

24 Sistemas de gobierno

24.1 Descripciones

En la discusión sobre los tipos constitucionales y los sistemas de gobierno en el mundo, es muy frecuente que la existencia de un parlamento se tome como indicio de que se trata de un sistema democrático. Esto, sin embargo, lleva a conclusiones equivocadas, pues el concepto de parlamentarismo es interpretado de manera diferente: si fuera muy amplio, se podrían reunir todos los sistemas en los que existe un parlamento, pero ello nada diría acerca de las tareas y las atribuciones de los parlamentos. El nacionalsocialismo llenó los requisitos de este concepto, así como la Unión Soviética de Stalin, la España de Franco y la Rumanía de Ceausescu; las democracias occidentales quedarían comprendidas bajo ese concepto lo mismo que los sistemas autoritarios de muchas partes del mundo.

Es necesario, primero, clasificar los sistemas en democráticos y no democráticos y separarlos. Los intentos de desarrollar tales tipologías son muy antiguos: ya en la antigüedad Heródoto y Aristóteles lo hicieron siguiendo el criterio del número de los gobernantes.

De ello resultó la clásica división tripartita:

- la monarquía, como una forma de Estado en la que gobierna uno,
- la aristocracia, como una forma de Estado en la que gobierna una clase alta y
- la democracia, como una forma de Estado en la que gobierna el pueblo.

A la descripción cuantitativa, Aristóteles le agregó una cualitativa que se refiere más a las formas de gobierno, pues a cada forma buena de Estado y de gobierno le correspondería una mala.

Las formas buenas eran:

- la monarquía: gobierno de un “buen” gobernante, el *basileus*
- la aristocracia: gobierno de una clase alta orientada hacia el bien común y
- la *politeia*: gobierno del pueblo.

Las formas malas, en cambio, eran:

- la tiranía: gobierno de un déspota o tirano,
- la oligarquía: gobierno de un pequeño grupo que busca su propio beneficio y
- la democracia: gobierno de la “calle”.

A lo largo de los siglos, hubo muchos intentos de desarrollar esas tipologías. La concebida por K. Loewenstein⁹² en su teoría constitucional tuvo larga vigencia; para él, la distinción entre el ejercicio y el control compartidos del poder político, por un lado, y el ejercicio concentrado de poder sin control, por el otro, crean el marco conceptual para el par: constitucionalismo y autocracia.

Hoy se distinguen los sistemas totalitario, autoritario y democrático, manifestados en las formas de gobierno parlamentario y presidencialista, con múltiples formas mixtas.

⁹² Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, 2a. edición 1969, Tübingen, Mohr.

24.1.1 *Regímenes totalitarios*

En esta tipología, el totalitarismo es el polo opuesto de los sistemas democráticos. Los sistemas totalitarios clásicos - el nacionalsocialismo y el sistema soviético de cuño stalinista - se caracterizan, sobre todo, por los siguientes atributos:

- Existe un sólo partido, que no funda su legitimación en elecciones y que no acepta la voluntad popular como un barrera para el poder; al contrario, estima que su tarea es configurar la voluntad popular según sus propias concepciones.
- Para ello se basa en una ideología, similar a la religión, que pretende ser “verdadera”. Conoce la conformación final ideal de la sociedad y la procurará realizar en un futuro próximo.
- En los sistemas totalitarios, los ciudadanos están obligados a aceptar la ideología dominante; no se les permite apartarse y retirarse al ámbito privado.

24.1.2 *Sistemas autoritarios*

Los sistemas autoritarios son – al igual que los totalitarios – sistemas no democráticos. El concepto no es del todo claro: abarca un gran número de regímenes diferentes, como las dictaduras militares de izquierda y de derecha, los regímenes de Franco en España y de Pinochet en Chile.

En tales sistemas, las elecciones suelen ser manipuladas. A diferencia de los sistemas totalitarios, el papel central no lo juega la ideología, sino el control del poder; por lo que por razones de camuflaje, se tolera un pluralismo limitado siempre y cuando no amenace el sistema. Como no hay una ideología obligatoria para todos, muchas veces el partido oficialista no juega un papel decisivo, siendo reemplazado por camarillas gobernantes basadas en relaciones personales.

