



# POLÍTICA COMPARADA

## ANA MAR FERNÁNDEZ PASARÍN

Cátedra Jean Monnet EUPOL  
Materiales docentes, 2018

**Material docente elaborado por**

**Prof. Dra. Ana Mar Fernández Pasarín- Reproducción parcial o total prohibida**

## **UNIDAD DOCENTE. LOS REGÍMENES POLÍTICOS**

Como hemos visto en la primera unidad de este proyecto docente, uno de los principales temas de estudio de la ciencia política desde sus orígenes ha consistido en el análisis de los regímenes políticos. En esta unidad, el objetivo consistirá en definir, clasificar y explicar las distintas formas de regímenes políticos de la edad contemporánea. Se trata, en particular, de establecer las diferencias entre los regímenes políticos democráticos y los regímenes políticos monocráticos o autoritarios. Como veremos en las páginas siguientes estas diferencias encuentran fundamentalmente su origen en las distintas maneras de 1) distribuir la capacidad de intervenir en la gestión de la 'Res Publica', 2) acceder a los recursos para hacer política y 3) conceptualizar el grado de concordancia que debe existir entre las decisiones políticas y las demandas y preferencias ciudadanas (Vallès, 2010).

### **Objetivo formativo**

El principal objetivo formativo consiste en proporcionar a los alumnos las herramientas analíticas necesarias para comprender la noción de régimen político, captar la utilidad de las clasificaciones y asimilar, en particular, las principales características que permiten distinguir entre las distintas formas de régimen político.

### **Lecturas obligatorias**

- LIJPHART, A. (1999), *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel, caps. 2 y 3.
- VALLÈS, J.M (2010), Caps. 7 y 8

### **Lecturas recomendadas**

- BERSTEIN, S. (1996) *Los regímenes políticos del siglo XX*. Barcelona: Ariel.
- DAHL, R. (1989): *Poliarquía*, Madrid: Tecnos.
- HELD,D. (1992): *Modelos de Democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- LIJPHART,A. (1987): *Las Democracias Contemporáneas: un estudio comparativo*, Barcelona: Ariel.

### **Contenidos de la unidad**

1. La noción de régimen político
2. La clasificación de los regímenes políticos
3. Tipología de los sistemas monocráticos: régimen autoritario vs régimen totalitario
  - 3.1. El régimen autoritario
  - 3.2. El régimen totalitario
4. Las polarizaciones: la democracia liberal
  - 4.1. Las condiciones y los principios de base de la democracia
  - 4.2. Los modos de expresión de la democracia: democracia representativa vs democracia directa
  - 4.3. La designación de los gobernantes: democracia mayoritaria vs democracia de consenso
  - 4.4. El diseño institucional de las democracias representativas: parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencialismo (cfr. Unidad 5)

## 1. La Noción de régimen político

*La noción de régimen político remite al estudio de una parte del sistema político, concretamente al análisis de su estructura política e institucional.*

Tradicionalmente el estudio de esta cuestión ha formado parte de la agenda de la ciencia política y, en particular, de la agenda institucionalista. Como señala entre otros Duverger<sup>1</sup>, contraponiéndose a las visiones sistémicas y estructuro-funcionalistas especialmente desarrolladas en la disciplina norteamericana que otorgan la primacía analítica a la noción más amplia de sistema político, esto es al entorno económico, social, cultural e ideológico en el que evoluciona la estructura política y a las interacciones entre ambos<sup>2</sup>, el análisis institucional, especialmente anclado en la tradición europea, centra su interés en los componente formales de las organizaciones políticas, es decir, en las normas constitucionales, las instituciones políticas y, en particular, los modos de gobierno<sup>3</sup>. En este sentido se podría definir los regímenes políticos como el conjunto de normas y principios de organización política del Estado que vertebran el funcionamiento de su sistema de gobierno. Como hemos visto en la unidad 1, este interés por la configuración del Estado ha estado, por otra parte, desde siempre, vinculado a “una preocupación por el buen gobierno<sup>4</sup>”; inquietud intelectual asociada a partir del siglo XVIII a la defensa del sistema de gobierno liberal democrático como mejor modelo de organización política<sup>5</sup>.

En términos metodológicos, además de normativo, el enfoque institucional es deliberadamente descriptivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo. Descriptivo porque su objetivo no consiste en poner de manifiesto las causas que propician la emergencia de un sistema político determinado ni en investigar sus pautas de desarrollo, sino en pormenorizar su modo de organización y de funcionamiento; formal-legal porque el institucionalismo fija su atención en los componentes formales de la estructura política, centra su interés en las instituciones y las normas constitucionales y deja, por lo tanto, fuera de su marco de análisis los aspectos no reglados. Finalmente, el institucionalismo y, en particular, el institucionalismo de primera generación es histórico-comparativo porque tiende a privilegiar los estudios

---

1 DUVERGER, M. (1968) *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France.

2 Cfr. ALMOND, G.A. & POWELL, G.B (1966) *Comparative Politics*, Boston: Little Brown

3 QUERMONNE, JL. (1994) *Les régimes politiques occidentaux*, Paris: Seuil.

4 PETERS, Guy B., Op. Cit., 2003, pág. 26.

5 MARSH, David & STOKER, Gerry (eds.), *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, 1995, pág. 58.

comparativos en el tiempo<sup>6</sup>. Una de las principales aportaciones de esta corriente teórica estriba, en este sentido, en la realización de investigaciones que, adoptando una perspectiva histórica, contrastan los regímenes políticos de diferentes países o las distintas configuraciones institucionales de un Estado a lo largo del tiempo (cfr. supra unidad 1)<sup>7</sup>.

En definitiva, desde esta perspectiva, los resultados políticos no pueden ser explicados bajo el único prisma del cálculo racional de los actores y de la libre resolución del conflicto de intereses sino que, al contrario, deben ser analizados a la luz del efecto producido por el sistema institucional sobre dicha resolución. Según esta óptica, las instituciones desempeñan un papel determinante en la estructuración de las relaciones de poder en el seno de la arena política. El dispositivo institucional incide en las interacciones políticas, privilegia a unos actores en detrimento de otros y, en este sentido, condiciona los resultados de la actividad política<sup>8</sup>. Siguiendo esta lógica, las instituciones ejercen, por lo tanto, un doble efecto estructurante. Por un lado, influyen en la asignación de poder relativo entre los distintos actores de la organización política y, en este sentido, orientan sus estrategias respectivas. Por otro lado, y a raíz de este primer fenómeno, las instituciones también inciden en la definición de las propias metas y representaciones cognitivas de los actores políticos.

## 2. La clasificación de los regímenes políticos

Desde los tiempos más antiguos existe una *preocupación por captar la naturaleza de los regímenes políticos, por clasificar y, por lo tanto, comparar los regímenes políticos* del mundo. Desde siempre esta preocupación por construir tipologías, detectando similitudes y diferencias en los modos de gobierno, se debe a una doble voluntad. En primer lugar, *comprender el funcionamiento y las características de los distintos sistemas de gobierno*. En segundo lugar, *valorar cuál es la mejor forma de gobierno*. Clasificar los distintos tipos de regímenes políticos existentes implica definir unos criterios que permitan operacionalizar su comparación. En otras palabras, ¿Cuáles son

---

6 Cfr. BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

7 Cfr. Samuel E. Finer: *The Changing british party system: 1945-1979*, Washington D.C, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980; FINER, S. E. et alii, *Comparing constitutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995; FINER, S. E., *The History of government from the earliest times*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

8THELEN, Kathleen, STEINMO, Sven, "Historical Institutionalism in comparative politics", in STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, pág. 6.; HALL, P. & TAYLOR, R. C., Op. Cit., pág. 940.

las dimensiones, cuáles son las variables que tenemos que observar y cuáles son las preguntas que nos tenemos que plantear para poder elaborar una tipología de los regímenes políticos? En definitiva, ¿En qué criterios se basa la comparación de los regímenes políticos? Varias respuestas han sido formuladas ante esta pregunta.

Si nos fijamos en las tipologías elaboradas por la filosofía política, observamos que, por ejemplo, Aristóteles recurría a dos criterios de comparación. En su obra 'La Política' (IV ACN)<sup>9</sup>, el estagirita elabora una tipología de las formas de gobierno basándose en dos criterios que aplique de manera sucesiva:

1. Un criterio cuantitativo: el número de gobernantes, es decir, cuantas personas ejercen el poder. Aristóteles define tres categorías: una persona, un pequeño grupo de personas y un gran número de personas.
2. Un criterio cualitativo: el carácter 'puro' o 'desviado' de la forma gubernamental. Para Aristóteles, el carácter puro (bueno) vs desviado (corrupto) del modo de gobierno depende de la primacía otorgada a la defensa del interés general (forma pura) o, al contrario, del interés particular (forma desviada).

Combinando estas dos variables, Aristóteles identificaba seis formas de gobierno posibles:

- las formas puras: la monarquía, la aristocracia y la *politeia*, régimen constitucional a medio camino entre dos formas desviadas, la oligarquía y la democracia.
- las formas desviadas: la tiranía, la oligarquía y la democracia<sup>10</sup>.

En los inicios del Estado moderno, Hobbes clasificó los modos de gobierno basándose en la existencia o no de un ser superior dotado de soberanía absoluta (el Leviatán). Por su parte, Locke utilizó el criterio de la constitucionalidad. Montesquieu, por último, inspirándose en la doble variable utilizada por Aristóteles, estableció una distinción entre tres tipos de regímenes políticos:

1. La república: un sistema en el que los principios de gobierno se construyen en torno a las ideas de virtud y de espíritu cívico y, en el que el pueblo o parte del pueblo tiene el poder.
2. La monarquía: un sistema en el que una persona, el monarca, reina sobre la base de leyes fijas y en el que existen poderes intermedios entre el monarca y el pueblo: la nobleza, las comunas

---

9 Aristote (traducción de Pierre Pellegrin, 1983) *La Politique*, Livre I, Paris: Nathan.

10 GRAWITZ, M. & LECA, J. (1985) *Traité de Science Politique. Tome II: les régimes politiques contemporains*, Paris : PUF.

