- 2) el **sistema de partidos** también es **débil**, ya que existen numerosos partidos que están compitiendo por el poder y éstos presentan unos programas políticos poco articulados y poca predisposición para el compromiso con las otras fuerzas políticas;
- 3) las **libertades civiles** tienen un **estatus bajo**, especialmente las que hacen referencia a las minorías;
- 4) el **sector público**, que es propiedad del estado, es **muy importante**, aunque el objetivo es evolucionar hacia un sistema económico capitalista;
- 5) la **cultura política cívica** es **baja**. Este término lo hemos de entender según la definición dada por Gabriel Abraham Almond y Sidney Verba:

"Cultura política cívica es aquel tipo de cultura política que, por sus características, es el más adecuado para garantizar la estabilidad de un sistema democrático, ya que combina la vinculación afectiva hacia los grupos primarios –como la familia o las comunidades religiosas o local– con los conocimientos y los sentimientos favorables referentes al sistema político y sus gobernantes, que facilitan la aceptación pasiva de sus decisiones y, asimismo, con la predisposición a participar activamente en el control sobre los gobernantes."

G.A. Almond y S. Verba (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*.

2.3. Regímenes teocráticos

El mejor ejemplo de estos tipos de regímenes es el de los islámicos, como el de los "talibanes" en Afganistán o el de la República Islámica de Irán.

El caso de Irán

Una vez muerto el ayatolá Jomeini, su líder carismático, durante el año 1989, el poder teocrático se ha suavizado y los elementos laicos tienen más entrada en la dirección de los asuntos públicos, con lo cual el peso de la religión en la vida de los ciudadanos iraníes es menor.

Se trata de regímenes políticos surgidos de revoluciones o de crisis políticas de amplio alcance en los que el elemento religioso, el cual tiene el apoyo de las masas, es básico para legitimar el sistema político. En estos sistemas políticos, donde la mayoría de la población es musulmana, se establece la supremacía del elemento religioso, al cual el político se debe supeditar.

Orígenes del fundamentalismo

El apogeo del islamismo político de cariz fundamentalista también se debe explicar como una reacción anticolonial a la imposición de los modelos políticos de la tradición europea occidental.

La religión es la base de todos los demás aspectos de la vida y nada puede separarse de ella. La ley no puede ser laica, sino que ha de fundamentarse en los preceptos islámicos. Asimismo, las autoridades del estado son religiosas.

Estados teocráticos actuales

Aunque la expansión de esta visión política del Islam en algunos estados con mayorías musulmanas haga pensar que los regímenes teocráticos sean sólo propios de esta religión, hay que tener presente que en pleno siglo XX existen otros dos casos claramente teocráticos. Uno es el representado por el Vaticano, cuyo jefe de Estado es el papa, que es elegido por un colegio cardenalicio inspirado por el Espíritu Santo. Otro es el régimen lamanista del Tíbet, desaparecido a raíz de la invasión china a finales de la década de los años cincuenta del siglo XX. En ambos estados, el poder político se confunde con el poder religioso y los sacerdotes son las máximas autoridades del estado.

2.4. Monarquías tradicionales

Los ejemplos más típicos de este tercer grupo son los representados por las monarquías islámicas de Arabia Saudita, Marruecos, o los distintos emiratos del golfo Pérsico.

Se caracterizan por un sistema político autocrático integrado por los regímenes tradicionales, los cuales toman la forma de monarquías u otros sistemas análogos, como el sultanato, el emirato, etc.

Aunque, según el caso, en estos países puede darse una mayor o menor apertura democrática –como serían los casos de Marruecos o de Jordania, en los cuales se han dado pasos hacia la consecución de un cierto grado de seudoparlamentarismo–, el poder absoluto del jefe de Estado –el rey, el sultán, el jeque o el emir– continúa siendo muy grande.

Con la finalidad de evitar la pérdida total del poder, el jefe de Estado puede aceptar poner en práctica algunos cambios políticoconstitucionales que permitan una cierta penetración de los mecanismos de la democracia liberal en sus países –aunque sea sólo en apariencia– y, sobre todo, que faciliten el desarrollo de la economía. Mediante este tipo de actuaciones, estos monarcas intentan ganarse el apoyo popular y perpetuar su poder y el de su familia.

En este contexto, los mecanismos autoritarios que continúan teniendo a su disposición no se utilizan hasta que la oposición política es lo suficientemente fuerte como para representar una amenaza real.

En estos estados la **fuentes principal de legitimación del poder político** es, siguiendo la tipología weberiana, la **tradicional**:

- 1) Las **instituciones políticas** se encuentran muy **jerarquizadas** y favorecen el mantenimiento de las **desigualdades sociales**.
- 2) Estas sociedades son semejantes, con respecto a la distribución del poder, a las que había en la Europa preindustrial, en las cuales el **poder** y la **riqueza** se **concentraban** en unas **pocas manos**.
- 3) La **ideología dominante** en estos estados es, lógicamente, **conservadora**, ya que se encuentra orientada a facilitar la preservación de las estructuras sociales tradicionales que han regulado su sistema político hasta este momento, en las cuales el elemento religioso es fundamental.

2.5. Regímenes militares

Muchos de estos regímenes surgen o bien después de acceder a la independencia, o bien después de un golpe de estado.

Este último tipo de sistema político autocrático es el que engloba el conjunto de regímenes militares, es decir, aquéllos en los cuales el ejército es una pieza fundamental en el ejercicio del poder y en los cuales el recurso a la coerción es más claro.

Actualmente, la mayoría de los casos se concentran, territorialmente, en África y en América Latina, aunque a lo largo del siglo XX se han dado ejemplos de este tipo de regímenes en todos los continentes del mundo.

Los militares son los gobernantes gracias a la fuerza de las armas, aunque pueden tener el apoyo más o menos generalizado de sectores de la población civil. Conviene tener presente que la existencia de un régimen militar tiende a coincidir con territorios en los cuales el nivel de desarrollo económico es bastante bajo.

La **diversidad interna** de este grupo es muy grande:

- 1) existen regímenes basados en el **liderato indiscutido de un caudillo militar**, como fue el caso de la dictadura del general Augusto Pinochet en Chile;
- 2) hay otros en los cuales el poder supremo es ejercido con un **carácter colegiado**, mediante una junta militar, como fue el caso de la dictadura argentina;
- 3) se da un tercer tipo en el cual la **participación de civiles** en el gobierno es **considerable**: Argelia es un buen ejemplo.

Sin embargo, todos ellos comparten una serie de rasgos característicos:

- 1) evidentemente, **no hay elecciones**;
- 2) el recurso a la **represión** es muy **importante**.

Ahora bien, aunque pueden tomar un contenido populista arguyendo una fundamentación de tipo nacionalista ante un enemigo exterior con el fin de movilizar la población, el eje de su actuación es la defensa de los intereses de la elite dominante.

3. Sistemas políticos democráticos

Los sistemas políticos que se basan en el modelo de la democracia liberal pueden organizarse de formas muy diferentes. Uno de los criterios más utilizados para llevar a cabo **una primera clasificación** se fundamenta en las **relaciones** que se establecen entre el **poder ejecutivo** y el **poder legislativo**, es decir, entre el **gobierno** y el **parlamento**.

Existencia de otros criterios

No obstante, se dan otros criterios que se pueden utilizar para completar la distinción entre regímenes democráticos, como la distribución territorial del poder –si se trata de un estado centralizado o federal–; o bien criterios que no son estrictamente institucionales, sino que hacen referencia más bien a un conjunto de variables del sistema político –sistema de partidos, grado de homogeneización de la población, ejes de conflicto existentes, etc.– y que, según cómo se encuentren interrelacionados, provocan que aquel sistema político concreto sea clasificado como próximo a un modelo determinado de democracia.

En este sentido, en las páginas que siguen se analizará, en primer lugar, la clasificación que se realiza de las democracias en virtud de las relaciones existentes entre el poder legislativo y el poder ejecutivo y, a continuación, se mostrará otra tipología, propuesta por Lijphart, que tiene en cuenta otras muchas variables políticas y que fija la existencia de dos grandes modelos de democracia:

- 1) el llamado modelo **mayoritario**, también denominado "**westminster**";
- 2) el modelo **consensual**.

3.1. Relación entre poder legislativo y poder ejecutivo: parlamentarismo y presidencialismo

La distinción básica que se puede realizar entre los distintos sistemas políticos de la actualidad fundamentados en los principios de la democracia liberal parte de su forma de gobierno, considerando la estructura de poder y las relaciones establecidas entre los principales órganos del estado, esto es, las que regulan el entendimiento entre el gobierno y el parlamento.

Para tipificar las **relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo** en un sistema democrático, se pueden tomar dos criterios fundamentales que son los que plantean las preguntas siguientes:

- 1) ¿Quién elige al jefe del ejecutivo?
- 2) ¿Cuál es el grado de dependencia de éste en relación con el legislativo?

Con respecto a la primera pregunta, se dan dos opciones, dado que el jefe del ejecutivo puede ser elegido tanto por el legislativo –el parlamento–, como por los electores. En cuanto a la segunda cuestión, el jefe del ejecutivo o bien puede estar sujeto a la confianza del legislativo, o bien puede ser independiente respecto de éste.

Cuando el **jefe del ejecutivo es elegido por el legislativo** y se encuentra **sujeto a su confianza**, se habla de un **sistema parlamentario**, cuyo caso de referencia modélico es el del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

Cuando el **jefe del ejecutivo es elegido por los votantes** y es **independiente de la confianza del legislativo**, nos hallamos ante un **sistema presidencialista**, cuyo caso de referencia es el de Estados Unidos.

La mayoría de los estados democráticos del mundo se inscriben en uno u otro modelo, aunque existe algún ejemplo que presenta alguna de las dos otras combinaciones posibles y, además, se da algún otro caso que es difícil de clasificar unívocamente, como se verá más adelante, porque el ejecutivo es dual, ya que hay un presidente y un primer ministro.

		Jefe del ejecutivo	
		Sujeto a la confianza del legislativo	Independiente de la confianza del legislativo
Electores del jefe del ejecutivo	El legislativo	Parlamentarismo: Alemania, España, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suecia, Dinamarca...	Suiza
	Los votantes	Israel (desde 1996)	Presidencialismo: EE.UU., repúblicas latinoamericanas, Francia (*)

Fuente: Lijphart (1992).

(*) El caso francés se ha tipificado como sistema semipresidencialista.

3.1.1. Parlamentarismo

La mayoría de las democracias del siglo XX se han decantado hacia el modelo definido por el **parlamentarismo**.

Influencia del modelo británico

El caso del Reino Unido es el ejemplo clásico de sistema parlamentario y por este motivo es por lo que el parlamentarismo ha sido el modelo adoptado de una manera predominante en toda Europa y, muy especialmente, en muchos de los estados surgidos a raíz de la descolonización británica.

La voluntad general se expresa por medio del sufragio universal en unas elecciones que sirven para constituir el parlamento, representante de la nación, y en el cual se manifiesta una mayoría y una minoría.

El gobierno depende del apoyo que encuentre en la mayoría del parlamento, ante el cual es responsable. Por esta razón, se puede convenir que el **sistema parlamentario** se fundamenta en la **colaboración entre los poderes**, ya que éstos mantienen unas relaciones de permanente dependencia entre ellos para cumplir las funciones respectivas.

Con el fin de entender mejor en qué consiste el sistema parlamentario, se deben tener presentes las cuestiones siguientes: cuáles son los elementos clave que caracterizan los sistemas parlamentarios y cuáles son los elementos secundarios que permiten establecer una subclasificación.

Éste será, pues, el objetivo que se habrá de alcanzar en la explicación contenida en las páginas siguientes:

1) Elementos clave que caracterizan los sistemas parlamentarios

Intervención política del jefe de Estado

Aunque la Constitución española establezca que el rey no tiene ningún poder ejecutivo, nadie puede despreciar el impacto político de algunas de sus intervenciones públicas en un momento determinado. El ejemplo más claro resulta el papel que ejerció en la preservación del sistema democrático la noche del 23-F del año 1981, con ocasión del intento fallido de golpe de estado.

a) El jefe de Estado y el jefe de Gobierno son personas diferentes. En un sistema parlamentario, el jefe de Estado puede ser:

- un **monarca**, como son los casos del Reino Unido, España, Países Bajos, Bélgica, Suecia, Noruega y Dinamarca;
- un **presidente** de la república, como sucede en Italia, Irlanda, Alemania, Israel y Austria.

Ahora bien, tanto en una monarquía como en una república, el jefe de Estado simboliza y representa el estado y sus funciones son sobre todo ceremoniales, aunque, en algunos casos, disfruta de alguna potestad más relevante que resulta establecida en la constitución o en los usos y costumbres de aquel estado.

Ved también

Sobre los derechos de los ciudadanos a participar del poder mediante unos representantes elegidos por el pueblo, ved el apartado 1.3 del módulo "Teoría de la democracia".



El rey Juan Carlos I se dirige a la población española la noche del 23 de febrero de 1981.

Aunque la función simbólica puede parecer poco significativa, en realidad constituye el elemento más destacado de sus poderes, ya que sirve a la finalidad última de identificar la unidad y la permanencia del estado y, al mismo tiempo, el jefe de Estado representa también el papel de garante de la continuidad de las instituciones estatales.

Duración del mandato del jefe de Estado en un sistema parlamentario

El hecho de que el jefe de Estado sea el garante de la continuidad del estado es la razón que justifica que tenga una duración en el cargo más extensa que otras instituciones. Dejando de lado las monarquías parlamentarias, en las repúblicas el jefe de Estado tiene un mandato superior al del Parlamento. Por ejemplo, en Italia el presidente es elegido por siete años, mientras que el Parlamento sólo lo es por cinco y, en Alemania, el presidente es elegido por cinco años y el Parlamento, por cuatro.

No obstante, una de sus **funciones** más importantes es que, formalmente, los jefes de estado son los encargados, por la constitución correspondiente, de **nombrar al jefe de Gobierno**. Ahora bien, como la persona nombrada debe disponer del apoyo de la mayoría parlamentaria, su margen de maniobra es, en realidad, muy escaso.

En consecuencia, su **influencia política** es **limitada** y depende de la personalidad del jefe de Estado, de cómo gestione su autoridad moral y de aquello que se le permite en la tradición política y constitucional del estado en cuestión.

Vistas las funciones de un jefe de Estado en un sistema parlamentario, la diferencia fundamental entre una monarquía o una república es que, en el primer caso, el jefe de Estado es vitalicio y su sucesión se encuentra establecida por la vía hereditaria, mientras que, en la república, el jefe de Estado es elegido por la ciudadanía o por sus representantes.