24.1.3 *Sistemas democráticos*

En los sistemas democráticos representativos, como los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista, el pueblo no ejerce el gobierno directamente, sino que lo transfiere a órganos que asumen las funciones gubernativas en nombre de él. Gran Bretaña es considerada la cuna del sistema de gobierno parlamentario; EEUU es el prototipo del sistema de gobierno presidencialista. La distribución de los sistemas según las regiones del planeta es diversa: mientras en Europa predominan los parlamentarios, en América y en África está más difundido el presidencialista⁹³. La comparación de ambos sistemas muestra las siguientes diferencias formales:

- En el sistema de gobierno parlamentario, una sola elección decide sobre la composición del parlamento y del gobierno, aunque pueden haber coaliciones diferentes; en el presidencialista, en cambio, el presidente y el parlamento son elegidos por separado. Este principio está causando crecientes dificultades en algunos países, sobre todo en aquellos en donde el clásico sistema bipartidista se está volviendo multipartidista: en tales

93 Ver detalles en capítulo 24.1.4.

casos es concebible que en el parlamento la mayoría no coincida con la que eligió al presidente, por lo que a la hora de decidir sobre cuestiones importantes, que dependen de aprobación parlamentaria, el presidente deberá organizar mayorías mediante alianzas en el parlamento.

- En el sistema de gobierno parlamentario, el parlamento nombra y remueve el gobierno. En el presidencialista, el parlamento normalmente no puede remover al presidente, salvo que éste haya violado ciertas normas constitucionales, en cuyo caso puede promoverse un juicio político (*impeachment*). Este procedimiento no procede en caso de discrepancias en las concepciones políticas. Por regla general, el presidente no puede ser depuesto debido a diferencias de opinión política.
- También la disolución del parlamento está regulada en forma distinta: lo normal es que el presidente no pueda disolver el parlamento, mientras que el primer ministro británico bien puede hacerlo; sin embargo, como hay muchas formas mixtas de ambos sistemas, en la praxis las transiciones se han vuelto fluidas.
- En el sistema parlamentario hay un Ejecutivo compartido: las funciones estatales representativas están en manos de un “presidente” o de un monarca; el poder gubernativo real está en las del jefe de gobierno, llamado primer ministro, canciller o ministro presidente. En el sistema presidencialista, ambas funciones están en manos del presidente.

24.1.4 *Entre los arquetipos de los sistemas presidencialista y parlamentario se desarrollaron muchas formas mixtas que tienden hacia el primer sistema (Francia) o hacia el segundo (Suiza). Distribución mundial de los sistemas*

En las diversas regiones del mundo se han desarrollado formas de gobierno que en parte difieren de país a país, pero que en parte son típicas de cada región. La gama de sistemas de gobierno se extiende desde los sistemas de gobiernos absolutos hasta los sistemas democráticos, pasando por dictaduras socialistas y sistemas pseudo democráticos. La siguiente tabla brinda un panorama del estado actual. Las regiones contempladas son:

- Europa Occidental (1)
- Europa Oriental (ex países socialistas) (2)
- Norteamérica (3)
- Centroamérica y Sudamérica (4)
- África septentrional, Cercano Oriente y Oriente Medio (5)
- África al Sur del Sáhara (6)
- Asia Meridional (7)
- Este Asiático (8)
- Australia y Oceanía (9)

Reg.	País	Indep.	Sistema político	
1	Alemania	1871	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1949
1	Andorra	1278	Principado parlamentario	desde 1993
1	Austria	1282	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1918