### 3. El despotismo: un sistema en el que una persona gobierna sin leyes y sin reglas.

En la época contemporánea, se refinaron las preguntas destinadas a diferenciar los distintos tipos de regímenes políticos. A título de ejemplo, Robert Dahl<sup>11</sup> opone los conceptos de poliarquía (democracias) vs monocracia (regímenes autoritarios) y apunta tres criterios para operacionalizar la diferencia entre ambos: 1) La existencia de una oposición política que pueda competir en unas elecciones así como la existencia de libertades individuales y de una sociedad civil; 2) el nivel de participación política posible; 3) la existencia y respeto de una constitución. Olivier Duhamel<sup>12</sup>, por su parte, pone el acento en las normas constitucionales y, en particular, en las reglas relativas a la atribución y revocación del poder de los distintos órganos que conforman el sistema de gobierno. En este sentido, establece una distinción entre el régimen parlamentario (característica: responsabilidad del gobierno ante el parlamento), el régimen presidencial y el régimen semi-presidencial.

Sean cuales sean los criterios y el método elegidos para catalogar los regímenes políticos, cabe señalar que *toda clasificación presenta la desventaja de la simplificación. Las categorías hacen referencia a tipos ideales, incluyen definiciones generales que luego necesitan ser revisados a la luz de las casuísticas particulares. En particular, las tipologías presentan dificultades a la hora de captar las situaciones de transición.* Teniendo en cuenta estas limitaciones, en esta asignatura optamos por abordar el estudio de los distintos tipos de regímenes políticos a partir de la siguiente distinción clásica establecida, entre otros, por Grawitz y Leça en su tratado de Ciencia Política<sup>13</sup>:

-Los regímenes autoritarios

-Los regímenes totalitarios

-Las democracias liberales pluralistas (parlamentarias, presidenciales o consociativas)

Los dos primeros sistemas de gobierno se pueden reagrupar en la categoría de los regímenes monocráticos y el tercero en la categoría de las poliarquías tal y como las define R. Dahl. La etimología respectiva de las palabras monocracia (el poder de uno solo) y poliarquía (el mando de varios) indica la principal diferencia entre ambos sistemas de gobierno. En el caso de los sistemas monocráticos, el poder político se encuentra concentrado en mano de un número reducido de actores mientras que en

---

11 DAHL, R. (1989), *La Democracia y sus críticos*, Paidós: Barcelona.

12 DUHAMEL, O. (1993) *Les Démocraties. Régimes, histoire, exigences*, Paris: Seuil.

13 GRAWITZ, M. & LECA, J. (1985), Op. Cit.

los sistemas democráticos pluralistas, el conjunto de la comunidad política tiene la capacidad de hacer política<sup>14</sup>.

### **3. Tipología de los sistemas monocráticos: régimen autoritario vs régimen totalitario**

Existe una gran diversidad de sistemas monocráticos. A título de introducción, conviene, sin embargo, señalar que todos ellos tienden a presentar los siguientes rasgos:

- *Concentración del poder* en núcleos muy reducidos o en una sola persona; *negación de la oposición*, no se tolera la expresión pública del desacuerdo político
- *Personalización del poder*; tendencia a glorificar el personaje central del sistema a quien se suele atribuir cualidades extraordinarias (ex: Hitler y sus dotes para la pintura-representaciones de la ‘familia aria’)
- *Control y condición subordinada de la ciudadanía*. La ciudadanía no toma parte en el proceso político, no tiene seguridad jurídica y carece de medios para protegerse de los abusos del poder<sup>15</sup>.

Encontramos algunos ejemplos tradicionales de estas formas de gobierno en las monarquías absolutas del Antiguo Régimen, las monarquías islámicas contemporáneas (Sultan de Brunei, Arabia Saudí), en las dictaduras militares (Chili de Pinochet) y civiles (Portugal de Salazar), en las oligarquías clientelistas de América Latina, en los aparatos burocráticos de las antiguas Repúblicas socialistas soviéticas de la URSS o en los regímenes neo-patrimonialistas en África (Zaire de Mobutu).

Como hemos señalado cuando explicamos las dificultades y simplificaciones inherentes a la construcción de tipologías, existen situaciones de transición: el sistema dictatorial puede aceptar un cierto grado de competición política, se tolera el ejercicio de algunas libertades públicas, se admiten críticas, incluso se celebran elecciones siempre que no signifiquen un riesgo para quien controla el poder. En estos casos, el sistema puede ir evolucionando hacia formas más abiertas: ex: situaciones de transición en América Latina, Europa Central, Asia Central y Extremo Oriente<sup>16</sup>.

---

14 Vallès, JM (2010), Op. Cit.

15 *Ibidem*

16 Vallès, JM, Op. Cit.

### **3.1. Los regímenes autoritarios**

El régimen autoritario representa la fórmula política más antigua y extendida en el mundo. A lo largo de la historia se han utilizado diversas denominaciones para nombrar este modo de gobierno: tiranía como forma de gobierno en el que el poder es ejercido por una persona que abusa de su poder (cfr. Platón y Aristóteles), absolutismo (cfr. Hobbes), despotismo como forma de monarquía sin leyes fijas (cfr. Montesquieu), dictadura, término que sustituye en la edad moderna y contemporánea el concepto clásico de tiranía y que hace referencia a una forma de poder arbitraria.

En la época contemporánea, y de acuerdo con las definiciones aportadas por autores como Linz, Almond & Powell, Leca & Grawitz o Duverger<sup>17</sup> podemos identificar las siguientes características generales de los regímenes autoritarios.

#### *Características generales de los sistemas autoritarios*

- Concentración del poder en un número reducido de actores (militares, burocracia, religiosos, etc.) que mantienen entre sí una cierta competencia para obtener cuotas de poder.
- Régimen en el que la autoridad de los poderes políticos no se encuentra limitada ni por instituciones representativas ni por reglas constitucionales. El líder ejerce el poder dentro de unos límites formalmente mal definidos.
- Régimen caracterizado por un pluralismo limitado. Libertad de expresión política se limita a los sectores sociales que coinciden con las orientaciones fundamentales de los dirigentes
- Régimen en el que los gobernantes ejercen un control importante y duro sobre los gobernados, sin atender las demandas y preferencias expresadas por los ciudadanos. La competición para el ejercicio del poder escapa a la voluntad de los gobernados. Ejercicio rígido y con mano de hierro del poder. Recurso a la acción represiva –policial y judicial- con elementos de arbitrariedad y de discontinuidad.

---

<sup>17</sup> LINZ, J. (1973), 'Opposition in and under an authoritarian regime' in DAHL, R. et al. *Regimes and oppositions*, New Haven: Yale University Press, pp.171-259; ALMOND, G.A. & POWELL, G.B. (1972), *Política comparada*, Buenos Aires: Paidos.; LECA, J. & GRAWITZ, M., Op. Cit.; DUVERGER, M., Op. Cit.

- Régimen que se opone a la legitimidad de la oposición. En algunos casos se tolera una oposición pero ésta no puede aspirar realmente a ejercer el poder: elecciones manipuladas, parodia democrática
- legitimación del sistema mediante la invocación de grandes principios –patria, orden, familia, progreso, etc.- Sin proclamar una ideología estructurada de carácter global<sup>18</sup> y sin pretensiones de abarcar el conjunto de aspectos que conforman la vida colectiva. En este sentido, un régimen autoritario puede basarse en diferentes tipos de ideología: desde la extrema izquierda (Cuba) a la extrema derecha (Pinochet, España bajo Franco), comunista o capitalista, teocráticos (Irán), nacionalistas, populistas, etc.
- En general, estos regímenes no conocen una movilización política extensiva o intensiva (excepto en determinados momentos de su desarrollo)<sup>19</sup>.

En definitiva, como señaló Hannah Arendt, el autoritarismo implica la limitación de la libertad pero nunca su abolición<sup>20</sup>

#### *Variantes de regímenes autoritarios*

Como hemos señalado anteriormente existe una gran variedad de regímenes que podrían enmarcarse en la categoría de sistemas de gobierno autoritarios. En consecuencia también han sido elaboradas múltiples tipologías de los autoritarismos. A continuación, exponemos la clasificación elaborada por Grawitz y Leca quienes distinguen entre<sup>21</sup>

##### *1. Los regímenes autoritarios mono o multipartidistas*

- a. Sistemas de gobierno caracterizados por el *monopolio de un partido único* (ejemplo: el partido comunista en la Rumanía de Ceaucescu)
- b. Sistemas caracterizados por un multipartidismo controlado. Típicamente se trata del caso de los países del antiguo bloque soviético, es decir, países con varios partidos pero con un partido comunista que predomina. Este sería, por ejemplo, el caso de la antigua República Democrática Alemana (RDA) en el

---

18 LINZ, J. (1964) 'An Authoritarian regime: Spain' in Allardt, E. et al., *Cleavages, ideologies and party systems*, Helsinki: The Academic Bookstore, pp.291-341.

19 Ibidem

20 ARENDT, H. (1972), *Le système totalitaire*, Paris: Editions du Seuil, p.227.

21 GRAWITZ, M. & LECA, J., Op. Cit.

que junto con el SED (partido comunista fusionado con el partido socialista) coexistían el DBD (partido demócrata campesinos), el LDPD (partido liberal demócrata), la CDU (Unión cristiano-demócrata) y el NPD (partido nacional demócrata). Estos partidos no estaban en competición real con el partido comunista. Su existencia encuentra su origen en la necesidad del partido dominante de mantener relaciones privilegiadas con algunos sectores sensibles de la sociedad como, por ejemplo, los agricultores.

c. En algunos casos, se observa una ausencia total de partidos. Este sería el caso de algunas monarquías árabes como el Sultanato de Bahréin o Yemen.

## *2. El neo-patrimonialismo*

Los regímenes neo-patrimoniales se caracterizan por una personalización de la autoridad y por una confusión entre el espacio público y privado: apropiación privada de bienes públicos<sup>22</sup>. Los dirigentes políticos se comportan como si el Estado fuese su patrimonio personal. Dentro de esta categoría de regímenes autoritarios, cabe distinguir dos tipos:

- Los regímenes construidos en torno a un líder único. A título de ejemplo, podemos citar los casos del Mariscal Mobutu en el Zaire o de Ferdinand Marcos en Filipinas.
- Los regímenes construidos en torno a grupo reducido de personas que pertenecen a un linaje o a una familia importante, por ejemplo, los Suharto en Indonesia.