El jefe de Estado en una república parlamentaria

La elección del presidente de la república en un sistema parlamentario puede ser realizada directamente por el conjunto de ciudadanos –como en la República de Irlanda–; por el parlamento –caso de Israel–, o por un colegio electoral constituido con esta finalidad. Por ejemplo, en Italia el presidente de la república es elegido por las dos cámaras del Parlamento reunidas en asamblea bajo la presidencia del presidente de la cámara de diputados. Además, en esta reunión se añaden tres delegados de cada región autónoma –excepción hecha del Valle de Aosta que sólo tiene un delegado–, de los cuales al menos uno no pertenece a la mayoría política de la región. En Alemania, en la elección del presidente también se refleja la dimensión territorial de la organización del poder político, ya que el colegio electoral se compone de los miembros del *Bundestag* –la Cámara Baja del Parlamento alemán– y de un número igual de delegados elegidos por los parlamentos de los estados federados –*Landtage*–, en proporción a su población y de acuerdo con la correlación de fuerzas políticas presentes en el respectivo parlamento federado.

b) Existe una relación de mutua interdependencia entre gobierno y parlamento

La relación entre el poder ejecutivo, representado por el gobierno, y el poder legislativo, identificado por el parlamento, es de interdependencia, hasta el punto de que se suele hablar, en el sistema parlamentario, de la **fusión de poderes**, vista la estrecha colaboración existente entre ambos.

La **pieza fundamental** del sistema parlamentario es, lógicamente, el **parlamento** o **asamblea legislativa**. Sin embargo, se dan diferencias entre los estados según la estructura interna de su respectivo parlamento, dado que éste puede ser:

- **unicameral**, si sólo tiene una cámara;
- **bicameral**, cuando posee dos de ellas: una **cámara baja** y una **cámara alta**, que suele recibir el nombre de **senado**. Cabe señalar que, en la mayoría de estados, la forma más extendida es el parlamento bicameral.



Sala de sesiones del Parlamento de Cataluña

La cámara baja es la más importante porque es la que tiene siempre la última palabra en el proceso legislativo y porque le corresponde dar o retirar el apoyo al gobierno. Es la cámara donde, después de las elecciones, se configura la mayoría parlamentaria necesaria para nombrar el gobierno. Siempre que en la cámara baja haya una mayoría que dé su confianza al gobierno, éste podrá gobernar.

Denominaciones de la cámara baja

La cámara baja puede recibir diferentes nombres según los sistemas políticos, por ejemplo *House of Commons*, en el Reino Unido; *Congreso de los Diputados*, en España, o *Bundestag*, en Alemania.

Lo más habitual es que la **cámara preeminente** sea la **cámara baja**, elegida siempre por **sufragio universal**. En un sistema parlamentario, el parlamento –o al menos su cámara baja– es la única institución del estado elegida directamente por el pueblo.

En cambio, existen distintas maneras de **constituir la cámara alta**:

- a veces resulta de la elección por **sufragio universal**, a pesar de que puede emplearse un sistema electoral diferente del que se utiliza para la cámara baja;
- en otras ocasiones, es elegida por **asambleas legislativas territoriales**;
- también puede disfrutar de un carácter **hereditario** y, a veces, incluso **vitalicio**.
- A grandes rasgos, también existe la posibilidad de distinguir dos grandes grupos de este tipo de cámara en cuanto a los **orígenes**:

- por un lado, aquellas cámaras altas que son el **resultado de la estructura federal o regional** del estado, como serían los casos de Alemania, Bélgica o España;
- por otro, aquellas que son una **reminiscencia de la historia constitucional** del estado, que es lo que sucede en el Reino Unido.
- En segundo lugar, también se pueden dar diferencias según los **poderes** que poseen:

La House of Lords

La Cámara Alta del Parlamento británico se halla integrada por 790 miembros hereditarios y 370 miembros vitalicios, nombrados por un primer ministro. Además, hay 26 obispos y 19 altos miembros de la carrera judicial (*law lords*). Una de las funciones más importantes que ostenta es ser la última instancia judicial del estado.

- En términos generales, la **cámara alta** tiene **menos poderes** que la **cámara baja**, si bien existen casos, como el italiano, en los que ambas cámaras se encuentran equiparadas e incluso los miembros son elegidos de una manera muy parecida –aunque hay unos pocos senadores elegidos directamente por el presidente de la república y que para ser elector y ser elegido es necesaria una edad superior a la exigida para la cámara baja.
- En cambio, en el Reino Unido, la **House of Lords** es un verdadero **anacronismo** que **viola** buena parte de los **principios democráticos**. Se trata de una cámara:
 - **no electiva**;
 - con unos **cargos vitalicios** y otros que, incluso, son **hereditarios**;
 - con **poderes notables**, hasta el punto de que tienen la facultad de retrasar la aprobación de las leyes.
- Por otra parte, la **Cámara Alta alemana** (el *Bundesrat*) es una **cámara de representación de los estados federados**, en la cual cada *Land* tiene unos determinados votos según la importancia numérica de su población, con independencia de los presentes en la votación.

El Bundesrat alemán

Los miembros del *Bundesrat* son todos los presidentes de los estados federados (los *Länder*); los ministros de Finanzas, de Interior y de Justicia de los distintos *Länder*; otros representantes de los *Länder*; y cualquier ministro de *Land* afectado por un problema que se esté debatiendo en el *Bundesrat*. Los poderes de esta Cámara Alta dependen de la cuestión concreta que se trate: desde disponer de una capacidad absoluta para vetar una ley, hasta una simple capacidad dilatoria o suspensiva.

- Finalmente, está el caso del **Senado español**, el cual, a pesar de ser una **cámara de representación territorial**, tanto por el proceso de elección de los miembros –vía elecciones generales y vía asambleas legislativas auto-

nómicas– como por el resto de las disposiciones constitucionales, tiene un **papel marginal** en la vida política española.

Ahora bien, el elemento central de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo es que la asamblea legislativa –que se corresponde con la cámara baja cuando el parlamento es bicameral– es la encargada de elegir al jefe de Gobierno. Asimismo, el jefe de Gobierno puede ser destituido por el parlamento mediante una moción de censura, o si pierde el apoyo de la mayoría parlamentaria que le había permitido acceder al poder.

En definitiva, el gobierno es responsable ante el parlamento. En contrapartida, el jefe de Gobierno tiene la potestad de disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones anticipadamente.

Cuando en el parlamento se configura una nueva mayoría parlamentaria diferente de la que dio apoyo al jefe de Gobierno vigente, ésta puede destituirlo presentando una **moción de censura**. Se trata de una votación para manifestar que existe una nueva mayoría parlamentaria que se opone a la política realizada hasta entonces por el gobierno.

Ahora bien, con el fin de impedir que el gobierno pueda estar demasiado debilitado políticamente y, en consecuencia, proteger la estabilidad gubernamental, en algunas constituciones se ha previsto que la **moción de censura** deba ser **constructiva**, es decir, que no solamente ha de haber una mayoría en contra del actual jefe de Gobierno, sino que esta mayoría debe estar de acuerdo sobre un candidato alternativo. Por esta razón, se ha constitucionalizado que, cuando se presente una moción de censura, ésta haya de ir acompañada del nombre de la persona candidata alternativa. Si la moción prospera, automáticamente esta persona queda elegida nuevo jefe de Gobierno.

La moción de censura en la Constitución española

Directamente inspirada por la Ley Fundamental alemana de 1949, el artículo 113 de la Constitución española de 1978 prevé el mecanismo regulador de la moción de censura:

- 1) El Congreso de los diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de la moción de censura por mayoría absoluta. La moción de censura deberá ser propuesta como mínimo por la décima parte de los diputados y habrá de incluir a un candidato a la Presidencia del Gobierno.
- 2) La moción de censura no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido diez días desde la presentación. Dentro de los dos primeros días de este plazo podrán presentarse mociones alternativas.
- 3) Si la moción no fuera aprobada por el Congreso, los signatarios no podrán presentar ninguna más durante el mismo periodo de sesiones.

Además, el gobierno puede reforzar su actuación política sometiendo el parlamento a explicitar si todavía existe una mayoría que lo apoya. Ello lo puede realizar mediante dos mecanismos:

- Uno es planteándole una **cuestión de confianza**, es decir, una votación en la cual se pregunta si el gobierno dispone del apoyo de una mayoría de los diputados. Si la votación es negativa, el jefe de Gobierno está abocado a su dimisión, la cual será obligatoria o no según las disposiciones constitucionales de cada estado.
- El segundo mecanismo es vincular la **votación de un proyecto de ley importante** para el gobierno –que muy a menudo se trata de los presupuestos del estado– a su continuidad. Si el gobierno pierde la votación, el jefe de Gobierno o bien dimite, o bien convoca nuevas elecciones.

Ahora bien, este poder del parlamento sobre el gobierno queda compensado por el hecho de que el jefe de Gobierno tiene la capacidad de disolver anticipadamente el parlamento y convocar nuevas elecciones.

Ésta es una **herramienta fundamental** en la práctica política de cualquier sistema político de tipo parlamentario, ya que a menudo el jefe de Gobierno tiende a **disolver el parlamento** y, en consecuencia, a **convocar elecciones** en aquel momento que le parece más favorable para renovar la mayoría en el parlamento o, cuando menos, en aquél menos perjudicial a su continuidad al frente del gobierno.

La disolución anticipada, arma de doble filo

La capacidad de disolver de manera anticipada el parlamento no siempre beneficia al máximo responsable del poder ejecutivo. En muchas ocasiones, el partido del jefe de Gobierno que disuelve el parlamento pierde posiciones en las elecciones inmediatas. Por este motivo, el jefe de Gobierno debe encontrar una buena justificación para hacer uso de este mecanismo; de lo contrario, los resultados pueden ser diferentes de los que se esperaba.

A pesar de algunas limitaciones lógicas –como que no se pueda disolver el parlamento cuando existe una moción de censura en marcha, o falte un determinado periodo para celebrar elecciones ordinarias–, la disolución anticipada del parlamento refuerza mucho al poder ejecutivo y, más concretamente, el poder de su jefe, el cual será el responsable, en última instancia, de tomar la decisión de adelantar los comicios.

A partir de lo que se ha visto, conviene que se tenga bien claro que las relaciones entre gobierno y parlamento dependerán, en buena medida, de la correlación de fuerzas existente en la cámara baja.

Si el gobierno dispone del apoyo de una mayoría suficiente, no ha de temer que se pueda presentar una moción de censura, ni tampoco se verá obligado a plantear ninguna cuestión de confianza. Al mismo tiempo, la iniciativa política se centrará en el gobierno y el papel del parlamento será menor.

Ahora bien, si no es así, si el gobierno se apoya sobre una mayoría precaria –sea porque ésta es a menudo fruto de un acuerdo entre más de una fuerza política, sea porque el partido del gobierno entra en una crisis interna inmensa–, es más probable que el conjunto del parlamento –como institución– tenga una mayor relevancia en la vida política del estado.

c) El jefe de Gobierno y el resto del ejecutivo, el gabinete, forman un órgano colegiado y responsable ante el parlamento

En un sistema parlamentario, el **poder ejecutivo** está encabezado por el **jefe de Gobierno**, el cual puede recibir denominaciones diferentes según los estados, de acuerdo con sus tradiciones políticas. Así, por ejemplo, en el Reino Unido es el "primer ministro", en Alemania es el "canciller", en los Países Bajos es el "ministro-presidente", en la República de Irlanda tiene el nombre de "*taoiseach*" y en España es el "presidente del Gobierno".

Los jefes de gobierno autónomo

Aunque se trate de entidades subestatales, los estados federados de Alemania o las comunidades autónomas de España funcionan como un sistema parlamentario. En Alemania, el jefe de Gobierno de un *Land* es el "ministro-presidente"; mientras que en España es el "presidente", salvo el caso de la comunidad autónoma vasca que recibe el nombre de "*lehendakari*", ("el que va delante"). En Escocia, el jefe de Gobierno es el "*First Minister*".

Las vías mediante las cuales el jefe de Gobierno asume las responsabilidades que le son propias también pueden variar según los estados, aunque debe disponer, en todos ellos, del apoyo evidente de una mayoría parlamentaria.

Así, en el caso británico, una vez celebradas las elecciones y realizado el escrutinio, el jefe de Estado –actualmente, la reina Isabel II de Inglaterra– nombra primer ministro al líder del partido que ha resultado victorioso en número de escaños. En cambio, en la mayoría de las demás democracias parlamentarias, el proceso es más complejo porque interviene el parlamento, aunque finalmente, y en términos formales, sea el jefe de Estado quien realice el nombramiento.

En efecto, en estos casos, una vez celebradas las elecciones generales, se debe constituir el parlamento. Posteriormente, el jefe de Estado –después de una ronda de consultas entre los líderes políticos, que puede ser más o menos extensa según la composición del arco parlamentario– efectúa una propuesta que

es sometida a debate en el parlamento. Una vez llevado a cabo este debate, se produce una votación de investidura en la cual se concreta públicamente la constitución de la nueva mayoría parlamentaria que deberá gobernar.

El jefe de Gobierno elige su **gabinete**, es decir, aquellas personas que formarán el gobierno con él. Aunque, en principio, el jefe de Gobierno elige y destituye libremente a los ministros, también existen diferencias entre los estados.

En efecto, el debate se centra en hasta qué punto el jefe de Gobierno tiene preeminencia, o hasta qué punto es sólo un *primus inter pares* –es decir, si éste sólo posee un poder similar al de los otros miembros del gobierno. La respuesta a esta cuestión depende tanto de las previsiones constitucionales de cada estado, como de la situación política concreta, y se puede analizar atendiendo dos variables: el grado de libertad del jefe de Gobierno para elegir y destituir a los ministros y el proceso de toma de decisiones en el seno del gobierno.

- Una cuestión importante es valorar el **grado de preeminencia** del jefe de Gobierno en el ejecutivo, lo cual se observa por medio del papel que esta persona tiene en el proceso que conduce hacia el **nombramiento** y **destitución** de los **ministros**.

En principio, el jefe de Gobierno los elige y destituye libremente. El grado de libertad será más o menos grande según el grado de cohesión política de la mayoría parlamentaria que lo apoya.

Dado que lo más habitual es que el jefe de Gobierno sea el líder del partido que ha ganado las elecciones, lo más normal es que el jefe de Gobierno componga el gabinete según su voluntad, más allá de los pactos políticos internos del partido. Ahora bien, el jefe de Gobierno puede tener algunas restricciones según la correlación de fuerzas dentro de su partido o, lo que es más importante, según los resultados electorales.

Limitaciones del jefe de Gobierno en la constitución del gabinete

Con respecto a la correlación de fuerzas dentro de su partido, puede darse la circunstancia de que el jefe de Gobierno no sea el dirigente máximo del partido que ha ganado las elecciones. Si esto ocurre, el jefe de Gobierno deberá satisfacer las instrucciones emanadas desde los órganos del partido al cual pertenece.

Por otra parte, dependiendo de los resultados electorales, el gobierno se apoya sobre varios partidos. Estos partidos, en el momento de formalizar su apoyo a un determinado jefe de Gobierno, pactan a menudo la constitución de un gobierno de coalición. En este gobierno, los integrantes son acordados entre las diferentes fuerzas políticas que forman la mayoría en el parlamento, de tal manera que el grado de preeminencia del jefe de Gobierno es mínimo.