1	Bélgica	1830	Monarquía parlamentaria	desde 1831
1	Dinamarca	Trad.	Monarquía parlamentaria	desde 1953
1	España	1479	Monarquía parlamentaria	desde 1978
1	Finlandia	1917	República parlamentaria	desde 1919
1	Francia	843	República parlamentaria	desde 1958
1	Grecia	1830	República parlamentaria	desde 1975
1	Gran Bretaña	Trad.	Monarquía parlamentaria	desde 1921
1	Irlanda	1921	República parlamentaria	desde 1937
1	Islandia	1918	República parlamentaria	desde 1944
1	Italia	1861	República parlamentaria	desde 1946
1	Liechtenstein	1806	Monarquía parlamentaria	desde 1921
1	Luxemburgo	1890*	Monarquía constitucional parlamentaria	desde 1866
1	Malta	1964	República parlamentaria	desde 1974
1	Mónaco	1489	Monarquía constitucional	desde 1962
1	Noruega	1905	Monarquía parlamentaria	desde 1905
1	Países Bajos	1648	Monarquía parlamentaria	desde 1848
1	Portugal	1640	República parlamentaria	desde 1976
1	San Marino	885	República parlamentaria	desde 1599
1	Suecia	1523	Monarquía parlamentaria	desde 1809
1	Suiza	1291	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1848
1	Vaticano	1929	Monarquía electiva	desde 1929
2	Albania	1912	República parlamentaria	desde 1998
2	Bielorrusia	1991	República presidencialista	desde 1994
2	Bosnia-Herzegovina	1992	República	desde 1992
2	Bulgaria	1908	República parlamentaria	desde 1990
2	Croacia	1991	República	desde 1991
2	Eslovaquia	1993	República	desde 1993
2	Eslovenia	1991	República	desde 1991
2	Estonia	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Georgia	1991*	República presidencialista	desde 1995
2	Hungría	1918*	República parlamentaria	desde 1989
2	Letonia	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Lituania	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Macedonia	1991	República	desde 1991
2	Moldavia	1991	República	desde 1991
2	Polonia	1918	República	desde 1989
2	Rep. Checa	1993	República parlamentaria	desde 1993
2	Rumanía	1878*	República	desde 1991
2	Rusia	1918	Rep. Fed. presidencialista	desde 1991
2	Ucrania	1991	República presidencialista	desde 1991
2	Yugoslavia	1992	República Federal	desde 1992
3	Canadá	1867	Monarquía parlamentaria	desde 1931
3	EEUU	1776	Rep. Fed. presidencialista	desde 1789
4	Antigua y Barbados	1981	Monarquía parlamentaria	desde 1981
4	Argentina	1816	Rep. Fed. presidencialista	desde 1853

4	Bahamas	1973	Monarquía parlamentaria	desde 1973
4	Barbados	1966	Monarquía parlamentaria	desde 1966
4	Belice	1981	Monarquía parlamentaria	desde 1981
4	Bolivia	1825	República presidencialista	desde 1967
4	Brasil	1822	Rep. Fed. presidencialista	desde 1988
4	Chile	1818	República presidencialista	desde 1925
4	Colombia	1819	República presidencialista	desde 1886
4	Costa Rica	1838	República presidencialista	desde 1949
4	Cuba	1902	República socialista	desde 1959
4	Dominica	1978	República parlamentaria	desde 1978
4	Ecuador	1830	República presidencialista	desde 1978
4	El Salvador	1839	República presidencialista	desde 1983
4	Granada	1974	Monarquía parlamentaria	desde 1974
4	Guatemala	1821	República presidencialista	desde 1986
4	Guyana	1966	República presidencialista	desde 1980
4	Haití	1804	República presidencialista	desde 1987
4	Honduras	1838	República presidencialista	desde 1982
4	Jamaica	1962	Monarquía parlamentaria	desde 1962
4	México	1810	Rep. Fed. presidencialista	desde 1917
4	Nicaragua	1838	Rep. presidencialista	desde 1987
4	Panamá	1903	República presidencialista	desde 1972
4	Paraguay	1811	República presidencialista	desde 1992
4	Perú	1821	República presidencialista	desde 1980
4	Rep. Dominicana	1863	República presidencialista	desde 1966
4	San Kitts y Nevis	1993	Monarquía parlamentaria	desde 1983
4	Santa Lucía	1979	Monarquía parlamentaria	desde 1979
4	San Vicente/Gran.	1979	Monarquía parlamentaria	desde 1979
4	Surinam	1975	República presidencialista	desde 1987
4	Trinidad y Tobago	1962	República presidencialista	desde 1976
4	Uruguay	1828	República presidencialista	desde 1967
4	Venezuela	1830	Rep. Fed. presidencialista	desde 1961
5	Afganistán	1919	Emirat. Islám.	desde 1997
5	Arabia Saudita	1932	Monarquía absoluta	desde 1932
5	Argelia	1962	República presidencialista	desde 1962
5	Armenia	1991*	República presidencialista	desde 1991
5	Azerbaiyán	1991*	República presidencialista	desde 1995
5	Bahrain	1971	Emirato	desde 1971
5	Chipre	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Egipto	1922	República presidencialista	desde 1953
5	Emiratos Árabes U.	1971	Emiratos	desde 1971
5	Irak	1932	República presidencialista	desde 1980
5	Irán	Trad.	República islámica pres.	desde 1979
5	Israel	1948	República	desde 1948
5	Jordania	1946	Monarquía constitucional	desde 1952
5	Kazajstán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Katar	1971	Monarquía absoluta, emirato	desde 1971