## *3. Los regímenes militares o pretorianos*

- Los regímenes militares hacen referencia a un modo de gobierno en el que las decisiones importantes son tomadas exclusivamente o de forma predominante por miembros de las fuerzas armadas. Se trata de sistemas que excluyen totalmente o ampliamente a los dirigentes civiles.
- Cabe precisar, no obstante, que existen casos extraordinarios de regímenes militares no autoritarios: los gobiernos militares de ocupación impuestos en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial o el Gobierno que puso fin al

---

22 Cfr. LECA, J. & SCHEMEIL, Y. (1983) 'Clientélisme et néo-patrimonialisme dans le monde arabe', *International Political Science Review*, 4.

régimen de Caetano después de la revolución de los claveles en Portugal en 1974. Por otra parte, cabe igualmente precisar que la presencia de un jefe de Estado, de un Presidente del Gobierno o de un número importante de ministros procedentes del ejército no implica forzosamente que un régimen sea militar. Las dictaduras del general Franco y de Tchang-Kai-Tckek, líder nacionalista de Taiwán fueron sistemas autoritarios civiles. En suma, cabe distinguir entre un régimen autoritario militar en el que el ejército se identifica con el Estado y un régimen autoritario civil en el que el ejército sólo constituye un cuerpo del Estado.

- Lógica que subyace el establecimiento de un régimen autoritario militar: en general, estos tipos de regímenes aducen instalarse en el poder con el fin de curar la democracia de los males generados por la corrupción de los partidos civiles y con el único objetivo de restablecerla. En igual sentido, la intervención militar suele a menudo justificarse aduciendo a la supuesta incapacidad de los gobernantes civiles para luchar contra la hiperinflación, el terrorismo, el desorden o las amenazas externas. En general, el nuevo gobierno toma la forma de una junta colegial en el que están representados las distintas armas del ejército. Con el paso del tiempo, las juntas originarias tienden a institucionalizarse y a tomar la forma de un régimen presidencial cuyo jefe ha sido cooptado por sus pares antes de ser sometido, en algunos casos, a procedimientos de aclamación popular.

### **3.2. Los regímenes totalitarios**

Los regímenes totalitarios constituyen el segundo tipo de sistemas monocráticos. Se trata de un sistema contemporáneo de un tipo nuevo, propio del siglo XX y que surge concretamente durante el periodo de Entreguerras en los años 30. Se trata de un régimen que rompe radicalmente con la concepción liberal del Estado heredera de las revoluciones del siglo XVII y XVIII debido a su carácter fundamentalmente anti-democrático y anti-pluralista. El término ‘totalitarismo’ fue acuñado en 1951 por Hannah Arendt en su libro ‘The origins of Totalitarism’<sup>23</sup>. Las principales características de este sistema de gobierno son las que se enuncian brevemente a continuación.

---

23 Véase también ARON, R. (1965), *Démocratie et totalitarisme*, Paris: Gallimard.

### *Características generales<sup>24</sup>*

- El poder se concentra en las manos de una sola persona o de un grupo reducido de personas a las que se atribuye la interpretación exclusiva de la voluntad de la nación o de una clase social
- En este sistema el culto a la personalidad del líder es llevado a su paroxismo (Hitler, Stalin, Pol Pot)
- Las relaciones Estado/sociedad se caracterizan por un control total del aparato estatal sobre la ciudadanía. Voluntad de crear una sociedad y un hombre nuevos en nombre de la abolición de la sociedad de clases o de la superioridad de la raza aria; un conjunto social en el que no haya distinción entre el Estado y la sociedad civil. El término ‘totalitario’ remite a la pretensión de convertir la política estatal en el mecanismo controlador del conjunto de las esferas sociales. Control total sobre el espacio social.
- En este sistema, la estructura de poder descansa en un partido único. Este partido se mantiene en el poder gracias al control absoluto de los medios de comunicación (medios movilizados al servicio de la ideología), de la ideología, de la economía (modelada en función de la ideología -ejemplo: la colectivización de las tierras en contraposición a un modelo basado en la propiedad privada), control sobre la justicia y el aparato represivo. La legalidad legitima la arbitrariedad.
- Empleo sistemático del terror para eliminar cualquier forma de disidencia o de discrepancia respecto a la ideología vehiculada por el sistema. Se recurre a fórmulas de represión (campos de internamiento o campos de exterminio nazi, el gulag estalinista en la URSS (1936-1952), el régimen de concentración; los ‘Lager’ en Alemania), las ejecuciones masivas durante el dominio de los Khmer Rojos en Cambodia (1975-1979)) que van más allá de lo que puede entenderse como una represión racional contra adversarios políticos.
- La acción represiva y política en general se justifica mediante la invocación de una doctrina global que pretende influir en todas las expresiones de la existencia humana (económicas, culturales, religiosas). Este doctrina se presenta como un conocimiento científico que no admite refutación (ex: Nazismo se nutre de los trabajos de Gobineau ‘De la superioridad de la raza blanca’).

---

24 Véase Vallès, JM. (2010), Op. Cit.

Tres experiencias de la historia del siglo XX han sido habitualmente tipificadas como experiencias totalitarias: el régimen nacional-socialista alemán, el régimen comunista de Stalin y el régimen de Pol Pot en Cambodia. A pesar de ello cabe señalar de que existe un debate teórico en torno a la operabilidad del concepto de ‘totalitarismo’. En opinión de algunos autores, ningún régimen político tipificado como totalitario encajaría totalmente con esta definición. Desde esta perspectiva, el totalitarismo sólo existiría en el Estado ficción (cfr. novela de Georges Orwell, ‘1984’)<sup>25</sup>.

#### *Distinción entre regímenes autoritarios y regímenes totalitarios*

A la hora de distinguir entre sistemas autoritarios y sistemas totalitarios, Hannah Arendt señala que la diferencia entre ambos regímenes políticos reside en el grado de represión utilizado. En los modos de gobierno autoritarios, la acción represiva suele aplicarse de manera selectiva, aplicándose en principio a los adversarios políticos, declarados o supuestos. En el modo de gobierno totalitario, la acción represiva alcanza niveles irracionales, aplicándose un terror de masa e indiscriminado sobre el conjunto de la población. Otro de los elementos que permiten distinguir entre estas dos formas de monocracias reside en la manera conceptualizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. En el caso de los sistemas autoritarios, el Estado se adapta a la sociedad tal y como es. El gobierno ejerce su poder esencialmente en la esfera política. No pretende abarcar todas los ámbitos societarios. En cambio, el sistema totalitarios, sí. La visión totalitaria implica una visión teleológica de la historia, la difusión de una doctrina global que aspira a controlar la totalidad del espacio social.

#### **4. Las poliarquías: la democracia liberal**

¿Cuáles son los elementos que permiten distinguir las democracias de los regímenes autoritarios? Dependiendo de la perspectiva considerada, la democracia puede definirse como el poder del mayor número, el gobierno del pueblo, el gobierno por y para el pueblo o el régimen que mejor garantiza la identificación de los gobernados con los gobernantes<sup>26</sup>. W. Churchill dijo de ella que no era el mejor de los sistemas políticos pero sí el menos peor de todos ellos. Hoy en día, y especialmente, desde el fin del orden bipolar, la democracia y, en particular, la democracia liberal parece

---

25 Cfr. FERRY, L. & PISIER-KOUCHNER, E. (1992) ‘Théorie du totalitarisme’, in GRAWITZ, M. & LECA, J., Op. Cit., pp.115-159.

26 PACTET, P., Op.Cit.

haberse impuesto como el mejor de los sistemas de gobierno<sup>27</sup>. En la actualidad, la mayor parte de los Estados que conforman la sociedad internacional proclaman su condición de Estado democrático. La pregunta que se plantea, no obstante, es ¿Hasta qué punto los Estados que reivindican ser democráticos lo son realmente? Contestar a esta pregunta implica examinar los principios de base que condicionan la existencia, aplicación y calidad de un sistema democrático.

#### **4.1. Las condiciones y principios de base de la democracia**

Hoy en día hablar de democracia implica principalmente referirse al modelo de la democracia pluralista y liberal, heredera de los principios del liberalismo político vehiculados por la corriente filosófica de la Ilustración. La democracia liberal pluralista remite a la forma clásica de pensar y practicar la democracia a partir de la segunda mitad del siglo XIX en las sociedades industriales occidentales, un modo de gobierno cuya vocación de universalidad ha contribuido a su difusión a otras partes del mundo<sup>28</sup>.

Los principios que determinan la naturaleza democrática de un sistema de gobierno son los siguientes:

- *El pluralismo político*: se trata de la idea y valor de base de la democracia. A la diferencia de los sistemas totalitarios en los que no se admite la diversidad de la sociedad, la existencia de conflictos y de posiciones enfrentadas, las democracias se caracterizan por el reconocimiento del conflicto y el libre acceso de la diversidad de actores –individuales y colectivos- que conforman la sociedad política a la actividad política. El pluralismo implica que el conjunto de actores que integran una comunidad puedan intervenir en el curso de la acción política. En este sentido, deben tener la capacidad de asociarse en organizaciones autónomas e independientes de la autoridad
- *El liberalismo político*: El principio de liberalismo político no se puede disociar de la noción de pluralismo político. Implica el respeto de las libertades individuales y colectivas. Conlleva el respeto de la libertad de expresión de los partidos políticos, de los grupos de presión y de interés así como de los

---

27 Véase HELD, D. (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona:Paidós.

28 Sobre la posibilidad de extender el sistema democrático a nivel mundial, véase a título de ejemplo, DIAMOND, L. (2003) 'Puede el mundo entero ser democrático?', *Revista Española de Ciencia Política*, nº9, pp.9-38.

movimientos sociales susceptibles de ejercer una influencia sobre la opinión pública. Las opiniones deben poder expresarse libremente y el Estado debe garantizar la protección efectiva de este derecho. En este sentido la libertad de los medios de comunicación (pluralismo informativo) tiene igual rango que la de los individuos o partidos políticos. En efecto, para que la oposición tenga una posibilidad real de acceder al poder, debe poder convencer a los ciudadanos exponiendo libremente y públicamente sus preferencias políticas y, en su caso, las críticas al gobierno. En definitiva, la libertad de expresión es una de las condiciones para que pueda producirse una alternancia en el poder.