Por ello, no tiene demasiada libertad para elegir a los integrantes de su gobierno ni tampoco para destituirlos, dado que o bien está constreñido por los pactos electorales, o bien se puede enfrentar a una verdadera crisis de gobernabilidad.

Finalmente, en los gobiernos de coalición, el jefe de Gobierno es más bien un coordinador de políticas, ya que los ministros son muy celosos de preservar su autonomía política en el departamento que controlan. Si el jefe de Gobierno quiere destituir a alguno de éstos, se verá forzado a sustituirlo por otro del mismo grupo político. En consecuencia, el grado de libertad del jefe de Gobierno para formar el gobierno es muy restringido.

Gobiernos de CIU en la Generalitat catalana

Como es sabido, CiU es una coalición electoral de dos partidos: Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC). Según los acuerdos de la coalición, en caso de gobernar, el 25% de los consejeros del Gobierno catalán deben ser miembros de UDC y el resto de CDC. En estas circunstancias, a la hora de formar gobierno el que era presidente del gobierno y de CDC, tenía que respetar necesariamente los acuerdos de la coalición y elegir como consejeros a personas, cuando menos, propuestas por UDC.

- La otra cuestión es observar el **papel** del jefe de Gobierno en el **proceso de toma de decisiones** en el seno del mismo.

Con respecto a esta última cuestión, la práctica política –y, a menudo, el ordenamiento jurídico, de una manera específica– establece que el gobierno es un órgano colegiado en el cual se da debate y contraposición de opiniones. Ahora bien, una vez se han tomado las decisiones, éstas vinculan a todos los miembros del gobierno, que se hacen solidarios, y todos ellos defienden públicamente esta decisión.

En consecuencia, esta convención indicaría que, en las reuniones del gobierno –el **consejo de ministros**, como se denomina en algunos países–, todos sus integrantes votan y cada persona tiene un voto. Sin embargo, se puede intuir que esto no es lo que ocurre en realidad. Nadie puede concebir un consejo de ministros en el cual el jefe de Gobierno pierda una votación sin que ello implique una crisis política de primer orden.

Internamente, cualquier gobierno, además de su jefe, puede presentar la **composición** siguiente:

- **Ministros:** aquellas personas responsables de un área política determinada que suele recibir el nombre de "ministerio" o "departamento".

Funcionamiento interno del consejo de ministros

Se debe ser consciente de que las deliberaciones del consejo de ministros son secretas. Sólo trascienden los resultados obtenidos, sin embargo, no los debates previos.

- **Ministros sin cartera:** figuras políticas importantes –por su ascendencia dentro del partido, por su popularidad, etc.– que participan en las deliberaciones del gobierno, si bien sin tener una responsabilidad concreta al frente de un ministerio. A menudo, los ministros sin cartera se pueden ocupar de una cuestión concreta, de especial interés público y político para el jefe de Gobierno.

Con respecto a la **jerarquía** en el interior del gabinete:

- En algunos estados, **todos los ministros** tienen formalmente el **mismo rango**, aunque es obvio que existen ministerios más importantes que otros a causa del volumen del presupuesto que controlan, o por otros motivos –se puede convenir que es obvio que no tenga el mismo peso político el ministro de Exteriores que el de Bienestar Social, por ejemplo.
- No obstante, hay otros estados en los cuales se establece una **cierta jerarquía** entre los ministros. En el caso británico, por ejemplo, se dan dos grandes niveles entre los ministros:
- un núcleo de una docena de miembros del gobierno **en contacto directo** con el primer ministro: por ejemplo, y según la voluntad del primer ministro, los responsables de Interior, de Economía, de Defensa, de Escocia, de Gales, de Irlanda del Norte, etc.,
- un segundo grupo integrado por los responsables de áreas más concretas **y a las órdenes de los integrantes del núcleo principal.**

El caso español

Según la Constitución española, se permite que el presidente del Gobierno establezca la existencia de vicepresidentes del Gobierno, encargados de coordinar la actividad de ministerios diferentes.

2) Otras cuestiones relativas al parlamentarismo

En este apartado se estudiarán cuestiones como las diferencias entre una república parlamentaria y una monarquía parlamentaria, la soberanía del parlamento, la constitucionalidad de las leyes o la centralidad del parlamento en el sistema político.

a) Diferencias entre monarquía parlamentaria y república parlamentaria

En un sistema democrático fundamentado en el parlamentarismo, el único rasgo que diferencia una **monarquía** de una república es que, en la primera, el **jefe de Estado** lo es **por nacimiento** –porque la persona hereda según una línea de sucesión prefijada– y su mandato es **vitalicio**.

En cambio, en la **república**, el **jefe de Estado** lo es **por elección popular** –sea directa o indirecta– y por un periodo de **tiempo limitado**.

Ahora bien, sea monarca o sea presidente de república, el papel del jefe de Estado es muy similar. Tiene unos poderes políticos muy acotados, dado que prácticamente se limita a representar y simbolizar el estado. Además, el jefe de Estado es políticamente irresponsable e inviolable. Sus actos se encuentran preestablecidos y deben ir acompañados por el refrendo de alguna otra persona, bien el jefe de Gobierno, bien un ministro. En una democracia parlamentaria se dice que el jefe de Estado puede tener autoridad, pero no tiene poder.

b) Soberanía del parlamento

El debate sobre la soberanía del parlamento se origina en el momento en el que se establece que éste representa la nación y se trata de delimitar hasta qué punto el parlamento es soberano y, en consecuencia, no se halla sometido más que a su propia voluntad.

La respuesta varía en cada uno de los estados y se encuentra condicionada por las respectivas tradiciones políticas. En principio, sólo existen dos **soluciones** posibles: o bien el parlamento es soberano, o no lo es.

- La postura que **defiende la soberanía del parlamento** sólo es dominante en el **Reino Unido**. Se fundamenta en la doctrina según la cual el Parlamento británico puede efectuar lo que quiera excepto limitar la soberanía de su sucesor. En consecuencia, las leyes del Parlamento británico no se hallan sometidas a ningún control de constitucionalidad. Este principio se encuentra bajo revisión a raíz de los cambios registrados en el Reino Unido en los últimos años y, sobre todo, a raíz de la integración europea del Reino Unido. En efecto, este país ha firmado tratados internacionales –como la Convención europea de los derechos humanos– que obligan a los poderes públicos y limitan, claro está, el margen de actuación del Parlamento.

La soberanía del Parlamento británico

La soberanía del Parlamento británico se ilustra popularmente diciendo que "el Parlamento británico puede realizar lo que quiera, excepto transformar a un hombre en una mujer." En términos no tan populares, la soberanía del Parlamento británico se continúa manifestando en las leyes que va aprobando. A modo de ejemplo, la ley que establece el autogobierno para Escocia (1999) deja bien claro que un futuro Parlamento británico, en virtud de su soberanía, le puede quitar la autonomía sólo aprobando una ley que así lo explicita.

- En el **resto de los estados** apoyados en un sistema parlamentario, que funcionan con una constitución escrita en un único texto, el **parlamento no es soberano**. La **soberanía** reside en el **pueblo**, que se ha dotado de una constitución que fija los poderes que corresponden a las distintas instituciones del estado, entre ellas el parlamento. En consecuencia, el parlamento sólo puede llevar a cabo aquello que le permite la constitución. Asimismo, las leyes que aprueba el parlamento se deben adecuar al marco

Ved también

Sobre la capacidad del pueblo para gobernar, podéis ver el apartado 2 del módulo "Teoría de la democracia".

constitucional vigente en cada uno de los países institucionalmente democráticos.

c) Control de la constitucionalidad

El debate sobre la soberanía del parlamento va estrechamente vinculado, pues, al debate sobre el control de la constitucionalidad, es decir, en torno a decidir qué órgano puede determinar si las normas con rango de ley se adecuan al marco constitucional y cómo se debe proceder para llevarlo a cabo.

Si el parlamento es concebido como soberano, todas las leyes que apruebe son constitucionales por definición, aunque la práctica política y la tradición impongan algunos condicionantes. Ahora bien, si el funcionamiento del sistema político se encuentra regulado por una constitución que especifica:

- cuáles son los órganos del estado;
- qué relaciones deben mantener entre ellos;
- cuáles son sus competencias;
- cuáles son los principios que orientan sus actividades;
- cuáles son los derechos y los deberes de los ciudadanos;

entonces lo más habitual es que también se haya previsto la existencia de un **alto tribunal** que tenga por función **interpretar la constitución** y determinar si una norma concreta se adecua o no a la constitución, ya que ésta es la norma suprema del ordenamiento jurídico de un estado.

El control de la constitucionalidad de las normas y de las actuaciones de los poderes públicos por medio de un tribunal específico al margen del sistema judicial –el **tribunal constitucional**, o algún otro organismo con un nombre análogo– fue aplicado por primera vez en Austria durante el año 1919 siguiendo la doctrina de Kelsen y se generalizó en buena parte de los estados europeos democráticos después de la Segunda Guerra Mundial.

La decisión del tribunal constitucional es vinculante y, cuando es negativa, representa la anulación de la norma sobre la cual se pronuncia, que pasa a ser considerada inconstitucional.

El tribunal constitucional suele tener un papel muy relevante en aquellos estados en los cuales se ha optado por un modelo de organización territorial descentralizado. En estos casos, el tribunal constitucional debe solucionar los conflictos de competencias que existen entre el gobierno central y los gobiernos subestatales –ya sean estados federados, comunidades autónomas o regiones.

Ved también

En relación con el papel del estado dentro de la sociedad y de su legitimidad para la creación de reglas que afecten a todo el mundo y regulen la sociedad, podéis consultar el apartado 1.3 del módulo "Teoría de la democracia".

Lectura complementaria

Para una explicación del origen y el funcionamiento del Tribunal Constitucional español, podéis ver:

M. Caminal (coord.) (1996). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.



Madrid, sede del Tribunal Constitucional.

d) Centralidad del parlamento

En el marco del parlamentarismo, puede parecer ocioso plantearse hasta qué punto el **parlamento** es la **pieza central del sistema político**, si no fuera porque existen **divergencias** evidentes entre lo que dice la teoría y lo que sucede en el funcionamiento real de la vida política.

En efecto, según lo establecido en la división de funciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, el parlamento dictaría las leyes y el gobierno se limitaría a aplicarlas. Ahora bien, en la realidad se comprueba que la dinámica fundamental en un sistema parlamentario se sitúa en torno a la mayoría parlamentaria que gobierna y la oposición política. El parlamentarismo democrático se basa en la atribución del poder político a la mayoría expresada en el parlamento y, por ello, es su voluntad la que debe prevalecer.

En este contexto, una de las consecuencias de esta dinámica es que el peso más grande de la iniciativa parlamentaria corresponde al gobierno. La inmensa mayoría de las leyes que el parlamento aprueba tienen su impulso inicial en la voluntad del gobierno, que quiere aplicar su programa político.

"Rodillo parlamentario"

Cuando una única fuerza política ha obtenido una clara mayoría absoluta de escaños en el parlamento, el gobierno que depende de ella sabe que todas las iniciativas legislativas que quiera echar adelante serán aprobadas fácilmente. Asimismo, no habrá de temer que la oposición pueda ponerle dificultades. En estas circunstancias, se habla de "rodillo parlamentario".

"El parlamento ejerce más una función de control legislativo que una función legislativa en el sentido literal."

Miquel Caminal (1996). *Manual de ciencia política* (pág. 391).

La centralidad del parlamento se desplaza a favor del gobierno. Sólo en aquellas circunstancias políticas en las cuales no existe una mayoría parlamentaria lo suficientemente sólida y estable, el parlamento recupera parte de la centralidad que le corresponde en la lógica del sistema parlamentario. Entonces, aunque el gobierno dispone de escaños suficientes para realizar su trabajo, sabe que la oposición posee más fuerza y que su capacidad de control político es más grande.

Sin embargo, la centralidad del parlamento también se ve afectada habitualmente por la práctica política de los partidos, que orientan sus estrategias electorales en el marco de una lógica cada vez más próxima a la del sistema presidencialista americano.

Estrategias electorales de cariz presidencialista

Las campañas electorales se centran cada vez más en los líderes de los partidos, de tal manera que son presentados como si la ciudadanía eligiera directamente a la persona que quieren como jefe de Gobierno. Se obvia que, en las elecciones generales, se elige también a los diputados, los cuales, a su vez, tendrán que dar apoyo a un jefe de Gobierno determinado.

3) Conclusiones

La mayoría de las democracias, y especialmente en Europa, se organizan y funcionan de acuerdo con los principios del sistema parlamentario. Ello provoca que, dentro del esquema del parlamentarismo, haya una gran variedad de casos, con diferencias considerables entre ellos, fruto, lógicamente, de la evolución histórica de cada país.

Estas diferencias no sólo se hallan en relación con quién es el jefe de Estado –un monarca o un presidente de república–, sino también con cuáles son los arreglos institucionales que se han establecido –parlamento unicameral o bicameral; descentralizado territorialmente o no– y, sobre todo, con cuál es el funcionamiento del sistema mismo.

Sin embargo, todos ellos tienen unos elementos en común (Molas 1998, pág. 116), que resumimos a continuación:

a) La figura del **jefe de Estado se diferencia** de la figura del **jefe de Gobierno**. Ambas se configuran como instituciones con funciones propias y diferenciadas y, a menudo, el jefe de Estado no pertenece al poder ejecutivo y se limita a asumir funciones representativas y simbólicas, con la pretensión de situarse al margen de la lucha política. En algunos casos, el jefe de Estado puede conservar algunas funciones ejecutivas, si bien con un marcado carácter residual.

b) El **parlamento** –o al menos una de las dos cámaras que lo pueden integrar– es la única institución del estado elegida directamente por la ciudadanía mediante **sufragio universal**.

c) El **gobierno**, como órgano colegiado, necesita la **confianza parlamentaria** para ejercer su función de dirección política, es decir, para gobernar. El parlamentarismo democrático se basa en la atribución del poder político a la mayoría que se expresa en el parlamento y ante la cual el gobierno es responsable políticamente.

3.1.2. Presidencialismo

El **presidencialismo** es el término que identifica al segundo gran grupo en el que se pueden dividir los sistemas democráticos atendiendo a las relaciones que se establecen entre el legislativo y el ejecutivo.

Lectura complementaria

Con el fin de profundizar en el conocimiento de los sistemas parlamentarios y sus características, podéis consultar:

I. Molas (1998). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Mientras que, en los sistemas parlamentarios, la última y decisiva palabra corresponde al parlamento, en los sistemas presidencialistas, el jefe del ejecutivo es independiente del parlamento, dado que el presidente también ha sido elegido por la ciudadanía y sólo es responsable políticamente ante él mismo.

Los **sistemas presidencialistas** se fundamentan, pues, en una **división de poderes mucho más estricta**, teóricamente, que en el caso del parlamentarismo, en el cual se tiende a hablar de fusión de poderes.

Aparte de diferentes disposiciones que subrayan esta separación de poderes, la más determinante es que en el presidencialismo, contrariamente a lo que sucede en el parlamentarismo, **el ejecutivo no necesita el apoyo parlamentario para gobernar**.