5	Kirguizistán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Kuwait	1961	Emirato	desde 1962
5	Líbano	1943*	República parlamentaria	desde 1926
5	Libia	1951	República popular islámica	desde 1976
5	Malí	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Marruecos	1956	Monarquía constitucional	desde 1972
5	Mauritania	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Omán	1971	Sultanato	desde 1744
5	Pakistán	1947	República islámica	desde 1973
5	Sáhara Occidental	1976	República	desde 1976
5	Siria	1946	República presidencialista	desde 1973
5	Tayikistán	1991	República presidencialista	desde 1994
5	Túnez	1956	República presidencialista	desde 1959
5	Turkmenistán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Turquía	1923*	República parlamentaria	desde 1923
5	Uzbekistán	1991	República presidencialista	desde 1992
5	Yemen	1990*	República	desde 1990
6	Angola	1975	República presidencialista	desde 1992
6	Benín	1960	República presidencialista	desde 1991
6	Botsuana	1966	República presidencialista	desde 1966
6	Burkina Faso	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Burundi	1962	República presidencialista	desde 1966
6	Cabo Verde	1975	República	desde 1975
6	Camerún	1961	República presidencialista	desde 1972
6	Chad	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Comores	1975	República presidencialista	desde 1975
6	Congo	1960	República presidencialista	desde 1978
6	Congo Brazzaville	1960	República democrática	desde 1992
6	Costa de Marfil	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Djibouti	1977	República presidencialista	desde 1977
6	Eritrea	1993	República presidencialista	desde 1993
6	Etiopía	1896	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1994
6	Gabún	1960	República presidencialista	desde 1961
6	Gambia	1965	República presidencialista	desde 1970
6	Ghana	1957	República presidencialista	desde 1979
6	Guinea	1958	República presidencialista	desde 1991
6	Guinea Bissau	1974	República presidencialista	desde 1984
6	Guinea Ecuatorial	1968	República presidencialista	desde 1982
6	Kenia	1963	República presidencialista	desde 1963
6	Lesoto	1966	Monarquía constitucional	desde 1993
6	Liberia	1847	República presidencialista	desde 1847
6	Madagascar	1960	República presidencialista	desde 1992
6	Malawi	1964	República presidencialista	desde 1964
6	Mauricio	1968	República parlamentaria	desde 1968
6	Mozambique	1975	República presidencialista	desde 1990
6	Namibia	1990	República presidencialista	desde 1990