- *El principio deliberativo:* Este principio hace referencia a la gestión de los conflictos sociales mediante la participación más amplia posible de los ciudadanos en las diferentes etapas que conforman el proceso de gestión y de elaboración de las políticas públicas, esto es, en la identificación de las demandas y la movilización de los apoyos a favor o en contra de la politización de una cuestión determinada, en la formulación de la agenda, en el debate sobre las posibles alternativas y en la negociación de la decisión última. En definitiva, la democracia se caracteriza por la apertura del ciclo de las políticas públicas al debate público.
- *El principio de la alternancia política:* los sistemas democráticos reconocen la existencia de una oposición política con vocación y posibilidad de gobernar. Existen partidos políticos en competición. El proceso electoral mediante el cual se designa a los gobernantes se opera en un entorno de competición libre, equilibrada y periódica. En resumen, se trata de la idea de que el pueblo puede elegir a sus gobernantes y de que no hay elección posible si no hay varios candidatos en competición. El principio de alternancia política implica la ausencia de ortodoxia ideológica: en principio, los partidos pueden formarse y actuar libremente.
- *El principio mayoritario:* en un sistema democrático, la mayoría (suma de las voluntades individuales expresadas mediante voto libre y secreto) se impone a la minoría. Ello significa que las acciones públicas deben coincidir con el sistema de valores dominantes en una sociedad. El corolario de este regla es

el respeto de la minoría por la mayoría y la posibilidad para que ésta se constituya libremente en oposición<sup>29</sup>.

- *Los principios de accountability y de responsiveness:* estos principios hacen referencia al control permanente de la actuación del gobierno. Se trata de uno de los elementos básicos del constitucionalismo y del Estado de Derecho: los gobernantes son responsables de sus actos y decisiones. Al igual que los ciudadanos, los poderes públicos están sujetos a la Constitución. Se trata también de la idea de que los poderes del gobierno para formular y aplicar leyes deben ceñirse al marco legal vigente<sup>30</sup>.
- *El respeto de los derechos fundamentales.* Ligado a la noción de Estado de Derecho, se trata de la idea de que los derechos fundamentales de los ciudadanos deben ser garantizados y protegidos por las instituciones políticas.

En definitiva, como enunció Lipset ‘La democracia en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos políticos’<sup>31</sup>. Como añade el autor, para que una democracia sea estable, las instituciones han de ser valoradas en sí mismas y consideradas justas y adecuadas<sup>32</sup>.

#### **4.2. Los modos de expresión de la democracia: democracia representativa vs democracia directa**

En un Estado democrático, la *participación de los gobernados* a la vida política puede operarse de manera directa o indirecta. Estas dos formas de participación al ejercicio del poder encuentran sus expresiones respectivas en las nociones de democracia directa y de democracia representativa.

---

29 QUERMONNE, JL (1994), *Les régimes politiques occidentaux*, Paris : Editions du Seuil.

30 SODARO, M.J (2010), Op. Cit.

31 LIPSET, S. (1968), *El Hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires: Eudeba, p.25.

32 *Ibidem*

### *La democracia representativa*

La democracia representativa remite a un sistema en el que el ejercicio del poder es confiado a representantes elegidos por sufragio universal y encargados de decidir en nombre del pueblo. En este caso, las elecciones son el principal instrumento mediante el cual el pueblo ejerce sus derechos soberanos de participar en la política y hacer que sus representantes rindan cuenta de sus acciones. Las elecciones se convierten, en este sentido, en uno de los principales mecanismos de control de la acción de gobierno<sup>33</sup>. Dentro de la democracia representativa existen dos modalidades:

Modalidad A: los electores sólo eligen a los miembros de las asambleas legislativas, esto es, a los parlamentarios quienes, a su vez, designan al ejecutivo. Preeminencia del poder legislativo.

Modalidad B: los electores eligen a los miembros de la asamblea legislativa y al jefe de Estado (Estados Unidos). Poder legislativo y ejecutivo se contrapesan mutuamente.

### *La democracia directa*

Se trata de un régimen en el que el pueblo ejerce directamente el poder. Debido a esta naturaleza, la democracia directa sólo puede aplicarse en unidades territoriales muy pequeñas (modelo más factible a nivel local que a nivel estatal). En la actualidad, existen muy pocos casos. Una excepción la constituye el caso de algunos y pequeños cantones suizos (ex: Obwald, Nidwald y Glaris) que siguen aplicando este sistema por tradición. En este caso, las decisiones y leyes se discuten por el conjunto de la ciudadanía en unas asambleas populares constituidas al efecto (*landsgemeinde*). Las votaciones suelen realizarse a mano alzada.

### *La democracia semi-directa*

Este sistema implica la coexistencia de órganos representativos y de mecanismos de intervención popular directa. Actualmente se trata de un modo cada vez más extendido de entender y de aplicar la democracia. Las herramientas que materializan esta participación directa son muy diversas. Entre ellas cabe destacar:

- El voto popular, la revocación popular, la iniciativa popular
- El referéndum

---

33 *Ibidem*

- El paradigma de democracia semi-directa: Suiza<sup>34</sup>.

#### **4.3. La designación de los gobernantes: democracia mayoritaria vs democracia consensual**

Además de identificar los mecanismos de participación de los gobernados a la acción de gobierno, otra de las cuestiones fundamentales que cabe analizar a la hora de captar la naturaleza política de un sistema democrático hace referencia al *modo de designación de los gobernantes*. Esta cuestión será desarrollada a la unidad 5 de este proyecto docente (Distribución funcional del poder en las democracias actuales) pero, a título introductorio, podemos señalar, siguiendo a Lijphart<sup>35</sup>, la existencia de dos sistemas o modelos de democracia: el modelo de la democracia mayoritaria y el modelo de la democracia de consenso. Las principales diferencias entre ambos estriban en el modo de escrutinio y las consecuencias políticas que se derivan de él en términos de sistemas de partidos, formato del gobierno (gobierno de un solo partido o de coalición) y relaciones entre el ejecutivo y el legislativo<sup>36</sup>. El estudio de estas variables permite diferenciar entre tipos de sistema de gobierno y, establecer, en particular, la distinción entre el sistema parlamentario, el sistema presidencialista y el sistema semi-presidencialista (cfr. Unidad 5).

En este apartado, el objetivo consiste en abordar brevemente la cuestión de los modos de escrutinio, esto es, las principales normas adoptadas a la hora de operar la transformación de votos en escaños. De entrada, cabe señalar que *los modos de escrutinio no son políticamente neutros*, es decir, la aplicación de uno u otro sistema responde a objetivos políticos determinados.

Existen dos modos principales para transformar los votos en escaños y determinar, por lo tanto, quienes serán los gobernantes que resulten de unas elecciones: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. En un sistema mayoritario, los escaños son asignados al candidato (o a la lista) que obtiene la mayoría de los sufragios expresados. Esta asignación puede realizarse tras una única vuelta de consulta (mayoría relativa) o tras una segunda vuelta (mayoría absoluta). En un sistema proporcional, los escaños se reparten entre las listas electorales en función de los

---

34 Para el desarrollo de esta cuestión, véase PACTET, P., Op. Cit.

35 LIJPHART, A. (1999), *Modelos de democracia*, Barcelona : Ariel.

36 Cfr. AGUILERA DE PRAT, C.R. & MARTÍNEZ (2000), *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid: Tecnos, pp. 53 y sqq.

votos obtenidos por cada una de ellas. Cabe señalar que estos dos métodos no son excluyentes. Pueden combinarse, dando lugar a una diversidad de sistemas mixtos.

### *El Sistema mayoritario*

El sistema mayoritario puede aplicar un sistema a una vuelta (ej: elecciones legislativas en Gran Bretaña) o un sistema a dos vueltas (ej. elección presidencial en Francia). Por otra parte, las candidaturas pueden ser uninominales o plurinominales (lista), el primer caso siendo el más frecuente.

A. *El sistema uninominal a una vuelta*: sistema británico. Se trata de un sistema muy simple: el candidato que gana en votos en una circunscripción en una vuelta electoral, gana las elecciones. Además de su simplicidad, la principal ventaja asociada con este sistema electoral reside en el hecho de que permite la formación de una mayoría parlamentaria clara que confiere estabilidad al gobierno. Las consecuencias político-institucionales de este modo de escrutinio consiste en que tiende a privilegiar gobierno de un solo partido, un sistema de partidos bipartidista y unas relaciones entre el parlamento y el gobierno en las que el poder ejecutivo controla el poder legislativo<sup>37</sup>. La filosofía que subyace este sistema consiste en primar el principio de la mayoría y de la eficacia parlamentaria sobre el de la justicia electoral<sup>38</sup>. El sistema mayoritario tiene un efecto amplificador a la hora de transformar los votos en escaños: la formación política mayoritaria está sobrerepresentada mientras la minoría se ve, en cambio, infrarepresentada. En otras palabras, el sistema mayoritario penaliza a los partidos pequeños. El sistema a vuelta única impide, por otra parte, la formación de alianzas o coaliciones electorales.

B. *El escrutinio uninominal a dos vueltas*: el caso típico sería el de Francia desde 1986. Este sistema consiste en declarar ganador de las elecciones el candidato que obtiene, en una primera vuelta de consulta, la mayoría absoluta de los sufragios expresados o, en su defecto, el candidato que obtiene, tras una segunda vuelta, una mayoría simple. En principio, sólo pueden participar en la segunda vuelta los candidatos que obtienen un mínimo porcentaje de votaciones en la primera vuelta (desde 1976, en Francia, el umbral de participación en la segunda vuelta está fijado en

---

37 Véase TORRENS, X. (1996), 'Los sistemas electorales' en CAMINAL, M. (Coord.), Op. Cit., pp.341-370; BOSCH, A. (2003), *Guía del sistema electoral*, Bellaterra: UAB; VALLES, J. & BOSCH, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel; ANDUIZA, E. & BOSCH (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel.