El ejemplo por excelencia de un sistema presidencialista es el caso de Estados Unidos, el cual representa el primer caso de república presidencialista de la historia, a pesar de que este sistema ha sido adoptado, sobre todo, por la mayoría de los estados latinoamericanos, si bien con algunas especificidades atribuibles a las respectivas evoluciones históricas.

A pesar de la diversidad interna que también se constata en el grupo de los sistemas presidencialistas, todos ellos comparten un importante rasgo característico, que es ser una república, dirigida por un jefe del ejecutivo elegido por el pueblo.

En efecto, al contrario de lo que sucede en el grupo de los sistemas parlamentarios, donde se dan repúblicas y monarquías, en el grupo de los **sistemas presidencialistas sólo puede haber repúblicas**.

La exposición de este apartado se articulará a partir de los puntos siguientes: por una parte, cuáles son los rasgos básicos del sistema presidencialista y, por otra, cuáles son sus orígenes y su evolución.

1) Rasgos básicos del presidencialismo

Un sistema político puede ser clasificado como presidencialista si se dan simultáneamente las características siguientes:

a) El presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno

En los sistemas presidencialistas, una misma persona, el presidente, encabeza el poder ejecutivo, cumpliendo la doble función de jefe de Estado y jefe de Gobierno.

En efecto, el presidente representa y simboliza al estado y, simultáneamente, dirige la política de su gobierno en todos los campos. Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, el presidente, además de cumplir las funciones protocolarias propias de un jefe de Estado en un sistema parlamentario, tiene una serie de funciones como jefe de Gobierno:

"Sección 2

1) El presidente será el jefe supremo del ejército y de la armada de EE.UU. y también de la milicia de los distintos estados, cuando ésta se halle al servicio de EE.UU.; podrá exigir la opinión escrita del funcionario principal de cada departamento ejecutivo sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos lugares y tendrá facultad para ordenar una suspensión de sentencia y para conceder indultos por delitos contra EE.UU., excepto en casos de acusación por responsabilidad oficial.

2) Con el consejo y consentimiento del Senado, tendrá poder para celebrar tratados, siempre que estén conformes dos terceras partes de los senadores; así como con su consejo y consentimiento, podrá nombrar embajadores, ministros públicos y cónsules; los magistrados del Tribunal Supremo y, también, todos los demás funcionarios de EE.UU. cuyo nombramiento no se especifique en esta Constitución, y cuyos cargos fueran creados por ley. El Congreso podrá, en virtud de la ley, confiar el nombramiento de aquellos funcionarios de rango inferior que crea conveniente al presidente, a los tribunales de justicia o a los jefes de departamento.

Sección 3 [...]

El presidente recibirá a los embajadores y a otros ministros públicos, velará por el fiel cumplimiento de las leyes y expedirá los nombramientos de todos los funcionarios de EE.UU."

Constitución de los Estados Unidos de América, art. 2, secciones 2-3.

Sin embargo, para entender el alcance del poder del presidente no es suficiente con saber qué dice la Constitución de Estados Unidos, sino que se ha de ver su funcionamiento. Por una parte, es fácilmente constatable que **los poderes del presidente van más allá de** aquello dispuesto en el texto constitucional.

Su papel se refuerza:

- por el **estilo político** de la persona en cuestión, es decir, cómo gobierna y gestiona su popularidad, su poder de persuasión, etc.;
- por el **sistema de elección** del presidente, dado que éste dispone de una fuente importante de legitimidad derivada del hecho de haber sido elegido por el pueblo;
- por el **funcionamiento mismo de las instituciones**.

Ahora bien, por otra parte, el **poder del presidente de Estados Unidos se encuentra limitado** por el poder de las otras instituciones del Estado:

- por el Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y por el Senado;



El presidente norteamericano L.B. Johnson recibe al ministro francés de Asuntos Exteriores.

- por los estados federados;
- por los gobiernos locales;
- por las sentencias del Tribunal Supremo, y
- por extensión por el conjunto de actores que participan en el sistema político: los medios de comunicación, las organizaciones políticas, los grupos de presión y la opinión pública.

b) El presidente es elegido por la ciudadanía

A diferencia de los sistemas parlamentarios, el jefe del ejecutivo es elegido por los ciudadanos por un plazo de tiempo preestablecido. En relación con la elección del presidente, conviene tener en cuenta varios aspectos, que son diferentes en cada estado y que hacen referencia a factores como la duración del mandato, la posibilidad de su reelección y el sistema electoral.

Con respecto a la **duración del mandato**, ésta puede oscilar según los estados entre cuatro años –caso de Estados Unidos– y seis –casos de Filipinas y México.

En relación con la duración del cargo, se encuentra la cuestión de la **reelegibilidad**. Las soluciones adoptadas varían también según los estados, según las posibilidades siguientes:

- prohibir la reelección y sólo facultar un mandato a cada presidente;
- prohibir la reelección inmediata y sólo posibilitarla una vez haya transcurrido un mandato de intervalo;
- posibilitar la reelección únicamente por un segundo mandato;
- no poner ningún impedimento a la reelección.

La opción de **limitar los mandatos** de los presidentes presenta ventajas e inconvenientes. Siguiendo a **Giovanni Sartori** (1994, pág. 175-176), tres **inconvenientes** serían:

- Los presidentes que no pueden ser reelegidos rápidamente ven debilitada su posición, porque no disponen de recursos suficientemente poderosos para garantizar la protección futura de sus seguidores.
- Los presidentes que están preocupados por su sucesión pueden tener demasiada prisa para acabar aquello que se proponían.

Lectura complementaria

En relación con las diferentes características del sistema presidencialista, podéis ver: **G. Sartori** (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. Houndmills: Macmillan.

- Los presidentes que lo han hecho bien deberían poder disfrutar de una nueva oportunidad para repetir.

En cambio, **negar la posibilidad de reelección** del presidente también puede tener dos **ventajas**:

- Alargar el mandato del presidente es una manera de facilitar que lleguen a ser dictadores.
- Los presidentes que pueden tener un segundo mandato se preocuparán más por facilitar su reelección que por llevar a cabo el trabajo para el cual han sido elegidos. Pueden ser presidentes "demagógicos".

La reelección del presidente en Estados Unidos

Las disposiciones constitucionales de Estados Unidos sobre la reelección han variado a lo largo del tiempo. En el texto original de la Constitución (1787) se posibilitaba la reelección indefinida. Ahora bien, George Washington, el primer presidente de Estados Unidos, implantó la costumbre de fijar un límite de dos mandatos. Esta costumbre fue asumida como convención política, hasta que Franklin Delano Roosevelt fue presidente desde 1933 hasta su muerte, en el año 1945, siendo reelegido tres veces (1937, 1941 y 1945).

A partir de su entrada en vigor durante el año 1951, la enmienda XXII de la Constitución establece que nadie será elegido más de dos veces para el cargo de presidente y que ninguno que haya ejercido este cargo, o que haya actuado como tal, durante más de dos años de un periodo presidencial para el cual haya sido elegida como presidente otra persona, podrá ser elegido para este cargo más de una vez.

El tercer aspecto que cabe tener en cuenta es el relativo al **sistema electoral** que se utiliza, ya que el presidente puede ser elegido directamente por la ciudadanía, o bien puede ser elegido indirectamente. Por ello, muy a menudo, se dispone que las elecciones presidenciales se realicen en una fecha diferente de la de otros tipos de elecciones:

- El presidente es **elegido directamente** cuando los ciudadanos votan entre los diferentes candidatos que se han presentado y sale elegido el candidato que dispone de más apoyo.

Mínimo de votos para la elección de los presidentes

A fin de que el presidente elegido tenga un apoyo popular amplio, a menudo se establece que para ser proclamado presidente es necesario que el candidato más votado haya obtenido un mínimo de votos predeterminado, por lo que, el umbral habitual es superar el 50% de los votos emitidos. Si ninguno de los candidatos llega a éste, se convoca una segunda vuelta. Al cabo de un periodo corto de tiempo –una semana o quince días, dependiendo de los estados–, los ciudadanos deben elegir entre las dos personas más votadas en la primera vuelta. Aquélla de las dos que saque más votos será el presidente.

El legislativo y la elección del presidente

En algunos sistemas presidencialistas está previsto que si ningún candidato obtiene la mayoría de los votos populares necesaria, en lugar de realizar una segunda vuelta, sea la cámara baja del parlamento la encargada de elegir al presidente.

- El presidente es **elegido indirectamente** cuando los ciudadanos eligen a unos delegados que, a su vez, eligen a la persona que ha de ocupar la presidencia, como sucede en Estados Unidos.

Las elecciones presidenciales en Estados Unidos

El día de las elecciones presidenciales en EE.UU. –el primer lunes de noviembre de cada año bisiesto–, los electores mayores de edad e inscritos en el censo eligen, en el ámbito de cada estado miembro de la Unión, a los delegados, que a su vez deberán elegir en segunda instancia al presidente y al vicepresidente.

El total de delegados que eligen al presidente y al vicepresidente es de 538 personas; en consecuencia, para acceder en la Casa Blanca se debe disponer, como mínimo, de 270 votos. En cada estado, el candidato ganador, aunque sea sólo por un voto popular, se lleva la totalidad de los delegados, cuyo número es igual a la suma de representantes que le corresponden en la Cámara Baja del Congreso –la Cámara de Representantes– dependiendo de su población, además de los dos senadores atribuidos a cada estado.

Al mismo tiempo, a estas 535 personas –las 435 correspondientes a los *congressmen* y las 100 que corresponden a los senadores y que equivalen a la suma de los 2 miembros del Senado que corresponden a cada uno de los 50 estados de la Unión–, se han de sumar los tres delegados del Distrito de Columbia –el de la capital, Washington.

El número de estos delegados varía mucho según los estados: existen estados muy poblados que eligen muchos delegados –California elige a más de 50 delegados frente a los 30 de Tejas o Nueva York–, mientras que otros, los menos poblados, tienen el número mínimo: tres –2 para el número de senadores y 1 para el congresista.

Esta desigualdad en el valor de los votos según los estados tiene varias consecuencias políticas. En primer lugar, para un candidato a la presidencia de EE.UU., es más importante ganar en los grandes estados –aunque sea sólo por un voto– que ganar sobradamente en los estados pequeños. Asimismo, puede ser que la diferencia en número de votos populares absolutos sea muy ajustada, mientras que, en número de delegados conseguidos, la distancia entre los candidatos es mucho mayor. En segundo lugar, este sistema lleva a la bipolarización entre dos grandes formaciones políticas: el partido demócrata y el partido republicano. Es muy difícil que un tercer candidato independiente pueda abrirse paso. Así, en el año 1992, Ross Perot, un candidato independiente, a pesar de obtener el 19% de los votos populares, no obtuvo ningún voto electoral porque no fue primero en ningún estado.

El vicepresidente de EE.UU.

En el caso de EE.UU., la separación entre ejecutivo y legislativo es muy estricta. Una misma persona no puede ser, simultáneamente, miembro del ejecutivo y del legislativo, con la excepción del vicepresidente de EE.UU., que preside el Senado, aunque sólo puede votar en caso de empate.

c) El presidente no puede ser destituido del cargo por el parlamento

En un sistema presidencialista, el presidente no es parte del legislativo y no puede ser apartado del poder por el parlamento.

Sólo cuando el presidente es acusado de un delito en un proceso penal se puede iniciar el procedimiento legal especial para destituirlo, como es el caso de *impeachment*, en Estados Unidos. Así, en circunstancias normales, la duración del mandato del presidente es la que marca la constitución.

De la misma manera, y en justa correspondencia con la anterior disposición, el presidente **no puede disolver el legislativo ni convocar elecciones parlamentarias**. Éstas también se celebran en los plazos fijados constitucionalmente.

Como consecuencia, en un sistema presidencialista se dan elecciones presidenciales y elecciones legislativas o parlamentarias. La ciudadanía se expresa dos veces, lo cual provoca que tanto el ejecutivo, como el legislativo tengan la misma legitimidad democrática, puesto que ambos órganos del estado son elegidos por el pueblo y sólo son responsables ante él. A diferencia del sistema parlamentario, el ejecutivo no depende de la confianza del legislativo.

Renovaciones al Senado y al Congreso de EE.UU.

En el caso de EE.UU., el mandato de los senadores dura seis años y son renovados por tercios cada dos años, mientras que los miembros de la Cámara de los Representantes tienen un mandato de dos años y también se renuevan parcialmente.

La celebración de ambos tipos de elecciones se suele realizar en días diferentes, aunque en algunos países puedan ser simultáneas. Existen argumentos a favor de una u otra solución:

- Si las elecciones se realizan en el mismo día, hay más probabilidades de que el presidente electo sea del partido que es mayoritario en el parlamento. En estas circunstancias, la gobernabilidad del estado posiblemente será más fácil.
- Ahora bien, si las elecciones presidenciales y las legislativas no están sincronizadas, es más probable que se den mayorías diferentes y que el presidente sea de un partido y que la mayoría del parlamento sea de otro. La ventaja de celebrar elecciones en día diferente es que los cambios y la evolución de las opiniones políticas son continuamente contrastadas y los políticos se encuentran en mejores condiciones para ir adaptándose a ellas. Además, es una vía para asegurar la limitación de los poderes, de acuerdo con la lógica de que lo único que frena el poder es otro poder.

La **contraposición** entre el presidente y el parlamento puede facilitar el **bloqueo** del funcionamiento de las instituciones políticas, que se debe superar por medio de los mecanismos formales establecidos en la constitución o con la práctica política. Mientras que en Estados Unidos se da una cultura política democrática que ayuda a la gobernabilidad, en otros estados donde la tradición liberaldemocrática es más débil, un conflicto entre el legislativo y el ejecutivo puede amenazar de forma seria la continuidad del sistema democrático.

d) El presidente tiene un gabinete de colaboradores claramente subordinados a su persona

En términos generales, el presidente designa a los miembros de su gobierno y los destituye libremente. Estas personas son sus consejeros y la **relación** que se establece entre ellos y el presidente es **jerárquica**.

EE.UU. y el nombramiento de los secretarios de Estado

En el caso de EE.UU., se debe tener presente que el Senado ha de dar su visto bueno al nombramiento de los secretarios de Estado (figura equivalente al "ministro" en tanto que es el responsable máximo de un departamento) realizado por el presidente. Aunque el Senado normalmente no pone problemas, alguna vez se ha opuesto a un candidato. En consecuencia, el margen de maniobra del presidente para nombrar a sus colaboradores no siempre es ilimitado. En cambio, no se da ningún problema cuando el presidente decide la destitución de uno de ellos.

Aunque el funcionamiento actual del parlamentarismo provoca que las diferencias con el **presidencialismo** sean mínimas en este aspecto, el gobierno **no es**, en este último tipo de sistema, un **órgano colegiado**. El presidente dirige la política del gobierno.

La diferencia principal respecto del parlamentarismo radica en el hecho de que en el presidencialismo los miembros del ejecutivo sólo son responsables ante el presidente y no ante el parlamento.