6	Níger	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Nigeria	1960	República presidencialista	desde 1979
6	Rep. Centrafricana	1960	República presidencialista	desde 1986
6	Ruanda	1962	República presidencialista	desde 1962
6	Santo Tomé y Pr.	1975	República presidencialista	desde 1975
6	Senegal	1960	República presidencialista	desde 1963
6	Seychelles	1976	República presidencialista	desde 1976
6	Sierra Leona	1961	República presidencialista	desde 1978
6	Somalia	1960	República presidencialista	desde 1979
6	Sudáfrica	1910	República presidencialista	desde 1961
6	Sudán	1956	República islámica	desde 1986
6	Suazilandia	1968	Monarquía parlamentaria	desde 1973
6	Tanzania	1961	Rep. Fed. presidencialista	desde 1964
6	Togo	1960	República presidencialista	desde 1967
6	Uganda	1962	República presidencialista	desde 1967
6	Zambia	1964	República presidencialista	desde 1964
6	Zimbabwe	1980	República presidencialista	desde 1980
7	Bangladesh	1971	República parlamentaria	desde 1991
7	Brunei	1984	Monarquía islámica	desde 1984
7	Bután	Trad.	Monarquía constitucional	desde 1969
7	Filipinas	1946	República presidencialista	desde 1987
7	India	1947	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1950
7	Indonesia	1949	República presidencialista	desde 1945
7	Malasia	1957	Monarquía electiva parl.	desde 1963
7	Maldivas	1965	República presidencialista	desde 1968
7	Mianmar	1948	República socialista	desde 1974
7	Nepal	1789	Monarquía constitucional	desde 1990
7	Singapur	1965	República parlamentaria	desde 1959
7	Sri Lanka	1948	República presidencialista	desde 1978
7	Tailandia	1782	Monarquía constitucional	desde 1932
8	China	4000 a.C.	República popular socialista	desde 1949
8	Japón	660 a.C.	Monarquía parlamentaria	desde 1947
8	Camboya	1955*	Monarquía constitucional	desde 1993
8	Corea del Norte	1948	República popular comunista	desde 1948
8	Corea del Sur	1948	República presidencialista	desde 1948
8	Laos	1954	República popular	desde 1975
8	Mongolia	1921	República	desde 1992
8	Taiwán	1912	República presidencialista	desde 1947
8	Vietnam	1976*	República popular	desde 1980
9	Australia	1901	Monarquía Fed. parlam.	desde 1901
9	Fiji	1970	República	desde 1987
9	Kiribati	1979	República presidencialista	desde 1979
9	Islas Marshall	1990	República	desde 1990
9	Micronesia	1990	República Federal	desde 1991
9	Nauru	1968	República parlamentaria	desde 1968
9	Nueva Zelanda	1907	Monarquía parlamentaria	desde 1907

9	Palau	1994	República presidencialista	desde 1947
9	Papua-Nueva Guinea	1975	Monarquía parlamentaria	desde 1975
9	Islas Salomón	1978	Monarquía parlamentaria	desde 1978
9	Samoa Occidental	1962	Monarquía parlamentaria	desde 1962
9	Tonga	1970	Monarquía constitucional	desde 1875
9	Tuvalu	1978	Monarquía constitu cional	desde 1978
9	Vanuatu	1980	República parlamentaria	desde 1980

* País con varias fechas de independencia; aquí se indica la última.

24.2 Efectos sobre la estrategia

Al recolectar datos, los referidos a las constituciones y a los sistemas de gobierno integran los datos generales sobre el entorno.

Las constituciones y los sistemas de gobierno tienen considerables efectos sobre la estrategia si su cometido es lo suficientemente amplio. Ya sea que se trate de influir en la política o de intentar llegar al poder, primero será necesario examinar el sistema y preguntarse cuáles son los lugares significativos para influir en la política. ¿Dónde se ubican los centros de poder?

Algunas veces en el parlamento, pero a veces el parlamento prácticamente carece de poder, pues éste se concentra en las manos del presidente. En otros sistemas, como en Alemania, el presidente no es relevante para influir en las decisiones políticas, pero sí lo es el canciller elegido por el parlamento. Pero tampoco en esos sistemas el parlamento es siempre el órgano supremo para formar la voluntad política: en países con una constitución federal, las cámaras regionales o provinciales suelen tener una importancia decisiva.

Para tener la seguridad de seguir la vía correcta, la planificación estratégica debe incorporar, por tanto, el sistema y la realidad constitucionales. La realidad constitucional importa más que la misma constitución. En numerosos países la realidad constitucional se encuentra muy alejada de la constitución: en parte el equilibrio dentro del sistema constitucional se ha desplazado, en parte fuerzas no contempladas en la constitución influyen en la política y la configuran desde afuera.