38 PACTET, P., Op. Cit., p.100.

el 12,5%). Las principales consecuencias políticas de este sistema estriban en que permite identificar mayorías parlamentarias claras, obliga a los partidos políticos a reagruparse con el consiguiente efecto de bipolarización de la política. Presenta las mismas desventajas que el sistema mayoritario a una vuelta en cuanto a la marginación de las fuerzas minoritarias.

### *La representación proporcional*

Un sistema electoral de tipo proporcional responde a una lógica fundamentalmente distinta. El número de escaños se reparte de manera proporcional a los votos obtenidos por las distintas listas electorales en competición (circunscripciones plurinominales). En este caso, no se trata de primar la mayoría sino de representar de la manera lo más amplia y exacta posible las preferencias ciudadanas y las fuerzas políticas existentes<sup>39</sup>. Se trata de la idea de que el Parlamento tiene que dar cabida a todas las opciones políticas que superen un umbral mínimo de representación. De esta manera se asegura la representación de las minorías. En este sentido, se trata también de un sistema que favorece el multipartidismo. Las principales desventajas asociadas con este sistema, por otra parte, muy diverso, consiste en que la fragmentación política o el multipartidismo pueden llegar a dificultar la formación del gobierno, entorpecer su acción de gobierno y generar inestabilidad (efectos de la partitocracia). En este sentido, el poder ejecutivo está muy condicionado por la lógica parlamentaria. Por otra parte, la aplicación del modo de escrutinio proporcional puede no dar indicaciones suficientemente claras respecto a las preferencias ciudadanas<sup>40</sup>.

#### **4.4. El diseño institucional de las democracias representativas: parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencialismo**

¿Cómo funcionan las democracias representativas? Cuáles son los criterios que rigen la designación de los gobernantes? Tradicionalmente se identifican tres modelos de democracia representativa: el parlamentarismo (o modelo de Westminster), el presidencialismo y el semi-presidencialismo. El estudio de esta cuestión se analizará de manera específica en la unidad 5 del presente proyecto docente.

---

39 Para el desarrollo de esta cuestión, véase Aguilera de Prat, C.R & Vilanova, P. (1993), *Temes de Ciència Política*, Barcelona :PPU, pp.147-176.

40 PACTET, P., Op. Cit.

### **Referencias bibliográficas complementarias**

- DAHL,R. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- DAHL,R. (1992), *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona: Paidós.
- GONZALO, E. & REQUEJO, F. (1996), 'Las Democracias' en CAMINAL, M. (Coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos, pp.179-235.
- LINZ. J. (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- LIPSET,S.M. (1981), *El Hombre Político*, Madrid: Tecnos.
- PATEMAN,C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- POWELL,G.B. (1982): *Contemporary Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.
- SARTORI,G. (1988), *Teoría de la Democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- TOCQUEVILLE,A. (1980), *La Democracia en América*, Madrid: Alianza Editorial.

## **UNIDAD DOCENTE. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EN LAS DEMOCRACIAS ACTUALES (I): LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER**

La distribución funcional del poder remite al estudio del sistema institucional de un país determinado. En particular se trata de estudiar cómo se dividen las competencias entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. El análisis de esta cuestión requiere asimismo examinar la composición y el funcionamiento de cada uno de estos tres poderes así como la naturaleza de sus interacciones. Estas cuestiones remiten al estudio de tres sistemas de gobierno principales: el sistema parlamentario, el sistema presidencialista y el sistema semi-presidencialista.

### **Objetivo formativo**

El principal objetivo formativo de esta unidad docente consiste en familiarizar los estudiantes con los principales sistemas de gobierno existentes, esto es, el parlamentarismo, el presidencialismo y el semi-presidencialismo. El estudio de esta cuestión se abordará a partir de los casos del sistema constitucional británico, estadounidense y francés.

### **Lectura obligatoria**

AGUILERA DE PRAT, C.R. y MARTÍNEZ, R. (2000), *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid: Tecnos, Parte I, caps.2,3,4,5.

### **Lectura complementaria**

BLONDEL,J. et al. (1981): *El Gobierno: Estudios comparados*, Madrid: Alianza Universidad.

### **Contenidos de la unidad docente**

1. La organización del poder
  - 1.1. El sistema parlamentario o la separación flexible de los poderes
  - 1.2. El sistema presidencialista o la separación rígida de los poderes
  - 1.3. El sistema semi-presidencialista: un sistema mixto
2. Estudio de caso de un sistema de gobierno parlamentario: el Reino Unido
3. Estudio de caso de un sistema de gobierno presidencialista: los Estados Unidos

#### 4. Estudio de caso de un sistema semi-presidencialista: Francia

##### 1. La organización del poder<sup>41</sup>

En un régimen democrático representativo, la organización del poder no es uniforme. Tal y como señala Jacqué<sup>42</sup>, existen distintas maneras de conceptualizar y de aplicar la teoría de la separación de los poderes ideada por Montesquieu. Existen, en otras palabras, distintos regímenes de separación de los poderes y, en particular, de relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo:

- **La separación de los poderes puede ser flexible.** En este caso, el poder legislativo y el poder ejecutivo son muy interdependientes. Los dos poderes colaboran estrechamente. De hecho, el gobierno es una emanación del parlamento y es responsable ante él. En esta categoría se incluye el **sistema parlamentario**. El caso paradigmático de esta forma de gobierno es el caso británico también llamando **modelo de Westminster**.
- **La separación de los poderes puede ser rígida o estricta.** En este caso, el poder legislativo y el poder ejecutivo actúan de manera independiente. Para evitar el bloqueo del sistema decisorio, se apuesta por fórmulas de compromiso. En esta categoría se incluye el **sistema de gobierno presidencialista**. El ejemplo clásico de sistema presidencialista es el caso de los Estados Unidos.

###### 1.1. El sistema parlamentario o la separación flexible de los poderes

Históricamente, el sistema parlamentario nació y se desarrolló en el Reino Unido. Más tarde, sin embargo, este sistema de gobierno se generalizó al conjunto del continente europeo. Las principales características de esta forma de gobierno se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- A. **Un ejecutivo dualista:** el ejecutivo es bicéfalo. Se compone de un *Jefe de Estado* que puede ser un monarca (ej: España, Reino Unido, Suecia) o un

---

41 Para un análisis detallado de esta cuestión, véase AGUILERA DE PRAT, CR. Y MARTÍNEZ, R., Op. Cit, p.73 y sqq.

42 JACQUÉ, JP, Op. Cit.

Presidente de la República elegido por vía indirecta (ej: Alemania, Italia), en ambos casos irresponsable y de un *Jefe de Gobierno* nombrado por el Jefe de Estado y responsable ante el Parlamento. El gobierno debe su existencia a una doble confianza, esto es la del Jefe de Estado y la del Parlamento (el papel cada vez más simbólico del jefe de Estado tiende a dejar únicamente en las manos de la asamblea legislativa esta prerrogativa).

**B. Organización y competencias del poder legislativo:** el poder legislativo adopta las normas y controla el ejecutivo. En términos organizacionales, el parlamento puede ser mono o bicameral. En los Estados federados, la existencia de dos cámaras de representación responde a la voluntad de institucionalizar la participación de las entidades federadas en el sistema legislativo de la federación (en este caso, el Senado, Cámara alta, es también la Cámara territorial. Ejemplo: el Bundesrat alemán). En los Estados unitarios, el bicameralismo responde históricamente a la voluntad de preservar la representación de la nobleza (cámara alta. Ejemplo: la Cámara de los Lores en el Reino Unido) y de frenar los posibles ‘excesos’ legislativos de la cámara baja). Originariamente, las dos cámaras ostentaban poderes equiparables. En la actualidad, sin embargo, la cámara baja, elegida por sufragio universal directo, tiene poderes más importantes, entre ellos, tiene la última palabra en materia legislativa.

### **C. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo**

- *Los medios de acción del poder ejecutivo sobre el poder legislativo:*
  - el gobierno dispone del derecho de palabra en el parlamento así como de la iniciativa legislativa y presupuestaria
  - puede plantear una moción de confianza ante el parlamento, es decir, comprometer su permanencia. Mediante este mecanismo, el gobierno ejerce una presión sobre el parlamento para que éste apoye su política gubernamental (instrumentalización del derecho de dimisión del gobierno).
  - el jefe de Estado puede disolver la cámara baja. La amenaza de disolución constituye también un medio de presión sobre los parlamentarios quienes, en principio, prefieren tener que pasar de nuevo por un proceso electoral.
- *Los medios de acción del poder legislativo sobre el poder ejecutivo:* se trata esencialmente de la posibilidad de plantear una moción de censura

al gobierno en pleno (constructiva o no). En caso de prosperar, el gobierno se ve en la obligación de dimitir.

## **1.2. El sistema presidencialista**

El sistema de gobierno de los Estados Unidos constituye el caso típico de sistema presidencialista. Las principales características de esta forma de gobierno se pueden resumir en los siguientes elementos:

**A. Un ejecutivo monista:** el jefe del ejecutivo aglutina las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.

**B. Separación estricta de los poderes:**

- El poder ejecutivo y el poder legislativo son objeto de modos de designación distintos. El poder legislativo no interviene en la designación del gobierno. En los Estados Unidos, el Presidente y el Congreso son elegidos de manera separada, aunque pueda coincidir la fecha de la elección. En este sentido, disfrutan de una legitimidad popular equivalente.
- El poder legislativo no puede poner fin al mandato del poder ejecutivo y el ejecutivo no puede disolver el poder legislativo. La única responsabilidad del Presidente es de orden penal y no puede invocarse por motivos de desacuerdo político. Responsabilidad y disolución son por lo tanto excluidas del funcionamiento del sistema presidencial. La principal consecuencia de este sistema es que los dos poderes deben cohabitar durante la duración de su mandato aunque tengan visiones políticas totalmente opuestas.

**C. El reparto de las competencias:**

- El presidente ejerce la integralidad de las funciones ejecutivas con la colaboración de sus ministros que es el único en nombrar
- El poder legislativo ostenta todas las competencias en materia legislativa.