Ello no significa que éste no tenga maneras de controlar las actividades del gobierno. En el caso de Estados Unidos, las comisiones de investigación del Senado tienen mucha importancia e influencia.

2) Orígenes y evolución del presidencialismo

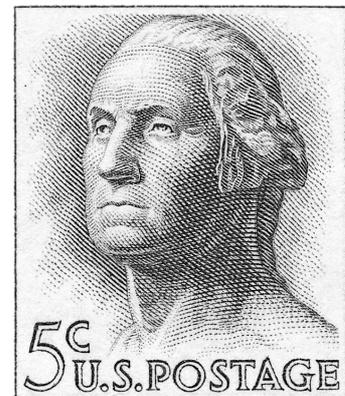
Los padres de la Constitución

Entre los nombres de las personas que elaboraron la Constitución de 1787 destacan los de George Washington, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson (redactor de la Declaración de Independencia americana), Alexander Hamilton y James Madison. Estos dos últimos, junto con John Jay, publicaron varios artículos reunidos bajo el título de *El federalista* (1787-1788), con el seudónimo de *Publius*, que constituyen los principios políticos e ideológicos de la nueva Constitución.

a) El nacimiento del sistema presidencialista en Estados Unidos.

La creación de Estados Unidos es el resultado de la **Declaración de Independencia americana** de las trece colonias inglesas de Norteamérica durante el año 1776, seguida de la aprobación de la Constitución del nuevo Estado por la **Convención de Filadelfia** (1787) y la **ratificación** por parte de los estados integrantes de la Unión a lo largo de 1788.

Por el hecho de ser la primera república presidencialista de la historia, Estados Unidos se convierte en el modelo que siguen –más o menos fielmente– aquellos territorios que, en el resto de América, se van independizando del Imperio español.



Retrato de George Washington (1732-1799) en un sello de correos norteamericano

El establecimiento de un sistema republicano estuvo facilitado por el hecho de que se creaba un nuevo estado sin las limitaciones evidentes que había en Europa, como consecuencia de su historia. Además, la misma composición social sobre la cual se impone este sistema, como consecuencia de su modelo fundacional, se encontraba privada de la existencia de estamentos privilegiados, característicos de la sociedad europea del Antiguo Régimen.

Aunque el modelo institucional que se diseñó inicialmente para Estados Unidos tiene algunas concomitancias con el sistema político ejemplarizado por la monarquía limitada británica del momento, este país se fundamenta en los principios más esenciales de la democracia liberal, la separación de poderes y la elección de un jefe de Estado, que también es jefe de Gobierno, mediante sufragio popular.

El ordenamiento institucional de Estados Unidos reposa sobre la **Constitución de 1787** y sobre las sucesivas enmiendas que se han ido añadiendo a lo largo de los años. El **resultado** es un **equilibrio entre los distintos poderes públicos** conseguido gracias a una **división horizontal y vertical del poder**:

Lecturas recomendadas

La evolución del sistema norteamericano sigue un proceso complejo que se debe analizar con más detalle. Una explicación clásica desde los planteamientos del derecho constitucional es la que proporciona:

M. Jiménez de Parga (1960). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.

Una visión más histórica es la presentada por:

W.P. Adams (1984). *Los Estados Unidos de América*. Madrid: Siglo XXI.

- El poder se halla dividido **horizontalmente** entre la Federación (el Estado central), los estados miembros y el gobierno local. Cada uno de estos tres ámbitos tiene unas competencias determinadas por la Constitución y el conjunto de leyes.
- El poder también se encuentra dividido **verticalmente**, ya que asigna la función legislativa al Congreso, la ejecutiva al presidente y la judicial al Tribunal Superior.

b) Extensión a otros lugares, sobre todo en América Latina

Siguiendo el ejemplo del único régimen republicano existente entonces, el de Estados Unidos, las antiguas **colonias españolas de América del Sur**, a medida que se iban **independizando**, **aplicaron el modelo presidencialista** a los nuevos estados nacientes. La tradición colonial española, basada en virreyes y capitanes generales, facilitó la implantación de este modelo. El resultado es que la mayoría de los sistemas presidencialistas del mundo se encuentran en el continente americano.

Sin embargo, la aplicación del sistema presidencialista en los países democráticos de América Latina estuvo fuertemente condicionada, evidentemente, por las circunstancias políticas y sociales de los nuevos estados –el desarrollo económico, la cultura política de la población, el sistema de partidos, etc.

Por este motivo, estas repúblicas latinoamericanas han introducido algunas modificaciones en el sistema norteamericano, principalmente, en dos sentidos:

- Por la vía de **reforzar el papel del ejecutivo** a costa del legislativo. El resultado es que el presidente en los estados latinoamericanos tiene, formalmente, más poderes que su homólogo de Estados Unidos.

Poderes presidenciales en las repúblicas latinoamericanas

Muy a menudo, en América Latina el presidente es un órgano colegislador, dado que tiene otras atribuciones como: iniciativa de ley, que, en algunas materias, es una iniciativa de su exclusividad; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley por medio de los ministros de estado; veto parcial, y delegación de facultades legislativas a su favor.

Asimismo, a menudo se le reconocen amplias facultades en situación de estado de excepción. Incluso en ciertos estados se ha previsto la posibilidad de que el presidente pueda disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones, con la esperanza de que el nuevo parlamento tenga una composición política más en sintonía con la presidencial.

- Mientras que Estados Unidos tiene una estructura federal, los nuevos estados latinoamericanos suelen construir unas **estructuras muy centralizadas**. Incluso en aquellos estados formalmente federales –como Argentina o México– la práctica política no puede ser calificada como tal.

Diferencias entre los distintos sistemas presidencialistas latinoamericanos

El resultado de este desarrollo propio del presidencialismo en los estados de América Latina ha sido la existencia de diferencias entre ellos, según el grado de preponderancia del jefe de Estado en el sistema político. Mientras que en algunos casos –como es el de Costa Rica, por ejemplo–, los poderes del presidente se hallan contrapesados por los del parlamento, que tiene una capacidad fiscalizadora real de las actividades presidenciales, en otros casos el presidente tiene unos amplios poderes reconocidos en la constitución que le permiten, en determinadas circunstancias, tener una práctica política demasiado próxima al autoritarismo.

El modelo presidencialista de los Estados Unidos ha servido también para inspirar algunas de las constituciones de los estados que, desde el hundimiento del bloque soviético a comienzos de la década de los años 90 del siglo XX, están llevando a cabo un proceso hacia la democracia liberal representativa.

Uno de los ejemplos más significativos es el de la Federación Rusa, aunque contiene algunos elementos más bien propios de un esquema semipresidencialista. Después del fallido golpe de estado comunista del verano del año 1991, el proceso de Rusia hacia un sistema democrático liberal se aceleró, coincidiendo

con el proceso de desintegración de la antigua URSS. En el marco de esta transición, durante el año 1993 se aprobó en referéndum una nueva constitución, bajo un esquema presidencialista, si bien con algunas especificidades.

Presidencialismo en Rusia

El jefe de Estado, el presidente de la Federación Rusa, es elegido directamente por los ciudadanos. Para ello, es necesario que obtenga la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta o, si no es el caso, en una segunda, entre los dos candidatos más votados en la primera, en la cual se debe disponer de una mayoría de votos. El mandato del presidente es de cuatro años y sólo se puede ser presidente durante dos mandatos consecutivos. El presidente sólo puede ser destituido por medio de un proceso de *impeachment*. Los poderes del presidente son considerables: nombra al primer ministro, puede disolver la *Duma* (la Cámara Baja del Parlamento), puede hacer dimitir a los ministros, posee iniciativa legislativa y capacidad para vetar las leyes aprobadas por el Parlamento.

El Parlamento es bicameral. Consta de una Cámara Alta –el Consejo Federal–, que representa los poderes territoriales de la Federación Rusa, y una Cámara Baja –la *Duma*. Esta última es una cámara formada por 450 diputados, elegidos por sufragio universal, con un mandato de 4 años y que tiene el derecho de aprobar el nombramiento del primer ministro.

La *Duma* debe ser disuelta si se dan nuevas elecciones, o si rechaza tres veces la propuesta de primer ministro realizada por el presidente o vota una moción de censura contra el gobierno dos veces en menos de tres meses. La primera moción puede ser rechazada por el presidente y la segunda supone la celebración de nuevas elecciones.

En conclusión, la Constitución rusa refuerza mucho los poderes del presidente, aunque éste, para gobernar con facilidad, debe disponer de una mayoría de apoyo político en la *Duma*. Atendiendo a sus características, el sistema político ruso se podría ubicar en el modelo presidencialista, si bien de una manera convenientemente matizada.

3) Conclusiones

El sistema presidencialista representa el segundo gran modelo de sistemas políticos democráticos.

Todos estos tipos de estados son repúblicas y siguen, más o menos estrictamente, el diseño institucional del caso de Estados Unidos, que es el más importante tanto por ser el primero en existir en la historia, como por su funcionamiento ininterrumpido y por su preeminencia entre el resto de los estados del mundo.

Un **sistema** político puede ser caracterizado como **presidencialista** si cumple simultáneamente estos **requisitos**:

- el jefe de Estado –el presidente– es elegido mediante sufragio popular;
- el jefe de Estado no puede ser destituido durante su mandato preestablecido por una acción parlamentaria;
- el jefe de Estado dirige el gobierno que él ha nombrado.

3.1.3. Semipresidencialismo, semiparlamentarismo y otros tipos híbridos

Como hemos indicado, la clasificación de los sistemas de gobierno democráticos según el doble criterio de quien elige al jefe del ejecutivo y de si éste se encuentra o no sujeto a la confianza del legislativo preveía la existencia de cuatro grandes modelos.

Además, de los dos regímenes comentados hasta ahora, el parlamentario y el presidencialista, se documentan unos estados que tienen una estructura institucional que no permite asignarlos en ninguna de estas categorías mencionadas, al menos de una manera evidente:

1) Por una parte, está el caso del Estado de **Israel**, en el cual, desde el cambio de la **Ley Fundamental sobre el Gobierno de 1992** –que entró en vigor en las elecciones de 1996–, el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos, a la vez que se halla sujeto a la confianza del Parlamento. En consecuencia, se trataría de un **sistema semiparlamentario**.

2) Por otra, está el caso de **Suiza**, donde el jefe del ejecutivo es elegido por el legislativo, sin embargo se aparta de la lógica del parlamentarismo porque el ejecutivo es independiente de la confianza del legislativo.

3) Finalmente, se da un grupo de estados que se diferencian de todos los demás en el sentido de que el **ejecutivo es dual**. Existe un jefe de Estado con poderes sobre determinadas materias que forma el ejecutivo del estado, junto con un jefe de Gobierno que también dispone de poderes ejecutivos. La ubicación de este modelo en la parrilla clasificatoria resulta difícil porque el jefe de Estado es elegido directamente por los ciudadanos, mientras que el jefe de Gobierno es elegido por el legislativo. Este sistema de gobierno ha sido denominado **semipresidencialismo** y su ejemplo más citado es el de **Francia**.

En las próximas páginas se realizará un breve repaso de las características básicas de estos tres casos diferentes:

1) Semipresidencialismo

El **semipresidencialismo** es un sistema de gobierno con un ejecutivo dual, dado que existe un presidente, elegido por el pueblo, con poderes que no son únicamente simbólicos, y un primer ministro, elegido por el parlamento, dotado asimismo de poderes ejecutivos.

Este término, **semipresidencialismo**, fue promovido y definido por el investigador de la ciencia política **Maurice Duverger** a raíz de su análisis del sistema político francés correspondiente a la V República, el cual también ha servido de ejemplo a otros estados.

Estados semipresidencialistas actuales

En la actualidad, existen seis estados que, cumpliendo unos mínimos de democracia, podrían definirse como semipresidencialistas: Colombia, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumanía. Y se dan unos cuantos más que también se podrían incluir si sólo se tuviera en cuenta la literalidad de sus textos constitucionales: Angola, Egipto, Guatemala, Haití, Irán, Perú y Sri Lanka. Finalmente, Austria, Irlanda e Islandia, a pesar de ser democracias en las cuales los ciudadanos eligen directamente su jefe de Estado, no pueden ser consideradas como semipresidencialistas por su funcionamiento y por el hecho de no tener un poder ejecutivo real. De hecho, se trata de sistemas parlamentarios.

Lectura complementaria

Para un repaso de los distintos ejemplos de sistemas semipresidencialistas que existen en el mundo, podéis ver:

R. Martínez (1998). *El semipresidencialismo: estudio comparado*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (*Working paper*, núm. 154).

Las **características** básicas del semipresidencialismo son las siguientes:

- a) Existencia de un **poder ejecutivo dual** formado por un presidente de la república y un primer ministro, cuyas funciones se encuentran bien determinadas por la constitución.
- b) Elección del presidente de la república mediante **sufragio universal directo**, lo cual le da una gran legitimidad política. Junto con el parlamento –o, como mínimo, la cámara baja– es la única institución del estado elegida directamente por los ciudadanos.
- c) Atribución de **amplios poderes constitucionales** al presidente de la república, el cual no tiene únicamente los poderes propios de un jefe de Estado en un sistema parlamentario, sino que posee facultades de orden ejecutivo, que le confieren posibilidades reales de actuar.

Atribuciones del presidente de la república

A pesar de las diferencias existentes entre los diferentes estados, las atribuciones más habituales son: el nombramiento del primer ministro, la presidencia del consejo de ministros, el poder de convocar sesiones parlamentarias extraordinarias, el poder de disolver el parlamento anticipadamente, la capacidad de iniciativa legislativa, la dirección de las relaciones exteriores, poderes excepcionales en caso de crisis, el mando supremo de las fuerzas armadas, el nombramiento de los altos cargos de la administración y la convocatoria de los referendos.

- d) **Responsabilidad del gobierno ante el parlamento**, el cual puede iniciar una moción de censura. En cambio, el primer ministro no puede disolver el parlamento, pues se trata de una competencia atribuida al presidente de la república.

Lectura complementaria

Un análisis de este sistema de gobierno se puede encontrar en:

M. Duverger (dir.) (1986). *Les régimes semi-présidentiels*. París: PUF.

e) **Imposibilidad del presidente de ser censurado por el parlamento**, puesto que la duración de su mandato se encuentra prefijada y sólo puede ser apartado del cargo mediante un procedimiento de *impeachment*.

El semipresidencialismo en Francia

El mejor ejemplo de un sistema semipresidencialista es el caso francés de la V República. El general Charles De Gaulle, líder de la resistencia francesa durante la Segunda Guerra Mundial, evaluando como deficiente el funcionamiento de la IV República –basada en un sistema parlamentario–, impulsó la aprobación de la Constitución de 1958, que daba más poder al presidente de la república. Con la reforma del año 1962, la cual establecía la elección directa del presidente, el régimen semipresidencialista tomó su forma definitiva.

El funcionamiento del semipresidencialismo francés se encuentra condicionado por las relaciones que se establecen entre el presidente de la república y el primer ministro, que ha de disponer del apoyo de una mayoría parlamentaria. Cuando la mayoría presidencial coincide con la mayoría parlamentaria, el papel del presidente queda realzado y el primer ministro es, más bien, su máximo ayudante para la política interna. Ahora bien, es posible que se dé el caso contrario y entonces se entra en un periodo llamado de "cohabitación". El presidente no puede nombrar a un primer ministro ajeno a la mayoría existente en la Asamblea Nacional –Cámara Baja del Parlamento francés– y, en estas circunstancias, el presidente debe compartir el poder ejecutivo con el primer ministro. La gestión de una situación de "cohabitación" dependerá, lógicamente, de la actuación de las dos máximas figuras implicadas y de la situación política concreta.

La "cohabitación" francesa

El primer periodo de "cohabitación" tuvo lugar entre 1986 y 1988. El presidente era el socialista François Mitterrand y el primer ministro era el de centroderecha Jacques Chirac. El segundo periodo ocurrió entre 1993 y 1995, cuando el presidente era Mitterrand y el primer ministro era el centrista Edouard Balladur. El tercer periodo empezó en el año 1997 y se extendió hasta el 2002, cuando el presidente fue Jacques Chirac (de centroderecha) y el primer ministro Lionel Jospin (socialista).

Existe un debate sobre la **naturaleza** del semipresidencialismo, es decir, hasta qué punto es un modelo claramente diferenciado, o representa una oscilación entre los modelos parlamentario y presidencialista.

En este sentido, el semipresidencialismo sería en realidad, más que una síntesis entre ambos modelos, distintas fases de funcionamiento de un mismo sistema de gobierno. Así, se pone de manifiesto que, en determinadas circunstancias, puede funcionar como un sistema presidencialista o como un sistema más bien parlamentario, si bien el presidente –el jefe de Estado– continúa conservando algunas competencias muy relevantes –principalmente en política exterior– mientras que el jefe de Gobierno –primer ministro– tiene asignadas competencias en política interior. En consecuencia, la manera de funcionar dependerá no tanto de las normas constitucionales, sino de distintos factores políticos, principalmente del hecho de que no se produzca una situación de "cohabitación".

2) Semiparlamentarismo

El **semiparlamentarismo** se da cuando el jefe del ejecutivo es un primer ministro elegido directamente por los ciudadanos, pero que, a su vez, depende de la confianza del parlamento para gobernar.

En el semiparlamentarismo, el jefe de Estado es una persona elegida por el parlamento y que cumple las funciones protocolarias y ceremoniales propias del jefe de Estado en un sistema parlamentario. El único **ejemplo** de semiparlamentarismo en la actualidad es Israel.

El **Estado de Israel**, creado en el año 1948, adoptó el sistema parlamentario que estuvo vigente hasta las elecciones generales del año 1996, momento en el cual entró en vigor la reforma de la **Ley Fundamental sobre el Gobierno aprobada en 1992**, en virtud de la cual se modificó el proceso de elección del primer ministro y, en consecuencia, Israel pasó a ser considerado un caso de sistema semiparlamentario.

Las **características** básicas de este sistema son las siguientes:

a) El **primer ministro** es elegido directamente por los ciudadanos mediante **sufragio universal**.

Procedimientos para regir las elecciones

Las elecciones se realizan el mismo día que las elecciones legislativas y el primer ministro debe encabezar también una lista en estas elecciones. En la primera vuelta, es necesaria una mayoría absoluta de los votos emitidos a favor de alguna de las candidaturas presentadas. Si ninguno de los candidatos la alcanza, se da una segunda vuelta en la cual sólo concurren los dos candidatos más votados. En la segunda vuelta, gana aquel candidato que recibe más votos.

b) Los **ciudadanos eligen** por sufragio universal y por medio de un sistema electoral con fórmula proporcional y escrutinio basándose en una sola circunscripción de base estatal, los 120 diputados que integran el **Parlamento** (la *Knesset*).

Relación entre el primer ministro y el Parlamento

Los ministros nombrados por el primer ministro –que no pueden ser menos de ocho y más de dieciocho y la mitad de los cuales deben ser diputados– han de obtener el voto favorable de al menos la mitad de los diputados. Si el primer ministro no consigue que el Parlamento ratifique su propuesta de gobierno en un determinado plazo, el Parlamento se disuelve y se convocan nuevas elecciones tanto legislativas, como para primer ministro. El primer ministro que no consiga formar gobierno no se podrá volver a presentar en las elecciones siguientes. La dependencia del primer ministro hacia una mayoría del Parlamento se refuerza cuando se establece que, si el primer ministro no consigue aprobar, por mayoría absoluta, su presupuesto en un plazo de tres meses, se ha de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Además, si prospera un voto de censura contra el primer ministro por mayoría absoluta, ello implica convocar nuevas elecciones. Finalmente, el primer ministro puede ser destituido del cargo por una mayoría cualificada de ochenta votos. En este caso, sólo se celebrarán elecciones a primer ministro. Por su parte, el primer ministro puede disolver, de acuerdo con el jefe de Estado, el Parlamento. Entonces se celebran tanto elecciones legislativas, como para elegir primer ministro.

Este sistema semiparlamentario aplicado en Israel fue aprobado con la intención de **quitar poder a los partidos minoritarios** que, según los resultados electorales, tenían una elevada capacidad de condicionar la formación de gobierno. Se consideró que, si el primer ministro era elegido directamente por los ciudadanos, se reforzaba su poder porque tenía una mayor legitimidad.

Complejidad de la política israelí

Las advertencias realizadas por algunos expertos en contra de la aplicación de este modelo se han hecho realidad. No sólo el primer ministro no tiene más poder, sino que continúa teniendo las mismas dificultades para gobernar de una manera estable. Durante el año 1996, el cabeza de lista de la coalición *Likud-Tsomet-Gesher* (centro derecha nacionalista), Biniamín Netaniahu, ganó las elecciones a primer ministro con el 50,5% de los votos y a menos de 30.000 votos de distancia del otro candidato, el líder laborista Shimon Peres. Ahora bien, los resultados en las elecciones parlamentarias no facilitaban la gobernabilidad. La lista más votada, con el 26,8% de los votos y 34 escaños, fue la laborista; seguida por la del *Likud*, con el 25,1% de los votos y 32 escaños. Los partidos religiosos ultraortodoxos obtuvieron, conjuntamente, el 19,6% de los votos y 23 escaños. En consecuencia, continuaban siendo decisivos para formar gobierno. Como resultado de las dificultades de gobierno, en el año 1999 no sólo hubo elecciones de nuevo, sino que se planteó volver al sistema anterior, es decir, que la *Knesset* eligiera al primer ministro.

3) El caso híbrido de Suiza

La Confederación Helvética –nombre oficial con el que es conocida Suiza– es también un caso peculiar porque tiene un entramado institucional en virtud del cual el Parlamento elige al ejecutivo, con funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, que, además, se halla integrado por siete personas de cantones diferentes. Por otra parte, se establece que una de estas siete personas, rotativamente, sea el jefe de Estado durante un año.

El sistema híbrido suizo

El Parlamento suizo recibe el nombre de Asamblea Federal y está formado por dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados.

El Consejo Nacional es la Cámara Baja del Parlamento y se encuentra integrada por 200 miembros elegidos por cuatro años mediante el sufragio universal y con un sistema electoral proporcional. El Consejo de Estados está integrado por dos representantes de los distintos cantones suizos –con un número total de 26.

La manera como son elegidos depende de lo establecido en el ámbito cantonal. En reunión conjunta de las dos cámaras de la Asamblea Federal se eligen las siete personas que forman, durante cuatro años, el Consejo Federal. Entre estas siete personas se elige, por un año, la persona que hace de presidente y de vicepresidente de la Confederación.

El Consejo Federal no puede disolver el Parlamento ni puede ser objeto de una moción de censura y cada uno de los siete miembros del Consejo Federal es el responsable de un ministerio.

3.1.4. Ventajas e inconvenientes del presidencialismo y del parlamentarismo

Un debate importante entre los politólogos es determinar las ventajas y los inconvenientes tanto del presidencialismo, como del parlamentarismo. La razón de esta preocupación es que se quiere establecer hasta qué punto un sistema de gobierno puede favorecer mejor el **establecimiento** y la **continuidad** de una sociedad democrática.

Antes de resumir este debate, siguiendo las opiniones de **Lijphart** y a modo de balance final de las páginas precedentes, se debe tener en cuenta en primer lugar la historia de cada uno de los diferentes países que tienen sistemas de gobierno considerados como democráticos para poder orientar satisfactoriamente la respuesta a la cuestión planteada.

Es importante, pues, convenir que no es deseable realizar experimentos de "ingeniería política" sin tener presente los condicionantes de todo tipo que existen. Como cualquier opción tiene siempre sus ventajas e inconvenientes, el debate permanece abierto.

De todas maneras, parece que el presidencialismo está perdiendo adeptos y que para aquellos estados en transición hacia una democracia desde un sistema autoritario sería mejor optar por arreglos institucionales propios o del semipresidencialismo, tal como sugiere Sartori, o del parlamentarismo. Sin embargo, todavía es pronto para llegar a conclusiones definitivas.

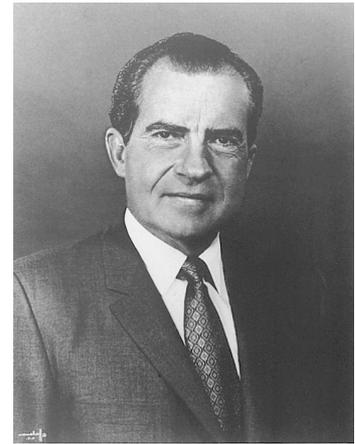
Las **ventajas del presidencialismo** serían las siguientes:

- 1) La **estabilidad del ejecutivo**, fundamentada en el hecho de que el plazo de mandato del presidente se halla fijado previamente.
- 2) La **elección popular del jefe del ejecutivo**, que puede ser presentada como más democrática que si ésta se realiza por medio del parlamento, ya que, en un sistema parlamentario, la persona elegida como jefe del gobierno puede no ser del gusto de la mayoría de los ciudadanos.
- 3) La separación de poderes, que significa limitar el gobierno, esto es, una **protección indispensable de la libertad individual contra la "tiranía" del gobierno**. Hace tiempo que se aceptó que lo único que puede frenar el poder es otro poder. Sin separación de poderes, el caso "Watergate" no habría visto la luz.

El caso "Watergate" y la "guerra sucia" de los GAL

Este caso hace referencia al hecho de que subordinados del presidente de EE.UU. fueron atrapados espionando en las oficinas del partido rival –que se encontraban en el edificio Watergate–, con lo cual el presidente Richard Nixon, finalmente, se vio forzado a dimitir. El escándalo estalló en la prensa, pero las investigaciones del Congreso pudieron establecer a quién correspondían las responsabilidades políticas. Ello fue posible gracias a la separación entre el ejecutivo y el legislativo en un sistema presidencialista.

Por el contrario, en un sistema parlamentario, en el cual la mayoría del parlamento apoya a un gobierno, la probabilidad de que se acuerde iniciar un proceso serio de investigación de algunas actividades del gobierno en la sede parlamentaria es más remota. Sin ir más lejos, la mayoría del PSOE en el Parlamento español no inició nunca ninguna investigación sobre los hechos en relación con la "guerra sucia" de los GAL contra ETA.



El presidente norteamericano Richard Nixon antes de dimitir por el caso Watergate.

En esta línea, las **desventajas del presidencialismo** serían:

- 1) El **conflicto irremediable entre ejecutivo y legislativo**, cuando se produce una situación en la que se encuentran enfrentados un presidente de un partido y un congreso en el cual la oposición es mayoritaria.
- 2) La excesiva **rigidez** del presidencialismo, dado que este sistema no presenta una mínima flexibilidad ante los acontecimientos y la realidad cambiante.
- 3) El triunfalismo del sistema, fundamentado en la idea de que **el ganador se lo lleva todo**, con lo cual la política se vuelve un juego de suma cero, es decir, lo que uno gana, el otro lo pierde. Ello es muy conflictivo porque el candidato que gane será presidente y el que pierda no obtiene nada.

3.2. Democracias contemporáneas: modelo mayoritario y modelo consensual

Hasta ahora, hemos visto una comparación entre las diferentes democracias que se dan en el mundo real mediante el criterio referido a las relaciones que se establecen entre el ejecutivo y el legislativo.

No obstante, a lo largo del comentario sobre los sistemas de gobierno –presidencialistas, parlamentarios y otros tipos híbridos–, se han ido realizando algunas referencias a otras variables políticas y sociales, con lo cual se dejaba bien claro que siempre es necesario tenerlas en cuenta con el fin de entender cómo funcionan los sistemas políticos.

Por esta razón, es conveniente aportar algunas claves que complementen el enfoque comparativo, yendo más allá de establecer las diferencias estrictamente institucionales. La intervención de otras variables políticas y sociales complementa el enfoque y lo convierte, al mismo tiempo, en más complejo.

Partiendo de un análisis detallado del funcionamiento de veinticinco casos empíricos de regímenes democráticos, fundamentado en un enfoque comparativo, **Lijphart** establece la existencia de dos grandes modelos de democracia de acuerdo con una serie de características que se encuentran interrelacionadas.

Los 25 regímenes democráticos

Los 25 regímenes que Lijphart estudia y compara son: Francia (IV y V República), Alemania (RFA), Italia, España, Portugal, Grecia, Suiza, Austria, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia, Reino Unido, Irlanda, EE.UU., Canadá, Japón, Israel, Australia y Nueva Zelanda.

Estos dos modelos se encuentran diametralmente opuestos: uno es el denominado mayoritario –o modelo "westminster"– y el otro es el modelo consensual.

La hipótesis que mantiene el autor es que el modelo de **democracia mayoritaria** es particularmente apropiado para sociedades homogéneas y que es en éstas donde funciona mejor, mientras que el otro modelo, el de **consenso**, es más apropiado para sociedades más plurales.

No obstante, el mismo autor señala que, aparte de esta proposición, se dan muchas formas diferentes de gestionar con acierto una democracia y, en consecuencia, existe relativamente poca variación en el comportamiento de las democracias que él analiza.

En las próximas páginas, se caracterizarán los dos modelos propuestos por este politólogo.

3.2.1. Modelo mayoritario o "westminster"

Este modelo recibe el nombre de "westminster" porque su versión más conocida es la británica, y es en el palacio de Westminster donde se emplaza el Parlamento de este país.

El **modelo mayoritario** tiene como elemento clave el dominio de la mayoría, es decir, que el gobierno toma sus decisiones porque dispone del apoyo de la mayoría de los ciudadanos.

Este modelo mayoritario consta de **los nueve elementos** interrelacionados siguientes, que se encuentran fundamentados en la práctica de la política británica del periodo transcurrido entre 1945 y 1970 y que, en consecuencia, deben ser debidamente matizados en cualquier profundización:

1) **Concentración del poder ejecutivo, gabinetes de sólo un partido y estricta mayoría:** el partido que gana las elecciones suele tener una clara mayoría de escaños en la Cámara Baja del Parlamento y es el líder de este partido quien encabeza el gobierno. Son muy raros los gobiernos de coalición. Los ciudadanos saben que el partido que gane las elecciones será el partido que formará gobierno y aplicará su propuesta política. Si no les gusta, saben que pueden cambiar el gobierno votando al otro partido.