**D. Los mecanismos de control recíproco**

- El presidente dispone de un poder de veto legislativo suspensivo que sólo puede ser levantado mediante un voto del Congreso (en las dos cámaras) con mayoría de dos tercios, lo cual es muy difícil de conseguir.

- El senado debe aprobar el nombramiento de los funcionarios, incluido el de los ministros o secretarios de Estado y el de los jueces del Tribunal Supremo. Por otra parte, los tratados sólo pueden ser ratificados tras recibir su aprobación con una mayoría de dos tercios. Por último, a través de su poder presupuestario, puede ejercer una influencia importante sobre el presidente, en particular, en el ámbito de la política exterior.

Habida cuenta de la separación de los poderes, el sistema estaría bloqueado si el presidente y el congreso no consiguieran adoptar compromisos. En este sentido, este sistema sólo puede funcionar si los poderes muestran una disposición al consenso.

### **1.3. El sistema semi-presidencialista**

El sistema semi-presidencialista representa un caso híbrido. Presenta a la vez rasgos de un sistema parlamentario y rasgos de un sistema presidencialista. Encontramos el caso típico de sistema semi-presidencialista en el caso francés. Podemos resumir las principales características de esta forma de gobierno en los siguientes aspectos.

#### **A. Rasgos parlamentarios:**

- Ejecutivo dualista. El poder ejecutivo se encuentra dividido entre el Presidente de la República, Jefe de Estado y el Primer Ministro, Jefe del Gobierno.
- El gobierno es nombrado por el jefe de Estado y es responsable ante el Parlamento
- El jefe de Estado puede disolver el Parlamento

#### **B. Rasgos presidencialistas:**

- El presidente de la República es elegido mediante sufragio universal directo. En este sentido, disfruta de legitimidad popular propia.
- Amplios poderes del Presidente sobre todo en materia de política exterior y de defensa, revisión constitucional, convocatoria de referéndum, nombramiento de cargos civiles y militares. En caso de que la mayoría presidencial coincida con la mayoría parlamentaria, los poderes del presidente salen reforzados (control de la asamblea). En caso contrario: régimen de cohabitación.

- El presidente nombra al primer ministro y preside las reuniones del Consejo de Ministros.

A continuación se ejemplificarán estos tres sistemas de gobierno mediante el análisis del caso británico, estadounidense y francés.

## **2. El sistema parlamentario del Reino Unido**

El sistema político británico, también denominado modelo de Westminster, representa el principal referente en materia de sistemas parlamentarios.

### ***2. 1. La Constitución***

El Reino Unido dispone de un sistema político extraordinariamente flexible. Una de sus principales características reside en la ausencia de un único documento constitucional que formalice el dispositivo institucional y garantice la protección de los derechos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos. El Reino Unido no tiene una constitución escrita. Desde el siglo XIII, una serie de documentos han formalizado su vertebración jurídico-política: La Carta Magna (1215); The Petition of Rights (1628); The Habeas Corpus Amendment Act (1679), the Bill of Rights (1689), the Act of Settlement (1701), The Parliament Acts (1911 y 1949) y The Reform Act (1832?). Estos documentos constituyen la fuente del sistema constitucional británico y conforman lo que se ha dado en denominar la 'Common Law'.

Este marco constitucional configura un sistema político parlamentario, resultado de las revoluciones liberales del siglo XVII (1648 y 1688) que podemos calificar de monarquía parlamentaria.

### ***2.2. El sistema institucional***

En términos funcionales, las principales instituciones del sistema británico son:

1. El poder legislativo encarnado en la figura del Parlamento
2. El poder ejecutivo, de tipo dualista y encarnado en la doble figura de Jefe de Estado (la Corona) y de Jefe de Gobierno (el Gabinete).

### *2.2.1. El poder ejecutivo: un sistema dualista*

Al igual que en todos los sistemas de gobierno parlamentarios clásicos, el ejecutivo presenta una estructura bicéfala o dualista, caracterizada por la presencia de:

- La Corona: Reina de Inglaterra, jefe de Estado
- El Gabinete: Primer Ministro, jefe de gobierno

- **La Corona:** en el sistema británico, la jefatura del Estado es una monarquía y su titularidad se adquiere por vía hereditaria por orden de primogenitura, independientemente del género. Actualmente, la familia reinante es la familia Windsor y el jefe de Estado la Reina Isabel II. Al igual que en la mayor parte de las monarquías parlamentarias, la Corona personifica la unidad del Estado. En el caso de Gran Bretaña, esta idea de cohesión se extiende a los países de la Commonwealth (algunos países como Canadá siguen considerando a la Reina de Inglaterra como su Jefe de Estado). Esta personificación no la ejerce el monarca en solitario sino bajo la fórmula 'The King in Parliament', expresión que refleja el hecho de que la soberanía británica se basa en la suma de dos figuras institucionales que actúan conjuntamente.
- **Las competencias de la Corona:** Las competencias de la Corona son esencialmente de orden representativo y simbólico. La Corona debe mantenerse en una posición de neutralidad política, esto es, no posicionarse públicamente sobre asuntos de Estado. Al igual que en todas las monarquías parlamentarias, la Corona es irresponsable jurídica y políticamente. Quien asume la responsabilidad es el gobierno mediante el sistema de contrafirmación ministerial. En el ámbito ejecutivo, la Corona tiene poderes de nombramiento y de cese: nombra al jefe de gobierno, esto es, el Primer Ministro (aunque, de hecho, está obligada a nombrar al candidato propuesto por la mayoría parlamentaria, es decir, el líder del partido mayoritario) y acepta su cese. También nombra a los ministros pero, de hecho, aquí también tiene que seguir las propuestas del Primer Ministro. En materia legislativa, la Corona convoca y disuelve el Parlamento y, sanciona y promulga las leyes. En materia judicial, cabe señalar que la justicia se administra en nombre de la Corona. Por último, en materia de política exterior, la Corona expresa las preferencias formuladas por el Gobierno y el Parlamento.

- **El Gobierno:** el gobierno representa el epicentro del ejecutivo. Encuentra sus orígenes en el consejo privado del Rey; órgano que sigue existiendo en la actualidad (aunque sólo ejerce funciones protocolarias) y que cuenta con unos 300 miembros entre los que se incluyen los ministros y otras personalidades políticas relevantes (exministros, embajadores, etc.).
- El gobierno está dirigido por el primer ministro, figura central del sistema político británico. El 'Premier' es el jefe del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes (como tal controla los debates parlamentarios) así como el jefe del Gabinete. Debe ser miembro de la Cámara de los Comunes. Puede proponer la disolución del parlamento (mecanismo de presión sobre el parlamento).
- el gobierno se compone de un centenar de miembros y presenta una estructura jerarquizada. El círculo más restringido y pieza central del sistema político está representado por el '*Cabinet*'. Los miembros que forman parte de él son escogidos por el primer ministro quien puede nombrarles y cesarles a su conveniencia. El *Cabinet* es el órgano deliberativo y colegial del gobierno en el que se adopta la política gubernamental. Dentro de éste, cabe distinguir el '*inner Cabinet*', formado por el primer ministro y 6 o 7 ministros donde se adoptan las decisiones más importantes. El segundo círculo está compuesto por los ministros con cartera pero que no forman parte del gabinete (Ministros de departamentos). El tercer círculo lo componen los llamados '*junior ministers*', estos son los miembros que asisten a los ministros.
- Gabinete de un solo partido y estricta mayoría parlamentaria: los miembros del gobierno deben ser miembros del parlamento. Normalmente está constituido por los miembros del partido que tiene la mayoría parlamentaria.
- El gabinete es el centro de dirección política: dirige la política interior y exterior, ejerce el derecho de iniciativa parlamentaria (casi el 90% de las leyes proceden de su iniciativa)

#### *2.2.2. El Parlamento: bicameralismo asimétrico*

El parlamento británico es bicameral. Consta de una cámara baja: la Cámara de los Comunes y de una Cámara alta: la Cámara de los Lores (675) y la cámara de los comunes (659). Casi todo el poder legislativo reside en la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Lores carece prácticamente de poder efectivo.

*Los principales principios de funcionamiento* en los que se basa el parlamento británico son los siguientes:

- *Democracia exclusivamente representativa:* prácticamente todo el poder está concentrado en la Cámara de las Comunes. Las fórmulas de democracias directa (referéndum) sólo se contemplan en casos excepcionales (adhesión de Gran Bretaña a las Comunidades europeas en 1973).
- *El Sistema electoral: sistema de mayoría uninominal relativa a vuelta única*  
El sistema electoral británico es uno de los más simples del mundo. El país está subdividido en 659 ‘*constituencies*’ (distritos) a los que corresponde un escaño cada uno (un distrito, un escaño). El candidato que obtiene el mayor número de votos en la circunscripción (uninominal) se lleva el escaño (aunque obtenga una mayoría relativa de votos). Acorde con este sistema, un candidato puede ser elegido aunque más del 50% del electorado no se pronuncie a su favor (lo que prima es la mayoría relativa). En términos de representatividad, una de las consecuencias de este sistema electoral es que las minorías pueden ser excluidas de manera permanente de la representación política. Únicamente las minorías fuertemente concentradas a nivel geográfico, como las minorías regionales pueden optar a una representación parlamentaria (Escocia, País de Gales, Unionistas en Irlanda del Norte). Las demás minorías, geográficamente no concentradas como las minorías raciales, filosóficas y políticas (ejemplo: los ecologistas) tienen escasas posibilidades de optar a una representación en el parlamento nacional.
- *El sistema de partidos resultante: el bipartidismo:* Al igual que en el caso de los Estados Unidos, el Reino Unido representa uno de los mejores ejemplos de sistema de partidos bipartidista. Dos grandes partidos de talla similar suelen estar en competición (tradicionalmente el partido laborista y el partido conservador). Debido al sistema electoral mayoritario, una tercera opción tiene generalmente pocas probabilidades de prosperar (partido liberal). Penalización de las opciones minoritarias (partidos regionalistas: SNP, Cymru Plaid Party, etc.).