2) **Fusión de poderes y dominio del gabinete:** el gabinete depende de la confianza del Parlamento. Ahora bien, en teoría, la Cámara de los Comunes "controla" el gabinete, puesto que puede votar en su contra y destituirlo. En realidad, sin embargo, la relación se invierte porque el gabinete se encuentra constituido por los líderes de un partido cohesionado, mayoritario en la Cámara de los Comunes, y que normalmente cuenta con el apoyo de su mayoría y que puede confiar en mantener sus funciones y conseguir que sus proyectos legislativos se aprueben. Por ello, se señala que el gabinete domina claramente el Parlamento.

3) **Bicameralismo asimétrico:** el Parlamento británico consta de dos cámaras: la de los Comunes, elegida por el voto popular, y la de los Lores, que está formada principalmente por miembros de la nobleza hereditaria. Su relación es asimétrica porque casi todo el poder corresponde a la Cámara de los Comunes, por lo cual se podría hablar casi de unicameralismo. Los Lores, como máximo, pueden retrasar la aprobación de la ley.

4) **Bipartidismo:** el sistema de partidos se configura en torno a la existencia de dos grandes partidos con capacidad de formar gobierno. Ello no significa que en el Parlamento británico no haya otras formaciones políticas –de hecho, hay diputados del Partido Liberaldemócrata; del Partido Nacional Escocés; del *Plaid Cymru*, los nacionalistas galeses, y de los partidos de Irlanda del Norte, católicos y protestantes–, sin embargo sólo dos formaciones tienen la posibilidad de poseer los escaños suficientes para poder constituir una mayoría de gobierno.

5) **Sistema de partidos unidimensional:** los partidos más importantes se pueden ubicar en un único eje de competencia política básico, esto es, la dimensión socioeconómica, aquella que permite ordenarlos de izquierda a derecha.

6) **Sistema electoral de mayoría relativa:** los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por distritos uninominales –en cada distrito o circunscripción electoral se elige un solo diputado–, de acuerdo con el método mayoritario. Aquel candidato que ha recibido más votos en una sola vuelta es proclamado diputado.

7) **Gobierno unitario y centralizado:** el nivel de gobierno principal es el de ámbito estatal. No existen gobiernos regionales y el gobierno local depende de las competencias que el Parlamento le quiera conceder.

8) **Constitución no escrita y soberanía parlamentaria:** el Reino Unido tiene una Constitución no escrita, en el sentido de que no existe un único documento que especifique la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales, ni tampoco los derechos de los ciudadanos. En lugar de este código único, existen unas leyes básicas –algunas de las cuales se remontan a la Edad Media–, unos usos y costumbres y unas convenciones establecidas por la práctica histórica. En este contexto, aunque el Parlamento será fiel a la tradición, las leyes que aprueba no pueden ser cuestionadas desde el punto de vista de su constitucionalidad, porque el Parlamento es soberano. La mayoría en el Parlamento puede llevar a cabo lo que quiera, si bien observando siempre la prudencia y el tacto político.

9) **Democracia exclusivamente representativa:** dado que el Parlamento representa al conjunto de la nación, el recurso a celebrar referendos no se aviene a esta lógica.

Dando por supuesto que se trata de un modelo, cabe tener en cuenta las **matizaciones** pertinentes que se podrían realizar a estos nueve elementos:

a) el **alejamiento de la práctica política británica en relación con este esquema**, mediante, por ejemplo, el proceso de autonomía en Escocia, Gales y el **autogobierno** de Irlanda del Norte;

b) la **celebración de referéndums** en Escocia y Gales;

c) la **firma del Convenio europeo de los derechos humanos**.

En consecuencia, el **caso de referencia** que permanece **más fiel** a este modelo es, en la actualidad, el de **Nueva Zelanda**.

3.2.2. Modelo consensual

El otro gran modelo de democracia, contrapuesto al anterior y del cual es la oposición lógica, es el **modelo consensual**.

El concepto de democracia subyacente es, en este caso, muy diferente del anterior. Todos los que se ven afectados por una decisión han de tener la oportunidad de participar en la toma de ésta, sea directamente o mediante representantes elegidos. Y, en segundo lugar, ha de prevalecer el deseo de la mayoría.

Como casos concretos para ilustrar esta primera aproximación, se puede pensar en Bélgica, Suiza, e incluso, España.

El modelo consensual se aleja del principio riguroso del gobierno de la mayoría y establece que en sociedades plurales, heterogéneas, no es suficiente que la alternancia en el gobierno sea posible teóricamente, sino que se deben encontrar mecanismos integradores, y no excluyentes, de las minorías. Si no se encuentran, estas minorías se pueden ver llevadas a continuar siéndolo para siempre.

Las minorías en las sociedades plurales

Los mecanismos de la democracia mayoritaria en una sociedad muy plural pueden representar la dictadura de una mayoría. Incluso puede suceder que se trate de una minoría mayoritaria, es decir, la mayor de todas las minorías.

Para evitar que el sistema político se halle en una tensión excesiva, **se debe buscar el consenso**, se han de construir unas mayorías un poco más amplias que las estrictamente necesarias.

Las **características principales** del modelo consensual son:

1) Participación en el poder ejecutivo de grandes coaliciones: es habitual que los gobiernos sean de coalición entre los grandes partidos y que, incluso, los integrantes del consejo de ministros tengan orígenes territoriales y lingüísticos variados. Por ejemplo, en Bélgica los ministros deben ser flamencos y valones a partes iguales.

2) Separación formal e informal de poderes: atendiendo a los casos concretos, se da más o menos separación entre ejecutivo y legislativo. Al contrario de lo que sucede en el caso británico –en el cual el primer ministro es la figura preeminente del gobierno, a causa de tener una mayoría de apoyo muy clara de su partido en el Parlamento–, en una democracia consensual los gobiernos son de coalición. El resultado es que el jefe de Gobierno –el primer ministro– tiene un margen de maniobra más restringido porque debe respetar los acuerdos con los integrantes de la coalición de partidos que le dan apoyo.

3) Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría: en el modelo consensual, el parlamento también puede ser bicameral –aunque no siempre lo es. La diferencia relevante es que la cámara baja y la cámara alta son elegidas por métodos diferentes, pueden tener una composición política distinta y, como consecuencia, también pueden manifestar voluntades políticas diferentes. En muchos casos concretos, la cámara alta –el senado– suele ser una cámara de representación territorial, con unas funciones específicas establecidas en la constitución de cada estado.

4) Sistemas pluripartidistas: los sistemas de partidos en el modelo consensual suelen estar integrados por diferentes partidos, con un peso electoral distinto. El resultado es que, en el parlamento, existen muchos partidos con representación y las coaliciones posibles son numerosas.

5) Sistemas de partidos pluridimensionales: la existencia de más de dos partidos relevantes se explica porque, además de la hendidura que se expresa en el eje Izquierda-derecha, se dan otras con una importancia similar o incluso superior, como la división según la práctica religiosa –católicos y protestantes, laicos y religiosos–, o la división a causa de la lengua y la cultura –la dimensión de la plurinacionalidad del estado.

6) Sistema electoral basado en la representación proporcional: los diputados se distribuyen entre los partidos según los votos que han obtenido en las elecciones, siguiendo una fórmula distributiva. El objetivo es que el parlamento sea, en buena medida, una representación, a pequeña escala, de la sociedad que lo ha elegido. En consecuencia, se quiere conseguir la discrepancia mínima entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que corresponden a cada partido.

7) Descentralización y federalismo territorial y no territorial: con el fin de reconocer la diversidad de su población, un estado que se acerque al modelo consensual tendrá la pretensión de organizarse en distintos niveles de gobierno, en ámbitos territoriales diferentes: el nivel estatal –o federal–, el nivel regional –autonómico, o de estado federado– y el nivel local. Para cada uno de estos niveles, la constitución establece un determinado conjunto de competencias y de instituciones propias que pueden llegar a representar un gobierno y un parlamento subestatal para el ámbito intermedio.

8) Constitución escrita y veto de la minoría: en estas democracias, existe un único documento que recoge los derechos y deberes y las reglas básicas de gobierno y de relación entre las instituciones políticas. Se trata de un texto constitucional con un carácter lo suficientemente rígido, que fija un proceso difícil para su modificación, ya que exige sucesivas mayorías cualificadas. La razón es bien simple; se trata de preservar el consenso alcanzado y evitar que una mayoría poco numerosa pueda cambiar las reglas del juego de tal manera que perjudique a las minorías.

9) Mayor presencia de mecanismos de democracia directa: la celebración de referendos es más factible, aunque, a veces, pueda contradecir las bases del modelo consensual de democracia. En efecto, se ha de tener en cuenta que estos tipos de consultas populares suelen polarizar las opiniones –ya que piden que uno se posicione a favor o en contra– y, lógicamente, la voluntad de la mayoría prevalece sobre la minoría, sin posibilidades de matizaciones. No obstante, si los referendos son convocados por impulso de la iniciativa popular –como sucede en algunos países como Suiza e Italia–, estos son para las mino-

rías un arma importante para promover el debate público de sus posiciones. A veces, ha sucedido que las opciones defendidas por los partidos mayoritarios en el parlamento han sido derrotadas en un referéndum.

3.2.3. Modelo híbrido

Tal como remarca **Lijphart**, su propuesta se encuentra basada en dos modelos abstractos, en los cuales los casos concretos pueden ser más o menos próximos. Incluso se da la circunstancia de que un mismo estado, a lo largo del tiempo, pueda desplazarse en este eje teórico que vincula al modelo mayoritario con el consensual.

De la misma manera, existen casos que se ubicarían hacia la mitad de este continuo. Éste es el caso de Estados Unidos. A pesar de que, como se ha visto antes en la comparación entre un modelo parlamentario y el modelo presidencial, el caso de este país se contrapone al caso del Reino Unido, si se toma como referencia el eje mayoritario consensual, **el caso de Estados Unidos sería un híbrido** porque contiene elementos de los dos modelos.

Sólo con una pretensión enunciativa, los **rasgos principales** del caso de Estados Unidos son los siguientes:

- 1) **Concentración de poder ejecutivo en manos del presidente:** éste encabeza la propuesta de uno de los dos partidos mayoritarios y tiene plena libertad para nombrar a sus colaboradores.
- 2) **Separación de poderes, estricta y formal:** de ello no se ha de extraer, sin embargo, que el presidente es todopoderoso, sino lo contrario: a menudo debe pactar sus políticas con los líderes del Congreso –Cámara de Representantes y Senado.
- 3) **Bicameralismo equilibrado:** tanto la Cámara de Representantes, como el Senado tienen un núcleo de poder propio que convierte a ambas cámaras en igualmente poderosas. En el Senado, todos los estados de la Unión, con independencia de su población, tienen el mismo número de senadores.
- 4) **Bipartidismo:** en Estados Unidos existen dos formaciones políticas importantes: el **Partido Demócrata** y el **Partido Republicano**. Cabe señalar, sin embargo, que ambas formaciones no tienen el carácter de partidos fuertes, disciplinados, compactos –tanto organizativa como ideológicamente– más propio de los partidos políticos europeos. Por esta razón, los demócratas y los republicanos son, más bien, una especie de grandes alianzas de intereses variados, sobre todo en torno a una candidatura a la Casa Blanca, sede de la Presidencia de Estados Unidos.

5) **Partidos políticos heterogéneos con programas similares:** por su nacimiento, su desarrollo y su práctica política, y dado que sólo puede ganar uno u otro, los dos grandes partidos norteamericanos se encuentran dirigidos a conseguir el mayor número de votos posible. En consecuencia, los partidos son muy heterogéneos internamente –ya que recogen una gran diversidad de demandas– y al mismo tiempo como se sabe que la victoria electoral la dan los electores ubicados en el centro del espectro político, presentan unas ofertas políticas muy parecidas.

6) **Sistema electoral mayoritario a partir de distritos uninominales:** cabe señalar, sin embargo, que este sistema muestra su aplicación más dura en la elección de los electores presidenciales, ya que el candidato que gana en un estado se lleva todos los votos, aunque haya ganado sólo por uno.

7) **Federalismo:** Estados Unidos fue el primer ejemplo, y logrado, de una gran república con una distribución real de poder de una manera territorial.

8) **Constitución escrita y veto de la minoría:** la Constitución norteamericana fue aprobada a finales del siglo XVIII y sólo puede ser modificada mediante la incorporación de unas enmiendas que deben haber superado unas mayorías cualificadas determinadas, de tal manera que es muy difícil cambiar algo si no se dispone de un apoyo muy importante de la población y de los estados que justifique proceder en este sentido.

9) **Uso de referendos:** no es una práctica ajena en absoluto a la política norteamericana. De hecho, a menudo los estados los convocan para dirimir distintas cuestiones controvertidas, sin embargo nunca se ha dado un referéndum de ámbito nacional, en el conjunto de la Federación.

En consecuencia, se puede apreciar cómo el caso de Estados Unidos se acerca al modelo mayoritario en algunas características –la 1, la 4, la 6 y, quizá, la 5– y en otros al consensual –la 2, la 3, la 7 y la 8. Por esta razón, Lijphart sostiene que es un caso que se ubica a medio camino entre uno y otro modelo de democracia.

3.2.4. Conclusiones

Con respecto a los dos modelos propuestos por Lijphart, cabe señalar las dificultades enormes que existen para establecer las ventajas e inconvenientes de uno u otro sistema de democracia.

La opción por uno u otro debe depender de las características de la sociedad respectiva. En este sentido, no es recomendable, si lo que se pretende es la pervivencia de los mecanismos democráticos, intentar aplicar mecanismos propios del modelo mayoritario en una sociedad muy heterogénea, con fuertes divisiones internas. Y realizarlo al revés también puede conllevar problemas.

En consecuencia, es enormemente arriesgado introducir elementos referentes a la calidad democrática de uno y otro modelo sin tener en cuenta dónde y cómo se aplican.

Lo importante es que exista una congruencia entre el tipo de sociedad y el diseño institucional de la democracia que se aplica, ya que, en definitiva, hay muchas maneras de gestionar correctamente una democracia.

Resumen

Una de las propuestas de clasificación de las formas de gobierno más antigua es la de Aristóteles, quien las distinguió según si eran el gobierno de uno, de pocos o de muchos y, en segundo lugar, según si estaban orientadas hacia el bien común o hacia el bien de los gobernantes. La segunda clasificación es la que realizó Maquiavelo, a comienzos del siglo XVI. Este pensador italiano distinguía sólo entre monarquía –el gobierno de uno– y república –el gobierno de una asamblea. La tercera aportación clásica fue la de Montesquieu, que discernía entre el gobierno republicano, el gobierno monárquico y el gobierno despótico.

Más modernamente, Kelsen, recogiendo el extenso debate que se había producido a lo largo de estos siglos, consideró que la divisoria básica es la que separa las autocracias –en las cuales los gobernados no intervienen en la creación del ordenamiento jurídico–, de las democracias –en las cuales los gobernados participan en la creación del ordenamiento jurídico.

Una vez presentada esta primera división, conviene darse cuenta de que éstas continúan siendo categorías muy amplias y que, en consecuencia, configuran grupos muy heterogéneos internamente. En el caso de los sistemas autocráticos, se puede realizar una primera distinción –si bien discutible– entre sistemas totalitarios y autoritarios. Asimismo, el conjunto de las autocracias puede ser dividido en diferentes subgrupos, según unas determinadas características, que serían: regímenes comunistas, regímenes teocráticos, monarquías tradicionales y regímenes militares.

El núcleo del módulo, no obstante, se ha centrado en el análisis detallado de los sistemas políticos democráticos. Después de recordar los elementos básicos necesarios para considerar un sistema político como democrático, se ha planteado una primera distinción según un criterio institucional clásico. Éste es el que, a partir de las relaciones que se establecen entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, permite elaborar una tipología en la cual resaltan dos grandes tipos de sistemas democráticos: el parlamentarismo –ejemplarizado por el Reino Unido– y el presidencialismo –representado por Estados Unidos. Junto con éstos, se dan otros tipos menos representativos que son el semipresidencialismo –caracterizado por Francia–, el semiparlamentarismo –exclusivo de Israel– y el caso híbrido de la Confederación Helvética.

A pesar de la enorme diversidad que existe en los sistemas parlamentarios, todos ellos comparten tres elementos: 1) la figura del jefe de Estado se diferencia de la figura del jefe de Gobierno y ambas se configuran como instituciones con funciones propias y diferenciadas; 2) el parlamento –o, como mínimo, una de las dos cámaras que lo puede integrar– es la única institución del estado ele-

gida directamente por la ciudadanía mediante sufragio universal; 3) el gobierno, como órgano colegiado, necesita la confianza parlamentaria para ejercer su función de dirección política, es decir, para gobernar. El parlamentarismo se basa en la atribución del poder político a la mayoría que se expresa en el parlamento, ante el cual el gobierno es responsable políticamente.

El otro gran tipo de sistema democrático es el presidencialismo y se caracteriza porque: 1) el jefe de Estado –el presidente– es elegido por sufragio popular; 2) el jefe de Estado no puede ser destituido por un voto parlamentario durante su mandato preestablecido; 3) el jefe de Estado dirige el gobierno que él ha nombrado.

Además de una distinción a partir de los arreglos institucionales, las democracias también se pueden comparar teniendo en cuenta el conjunto de variables políticas y sociales que intervienen en ellas. Tomando como modelo el enfoque comparativo, Lijphart establece la existencia de dos grandes modelos de democracia, cada uno con unos rasgos propios, y a los cuales se aproximan los diferentes estados democráticos. Estos dos modelos son el mayoritario o "*westminster*" y el consensual. En medio de los dos situaría un caso –el de Estados Unidos– que tomaría algunas características de cada uno y que se considera un caso híbrido.

Una de las conclusiones más relevantes que se debe retener de todo este módulo es que la democracia puede organizarse de diferentes maneras. El requisito más importante para la estabilidad democrática es que el conjunto de instituciones democráticas se encuentre en consonancia con la estructura de la sociedad sobre la cual reposan. En una sociedad heterogénea, el modelo de democracia más adecuado es el consensual, mientras que en una sociedad más homogénea una democracia inspirada en el modelo mayoritario puede funcionar satisfactoriamente.

Actividades

La principal actividad complementaria que os proponemos realizar es la lectura del libro de Arendt Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, con la condición de que se deben saber extraer sólo los elementos centrales de su argumentación.

Con la lectura de los materiales del módulo y del libro sugerido, reflexionad brevemente sobre las cuestiones siguientes:

1. La democracia liberal representativa, ¿es la forma de gobierno definitiva?
2. En un sistema democrático, ¿qué régimen resulta ser más democrático, la república o la monarquía? ¿Por qué?
3. ¿Qué ventajas e inconvenientes presenta la limitación de mandatos en un sistema presidencialista?
4. En un sistema parlamentario, ¿el jefe de Gobierno debe ser el líder de la formación política más votada, o no? ¿Por qué?
5. ¿Hasta qué punto la democracia es el gobierno de la mayoría? ¿Ha de tener este gobierno algunos límites? ¿Cuáles? ¿Por qué?

Ejercicios de autoevaluación

1. Explicad cuáles son las formas de gobierno propuestas por Aristóteles y los criterios que utiliza para definirlos.
2. Para Maquiavelo, ¿cuál es el criterio fundamental para distinguir entre las formas de gobierno? ¿Con qué resultado?
3. Decid dónde y cuándo se aplica por primera vez la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu.
4. ¿Qué diferencia se da entre una autocracia y una democracia?
5. ¿Cuáles son las ocho garantías institucionales que debe cumplir un régimen democrático?
6. ¿Qué diferencias existen entre un régimen totalitario y un régimen autoritario? Poned algún ejemplo de cada uno de ellos.
7. ¿Cuáles son las características básicas de un sistema parlamentario?
8. Explicad el papel del jefe de Estado en un sistema parlamentario.
9. Resumid las características básicas de un sistema presidencialista.
10. Señalad el elemento clave del modelo "westminster" de democracia y asimismo el del modelo consensual.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. Según Aristóteles existen tres formas puras de gobierno que presentan una correlación con las correspondientes formas corruptas. Su clasificación se realiza atendiendo al número de gobernantes –uno, pocos o muchos– y si los gobernantes actúan en interés propio –forma corrupta– o en favor del bien común –forma pura. Las formas puras son la monarquía, la aristocracia y la república (*politeia*), mientras que las formas corruptas correspondientes son, respectivamente, la tiranía, la oligarquía y la democracia.
2. Para Maquiavelo, el criterio fundamental es el número, es decir, si se trata del gobierno de una sola persona –la monarquía– o el gobierno de una asamblea. Mientras que en el primer caso prevalece la voluntad de esta única persona, en el segundo caso es necesaria la aplicación de algunas reglas –como la de la mayoría– con el fin de llegar a la voluntad colectiva.
3. La primera aplicación práctica de la doctrina de Montesquieu se produce a raíz del establecimiento de la Constitución de los Estados Unidos de América, en el año 1787.
4. En una autocracia, el ordenamiento jurídico es creado desde arriba, sin la intervención de los destinatarios de las normas. En una democracia, el ordenamiento jurídico es creado desde abajo, con la participación de los gobernados.
5. Las ocho garantías que los ciudadanos deben tener para considerar que un régimen es democrático son: libertad para constituir e integrarse en organizaciones; libertad de expresión; derecho a voto; elegibilidad para un cargo público; derecho a competir por el voto; fuentes alternativas de información; elecciones libres y limpias, y que las instituciones para realizar política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.
6. La diferencia básica es de calidad. En un régimen totalitario, las autoridades quieren conformar la sociedad de acuerdo con un sistema de valores determinado, con unos referentes ideológicos fuertes y con la ayuda de una intervención decidida del estado, recurriendo, si es necesario, a la violencia extrema. En un régimen autoritario no se da esta pretensión de construir una nueva sociedad, ya que se tolera un cierto pluralismo entre las élites dirigentes; no existe un recurso constante a la violencia; las bases ideológicas son más difusas; el líder –o el grupo dirigente– ejerce su poder dentro de unos límites formalmente mal definidos, pero que, en realidad, son muy predecibles; se recurre menos a menudo a la movilización extensa e intensa de las masas, y, finalmente, se da menos intervención del estado en la economía. El ejemplo de sistema totalitario es el caso de la Alemania nazi (1933-1945) y un ejemplo de sistema autoritario sería cualquier monarquía del golfo Pérsico.
7. El jefe de Estado y el jefe de Gobierno son personas diferentes; la relación entre gobierno y parlamento es de mutua interdependencia; el jefe de Gobierno y el resto del ejecutivo, el gabinete, forman un órgano colegiado y responsable políticamente ante el parlamento.
8. El jefe de Estado –que puede ser un monarca o un presidente de la república– es una institución con funciones propias diferenciadas de las del jefe de Gobierno. A menudo, ya no pertenece al poder ejecutivo y se limita a asumir funciones representativas y simbólicas, con la pretensión de situarse al margen de la lucha política. En algunos casos, el jefe de Estado puede conservar algunas funciones ejecutivas, si bien con un marcado carácter residual.
9. El presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno; es elegido por la ciudadanía; no puede ser destituido del cargo por el parlamento, y tiene un gabinete de colaboradores claramente subordinados a su persona.
10. En el modelo "westminster" de democracia, el elemento clave es el dominio de la mayoría, es decir, que el gobierno toma sus decisiones porque dispone del apoyo de la mayoría de los ciudadanos. El modelo consensual se halla condicionado por la premisa de que todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esta decisión, sea directamente o mediante representantes elegidos. En consecuencia, en este modelo es necesario encontrar mecanismos integradores y no excluyentes de las minorías. Queda especialmente indicado para las sociedades plurales.

Glosario

autoritarismo *m* Forma de gobierno no democrática y que, en consecuencia, se fundamenta en el gobierno de unos pocos, que imponen su voluntad a la mayoría, incluso utilizando la violencia. Los gobernados no pueden expresar sus opiniones sobre los asuntos públicos, ni se les reconocen los derechos individuales básicos. Tampoco existe separación de poderes ni el imperio de la ley.

cohabitación *f* Expresión utilizada sobre todo en Francia para describir aquella circunstancia política en virtud de la cual el presidente de la república pertenece a un partido y el jefe de Gobierno –el primer ministro– a otro.

democracia liberal *f* Modelo de democracia basado en elecciones populares, en el gobierno representativo y en el respeto de los derechos individuales. El gobierno deriva de la gente y es responsable ante ella, sin embargo sus poderes se encuentran limitados de distintos modos, de manera que el principio de la mayoría debe compaginarse con el respeto de los derechos individuales y de las minorías.

democracia mayoritaria *f* También conocida como modelo "westminster", es aquella en la cual un único partido forma gobierno y tiene grandes poderes ejecutivos hasta que los votantes se vuelven a expresar en las elecciones siguientes. Por ello, la autocontención del partido en el gobierno es el único elemento que separa la democracia mayoritaria de la dictadura electa.

federalismo *m* División de poderes entre distintos ámbitos territoriales de decisión garantizada constitucionalmente. En un sistema federal, se dan una serie de competencias asignadas a la federación –estado central–, a los gobiernos subestatales y al gobierno local. El grado de poder de cada uno de estos niveles varía mucho según los países.

ideología *f* Conjunto de ideas que articulan una visión determinada del mundo y de la sociedad, en la cual todos los elementos intentan hallarse vinculados lógicamente. Puede servir como programa de acción política, como justificación de la distribución del poder en una comunidad y como herramienta para explicar la naturaleza de los hechos sociales.

impeachment *m* Proceso legal para apartar de un cargo público a una persona que ha cometido una acción indeseable. En el caso de Estados Unidos, un proceso de este tipo contra el presidente es iniciado por voluntad de la mayoría de la Cámara de Representantes del Congreso. Entonces, el Senado debe juzgar al presidente en relación con los cargos previstos en el procedimiento establecido. Si una mayoría de dos tercios de los senadores lo consideran culpable, el presidente es destituido.

responsabilidad colectiva *f* Aquélla en virtud de la cual los miembros de un gobierno comparten las consecuencias políticas de las decisiones acordadas entre ellos en las reuniones del consejo de ministros.

Bibliografía

Bibliografía básica

Colomer, J.M. (dir.) (1995). *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*. Barcelona: Ariel.

El director reúne en este libro los trabajos realizados, bajo un mismo esquema, por una serie de expertos en la política de los estados de la Europa occidental.

Hague, R.; Harrop, M.; Breslin, S. (1992). *Comparative Government and Politics. An Introduction* [Gobierno comparado y política. Una aproximación] (3.ª ed.). Houndmills: Macmillan.

Aproximación muy completa a la política comparada, ya que abarca todos los sistemas políticos del mundo.

Hancock, M.D. y otros (1988). *Politics in Western Europe* [Política en la Europa occidental] (2.ª ed.). Chatham: Chatham House Publishers.

Varios especialistas colaboran para explicar los elementos centrales de la política actual en distintos sistemas democráticos de diferentes países europeos, como Francia, Italia, Alemania, el Reino Unido y Suecia.

Jiménez de Parga, M. (1960). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.

Obra clásica sobre tres grandes democracias: el Reino Unido, Francia y Estados Unidos. Se han realizado varias ediciones a lo largo de los años, que se han ido actualizando. El autor parte de un enfoque fundamentado en el derecho constitucional, sin embargo también incorpora elementos más estrictamente políticos. Al final del capítulo dedicado a cada democracia, se encuentra la traducción en español de sus textos constitucionales.

Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo* (trad. de E. de Grau). Barcelona: Ariel.

Se ha convertido ya en un clásico de la ciencia política contemporánea. Es una aportación de primer orden al enfoque comparativo y como reflexión sobre los sistemas democráticos. La primera edición en inglés es de 1984. En la versión en español, en varias ediciones, se ha incorporado el análisis de los casos de España, Portugal y Grecia.

Bibliografía complementaria

Adams, W.P. (1984). *Los Estados Unidos de América* (trad. de M. Cajal y P. Gálvez). Madrid: Siglo XXI.

Almond, G.A.; Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.

Bobbio, N. (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política* (trad. de L. Sánchez García). México: FCE.

Bogdanor, V. (ed.) (1991). *Enciclopedia de las instituciones políticas* (trad. de J. Alborés). Madrid: Alianza.

Botella, J.; Cañeque, C.; Gonzalo, E. (ed.) (1994). *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Madrid: Tecnos.

Caminal, M. (coord.) (1996). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Duverger, M. (dir.) (1986). *Les régimes semi-présidentiels* [Los regímenes semipresidencialistas]. París: PUF.

Lijphart, A. (ed.) (1992). *Parliamentary versus Presidential Government* [Gobierno parlamentario frente a gobierno presidencialista]. Oxford: University Press.

Linz, J.J. (1975). "Totalitarian and Authoritarian Regimes" [Regímenes totalitarios y autoritarios]. En: F.I. Greenstein y N.W. Polsby (ed.). *Handbook of Political Science* [Manual de ciencia política] (vol. III). Massachusetts: Addison-Wesley.

Lipset, S.M. (1963). *Political Man. The Social Bases of Politics* [El hombre político. Las bases sociales de la política]. Baltimore: John Hopkins University.

Mackie, T.; Marsh D. (1997). "El método comparativo". En: D. Marsh y G. Stoker (ed.). *Teoría y métodos de la ciencia política* (trad. de J. Cuéllar) (pág. 181-195). Madrid: Alianza.

Martínez, R. (1998). *El semipresidencialismo: estudio comparado*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (*Working paper*, núm. 154).

Molas, I. (1998). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering* [Ingeniería comparativa constitucional]. Houndmills: Macmillan.

Vallès, J.M.; Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