- **La Cámara de los Comunes:** consta de 659 representantes elegidos por un mandato de 5 años, mediante la aplicación de un sistema electoral uninominal y mayoritario a una vuelta.
  - Organización de la cámara: el presidente de la Cámara de los Comunes (el *speaker*) es elegido por la cámara y debe contar con el beneplácito del monarca. Debe ser neutro e imparcial. Esta característica posibilita que, a menudo, el presidente sea reelegido aunque cambie la mayoría parlamentaria.
  - Ausencia de comisiones especializadas: existen comisiones permanentes no especializadas que tratan las cuestiones que les han sido atribuidas por el speaker. Existen también los *select committees* cuya función es esencialmente de control.
  - Disciplina de partido:* los grupos políticos representados en el parlamento se caracterizan por una disciplina rígida. En cada grupo, existe la figura del '*chief whip*' y de los *whips* encargados de velar por el respeto de dicha disciplina. Cada semana, los miembros de la cámara de los comunes reciben un *parliamentary whip* quien les indica la actitud a adoptar durante los debates. El voto es personal y no puede ser delegado. De ahí la importancia de que los parlamentarios estén presentes en la cámara en el momento de la votación.
- **La Cámara de los Lores:** no se trata de una cámara electa. Su composición viene determinada por privilegios concedidos por la Corona o mediante cooptación. Los títulos pueden ser hereditarios (sólo excepcionalmente desde el año 2000) o vitalicios. En la actualidad, está compuesta por 779 miembros, nombrados por el monarca pero elegidos por el primer ministro. Tradicionalmente los representantes de la Cámara de los Lores eran inelegibles a la Cámara de los Comunes. Desde 1963, sin embargo, pueden renunciar a su título y competir para ser miembro de la cámara baja.
  - Los debates políticos son presididos por el Lord Canciller quien es también Ministro de la Justicia.
  - En términos competenciales, cabe señalar que los poderes de la Cámara alta se han visto progresivamente reducidos (*Parliament Acts* de 1911 y de 1949). En materia legislativa, la cámara baja puede adoptar una ley a pesar de la oposición de la cámara alta si transcurre más de un año (improbable puesto

---

43 Cfr. DUVERGER, M., Op. Cit; PACTET, P., Op.Cit; JACQUÉ, Op. Cit.

que habitualmente la cámara de los Lores prefiere la vía de las enmiendas y no se opone a las decisiones de la cámara baja). En principio, significa que la cámara alta tiene la capacidad de ralentizar el proceso legislativo, posponiendo la adopción de una norma. En materia financiera, los poderes de la cámara alta son muy limitados ya que sea cual sea su opinión, las leyes presupuestarias, una vez adoptadas por la Cámara de los Comunes son transmitidas en un plazo de un mes a la Corona para su aprobación.

#### *2.2.3. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento: colaboración de poderes y predominio del Gabinete*

El sistema parlamentario británico se basa en una estrecha relación de confianza entre el Gabinete y el Parlamento. En teoría, la Cámara de los Comunes controla al Gabinete: puede votar en su contra y destituirlo. En la práctica, no obstante, la relación se invierte debido al hecho de que el gobierno está constituido por miembros del partido mayoritario. En este sentido, el Gabinete domina el Parlamento. En efecto, si cae el Gobierno, también se disuelve la mayoría parlamentaria.

➤ Mecanismos de control del parlamento sobre el gobierno

-Control que no cuestiona la responsabilidad ministerial: el procedimiento más frecuente es el de las preguntas parlamentarias (1 hora/día está reservada para las preguntas de los parlamentarios '*question time*'. El primer ministro responde personalmente a estas preguntas dos veces por semana). Por otra parte, 20 sesiones al año están dedicadas al debate sobre temas seleccionados por la oposición ('*opposition days*', 17 días para el principal partido de la oposición, 3 días para la tercera fuerza política). Por último, los '*select committees*' antes mencionados también controlan la actividad gubernamental.

-Control que cuestiona la responsabilidad ministerial: posibilidad de una moción de censura: el parlamento puede obligar al gobierno a dimitir. En la práctica, se trata de una eventualidad improbable debido al sistema de mayorías.

➤ Los mecanismos de control del gobierno sobre el parlamento

-En la medida en que todos los miembros del gobierno son miembros del gobierno, el gobierno dispone del apoyo mayoritario de la cámara. La autoridad del gobierno

se ve reforzada por el temor de los parlamentarios a que el líder de su partido no apoye su candidatura en unas elecciones posteriores.

-Por otra parte, el gobierno puede plantear una cuestión de confianza y amenazar con dimitir si un proyecto no es apoyado por el parlamento.

-El gobierno puede pedir en cualquier momento la disolución de la cámara baja (al no ser elegida, la Cámara de los Lores no puede ser disuelta. Cabe señalar que la cámara alta tampoco puede cuestionar la responsabilidad ministerial).

### **3. El sistema presidencialista de los Estados Unidos**

#### *3.1. La Constitución*

El 4 de julio de 1776, las trece colonias que formaban parte del Reino Unido en el continente americano declararon su independencia. La primera forma política que adoptaron fue la Confederación. En 1787, la Convención de Filadelfia adoptó una Constitución federal que fue progresivamente ratificada por los diferentes Estados que antes integraban la Confederación. La forma federal del Estado se consolidó tras la Guerra de Secesión (1861-1865). La Constitución norteamericana de 1787, la más antigua constitución escrita del mundo todavía en vigor, sienta las bases del sistema presidencialista, un sistema fundamentado en el principio de equilibrio institucional (sistema de checks and balances) entre el poder legislativo (el Congreso), el poder ejecutivo (el Presidente y su administración) y el poder judicial (el Tribunal Supremo). La Constitución es un texto breve. Se compone de 7 artículos sobre la organización del poder político federal así como de 26 enmiendas que hacen referencia a los derechos de los ciudadanos. Como veremos a continuación, la Carta Magna norteamericana establece una separación rígida de los poderes.

#### *3.2. El Congreso*

*La composición del Congreso:*

El Congreso de los Estados Unidos es bicameral. Se compone de:

**1) La Cámara de los Representantes:** se trata de la cámara poblacional (representa la Unión). Está compuesta por 435 representantes. Los escaños están repartidos de manera proporcional en función de la población de los Estados federados. El mandato

de los miembros de la Cámara de los Representantes es de corta duración: 2 años. La corta duración del mandato se ve compensada por el hecho de que la reelección suele rondar el 80%. El sistema electoral que se aplica para elegir a los Representantes es el sistema mayoritario uninominal a una vuelta. La elección se celebra en cada Estado.

2) **El Senado:** se trata de la cámara territorial (representación de las entidades federadas). Los escaños se reparten de manera estrictamente igualitaria entre los Estados (2 escaños/senadores por Estado, elegidos por 6 años y renovándose por tercios cada 2 años). El sistema electoral que se aplica es el sistema mayoritario a una vuelta: la circunscripción electoral es el Estado. En cada distrito electoral, hay dos escaños en juego. El partido que gana la mayoría de los votos se lleva los dos escaños.

#### *La organización del Congreso*

- *La Presidencia del Senado:* de *iure*, incumbe al vicepresidente (es decir al poder ejecutivo). *De facto*, el Senado elige un presidente que pueda ejercer las funciones de la presidencia en ausencia del vicepresidente.
- *La Presidencia de la Cámara de los Representantes:* es ejercida por el Speaker, miembro del partido mayoritario.
- *Las Comisiones del Congreso:* existen comisiones permanentes (encargadas de preparar el trabajo legislativo), comisiones especiales o provisionales con poderes quasi-jurisdiccionales (encargadas de investigar cuestiones concretas) y comisiones mixtas (Senado+Cámara de los Representantes, cuestiones relativas a la gestión de las actividades del Congreso)
- *Los grupos políticos:* sistema bipartidista (debido a sistema electoral mayoritario) pero ausencia de disciplina de partido a la hora de votar.

#### *Las competencias del Congreso*

- *En materia legislativa:* poder de iniciativa legislativa. Para ser adoptada, una norma debe ser adoptada en términos idénticos en las dos Cámaras. En caso de desacuerdo se forma una comisión de conciliación (con miembros del Senado y de la Cámara de los Representantes). Si hay acuerdo el texto ya no podrá ser objeto de enmienda. Tendrá que ser adoptado o rechazado en bloque por las dos cámaras. Una vez adoptada la ley todavía puede ser objeto

de un voto presidencial que se aplica al conjunto de la ley (posibilidad de un rechazo en bloque de la ley por parte del ejecutivo). El Congreso puede levantar el voto aprobando nuevamente la ley por una mayoría de dos tercios en cada cámara.

- *En materia presupuestaria:* La Cámara de los Representantes ostenta de manera exclusiva la competencia presupuestaria. Originariamente, el Congreso era el órgano encargado de la elaboración del presupuesto. Desde 1939, el presidente norteamericano tiene un poder de iniciativa presupuestaria. En este sentido puede elaborar un proyecto de presupuesto. Las comisiones presupuestarias del Congreso preparan, por su parte, una resolución presupuestaria en la que se incluyen la distribución de ingresos y gastos, las propuestas de tributos así como los créditos sectoriales
- *El peso político del Senado:* en la práctica el Senado tiene mayor peso político que la Cámara de los Representantes. Ello se debe en parte a su mandato que es más largo. También se debe a sus competencias específicas: el Senado ratifica los Tratados internacionales y aprueba el nombramiento de los altos funcionarios de la administración.

### *3.3. El poder ejecutivo: la figura del presidente*

El Presidente de los Estados Unidos representa la piedra angular del sistema político norteamericano. Es elegido cada 4 años, pudiendo ser reelegido una sola vez. La elección presidencial se produce mediante sufragio universal directo (adaptado a través del sistema de los Grandes electores), lo que le confiere una legitimidad popular directa que le sitúa en igual de condiciones que el Congreso.

#### *Las Competencias de la Presidencia*

- *El Presidente es el jefe del Estado y del Ejecutivo.* En este sentido, se trata de un **ejecutivo monista**.
- *El Presidente es el Jefe de la Administración:* en este marco:
  - Nombra (competencia compartida con el Senado) y revoca a los funcionarios y a sus colaboradores (*spoil system*). También nombra a los magistrados del Tribunal Supremo (con el consentimiento del Senado).

-Controla la ejecución de las leyes. En este sentido, dispone de un poder reglamentario para implementar la legislación.

-En caso de guerra o de crisis económica, el Presidente puede ejercer competencias especiales expresamente autorizadas por el Congreso ('emergency powers').

➤ *El Presidente dirige la política exterior (competencia compartida con el Senado) y de defensa:*

-El Presidente dirige la diplomacia: nombra a los embajadores, negocia y ratifica los Tratados. El Senado debe dar su consentimiento en todos estos casos (mayoría de 2/3).

-El Presidente es el Jefe de los Ejércitos: El Congreso tiene el poder de declarar la guerra pero el presidente es quien ostenta el mando supremo de las fuerzas armadas. En este sentido, define la estrategia militar de los Estados Unidos. Puede decidir enviar fuerzas armadas en el exterior sin declaración de guerra pero tiene la obligación de retirarlas en un plazo de 60 días si el Congreso no declara dicho estado de guerra.

➤ *El Presidente tiene un poder de información:* informa periódicamente al Congreso sobre el Estado de la Unión y puede convocarlo por motivos extraordinarios.

El Presidente ejerce sus funciones mediante numerosos órganos auxiliares. Los más importantes son:

- El Gabinete: formado por los Secretarios de Estado y jefes de los distintos departamentos. Estos sólo dependen del Presidente que puede destituirlos cuando quiera. No es un órgano colegiado.
- El *Executive Office*: incluye el *White House Office*, el *Bureau of the Budget*, el *Council of Economist Advisors*, el *National Security Council*
- El Vicepresidente: es elegido en el mismo acto que el Presidente. Sustituye a éste en caso de destitución, fallecimiento, renuncia o incapacidad. Además es presidente del Senado.

#### *Las relaciones entre el Congreso y el Presidente*

La existencia de una separación rígida de los poderes no implica la ausencia de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. La Constitución y la praxis política establecen una serie de mecanismos que permiten al Presidente y al Congreso ejercer una influencia recíproca.

➤ *Los instrumentos del Presidente para influir sobre el Congreso:*

A. Los medios previstos por la Constitución:

- El Presidente no puede disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas. En cambio, sí dispone del poder de convocar el Congreso en sesión extraordinaria
- El Presidente tiene el derecho de informar el Congreso sobre el Estado de la Unión y de recomendarle las medidas necesarias. Este derecho de mensaje se asemeja en la realidad a un verdadero derecho de iniciativa legislativa.
- El Presidente dispone de un poder de veto legislativo. El efecto disuasorio de la amenaza de veto conduce en la práctica a una cooperación legislativa entre el Presidente y el Congreso.

B. La influencia del Presidente: el Presidente nunca está seguro de contar con una mayoría en el Congreso. El electorado es muy volátil (*split ticket*) y, por otra parte, no existe disciplina de partido. En este sentido, en lugar de apoyarse sobre una mayoría estable, el Presidente debe lograr construir mayorías variables en función de los problemas tratados. De ahí que el Presidente tenga que negociar constantemente. En este marco, puede utilizar la legitimidad nacional de la que dispone para ejercer una influencia sobre los miembros del Congreso, muy sensibles a los movimientos de opinión debido a la corta duración de su mandato. Por otra parte, dispone de mecanismos de influencia indirectos: 1) el poder de nominación de los funcionarios; 2) en el marco de sus competencias presupuestarias, el privilegiar un territorio determinado; 3) durante las elecciones legislativas puede patrocinar un candidato a la reelección

➤ *Los instrumentos del Congreso para influir sobre el Presidente*

- el poder del Senado en materia de nombramientos y de ratificación de los Tratados
- el poder presupuestario (concesión de créditos en materia de política exterior y de defensa)
- el *impeachment*. El congreso no puede obligar el Presidente a dimitir y el presidente no puede disolver el Congreso. Sin embargo, el Congreso dispone del *impeachment* (Nixon, Clinton) que permite exigir la responsabilidad penal del Presidente en caso de traición, corrupción, crimen contra el Estado o delito grave. Este procedimiento requiere una mayoría simple en la Cámara de los Representantes y una mayoría de dos tercios en el Senado. En 1999, el

*impeachment* contra Clinton fracasó porque a pesar de la acusación formulada por la Cámara de los Representantes (por perjurio y obstrucción a la justicia en el caso Lewinsky), el Senado le absolvío al no lograrse la mayoría requerida de dos tercios para aprobar la destitución.

## **4. El semi-presidencialismo francés**

### *4.1. La Constitución*

El sistema semi-presidencialista francés encuentra su expresión jurídica en la Constitución de la V República, creada en 1958. A la diferencia de los Estados Unidos, el sistema político francés se caracteriza por haber sufrido grandes variaciones a lo largo del tiempo: Monarquía, República, Consulado, Imperio, Restauración, etc. La V República establece un sistema parlamentario pero con un poder ejecutivo reforzado, especialmente desde 1962, año en el que se reformo la Constitución para introducir el principio de la elección directa del Presidente de la República por sufragio universal directo.

### *4.2. El poder ejecutivo: un sistema dualista*

#### *La estructura del gobierno*

El ejecutivo presenta una estructura dualista:

-*El Jefe de Estado*: Presidente de la República, elegido mediante sufragio universal directo. El sistema electoral aplicado es el sistema mayoritario a dos vueltas: para ser elegido en la primera vuelta, el candidato debe obtener la mayoría absoluta de los sufragios. Desde el año 2002, la duración del mandato presidencial es de 5 años. A diferencia del sistema norteamericano, el Presidente de la República puede ser reelegido indefinidamente.

-*El Jefe de Gobierno y el gobierno*: emanan del Parlamento, esto es, de la mayoría parlamentaria que gana las elecciones legislativas. El Parlamento es bicameral. Consta de una Asamblea Nacional, con 577 diputados, elegidos por sistema mayoritario a doble vuelta y con un mandato de 5 años; y de un Senado, cámara territorial en la que están representados los Departamentos y los DOM-TOM (321

senadores, elegidos por sufragio indirecto, con un mandato de 9 años, renovable por tercios cada tres años. El gobierno es un colegio solidario (colectivamente responsable ante la Asamblea Nacional)

#### *Las competencias del Presidente de la República*

Cabe distinguir entre las competencias propias (competencias que no necesitan contrafirma ministerial) y las competencias que sí necesitan contrafirma ministerial.

➤ Los poderes propios del Presidente:

A. *Los poderes en relación al gobierno:* el presidente nombra al primer ministro. Si la mayoría parlamentaria y la mayoría presidencial no coinciden (régimen de cohabitación), el margen de maniobra es limitado. En la práctica, siempre escoge a la persona propuesta por la mayoría parlamentaria. En principio, el presidente no dispone del poder de revocar al primer ministro. Sin embargo, si la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria coinciden, el primer ministro difícilmente puede resistir a una petición presidencial de dimisión.

B. *Los poderes en relación al Parlamento:*

-El derecho de mensaje: se trata del medio de comunicación tradicional del Presidente con las Cámaras. De acuerdo con la tradición, y a la diferencia de los Estados Unidos, el jefe de Estado no puede comparecer personalmente ante el hemiciclo, con lo cual son los presidentes de las asambleas quienes leen el mensaje. Este mecanismo no da lugar a ningún tipo de debate puesto que el presidente es irresponsable políticamente.

-El derecho de disolución: el presidente tiene el poder de disolver la Asamblea nacional y provocar la celebración de nuevas elecciones. En la realidad, la amenaza de disolución es un instrumento de estabilidad gubernamental en manos del Jefe de Estado (también utilizado para hacer coincidir las mayorías).

C. *Poderes en relación al pueblo:* iniciativa de referéndum. Jurídicamente, la iniciativa emana del primer ministro pero, *de facto*, el impulso proviene del Presidente (en caso de régimen de cohabitación, el primer ministro puede resistir a la sugerencia del Presidente).

D. *Poderes en relación al Consejo Constitucional:* el Presidente nombra a tres de los nueve miembros del Consejo, entre ellos su presidente.

➤ Los poderes sometidos a contrafirma ministerial

*A. El poder de nombramiento*

-el nombramiento del gobierno: El nombramiento del primer ministro es una competencia propia del Presidente de la República. En cambio, el nombramiento de los demás miembros del gobierno necesita una contrafirma ministerial.

-el nombramiento de los altos cargos civiles y militares del Estado

*B. La responsabilidad del ejército y de la diplomacia*

-Jefe de los ejércitos (utilización armas nucleares, operaciones militares): el Presidente de la República es el Jefe de los Ejércitos pero el Primer Ministro es el responsable de la defensa nacional

-Jefe de la diplomacia: el Presidente negocia y ratifica los Tratados. Estas competencias convierten al Presidente en la autoridad responsable de la política exterior. Es en esta calidad que asiste a las sesiones del Consejo de la UE y del Consejo europeo.

*C. La participación en el proceso normativo-legal*

-en materia legislativa: el Presidente promulga las leyes

-en materia ejecutiva: el presidente firma las ordenanzas de ejecución. No tiene un plazo de días estipulado con lo cual, sobre todo en tiempos de cohabitación, podría negarse a hacerlo y bloquear con ello el proceso decisorio.

*D. Los poderes en relación al parlamento:* el presidente puede convocar al parlamento en sesión extraordinaria para hablar de un orden del día determinado

*E. Los poderes en el ámbito judicial:*

-El Presidente preside el Consejo Superior de la Magistratura.

-El Presidente dispone del Derecho de Gracia

*F. El Presidente preside el Consejo de Ministros*

### Referencias bibliográficas complementarias

ALMOND,G.A. y Powell,G.B. (1972): *Política Comparada. Una Concepción Evolutiva*, Buenos Aires: Paidós

BADIE,B. y HERMET,G. (1993): *Política comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

DUVERGER,M. (1980): "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", en *European Journal of Political Research*, nº 8.

- DUVERGER, M. (1980) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona: Ariel.
- MÉNY,Y. y KNAPP,A. (1998): *Government and Politics in Western Europe*, Oxford University Press.