

Sistemes polítics comparats

Les democràcies en el món
contemporani

Jordi Argelaguet i Argemí

P09/04559/00388



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Enfocament comparatiu	7
1.1. Repàs d'algunes classificacions clàssiques	7
1.1.1. Aristòtil	7
1.1.2. Maquiavel	9
1.1.3. Montesquieu	9
1.2. Classificació en l'actualitat	11
1.2.1. Dificultats existents i criteris emprats en les diverses classificacions	11
1.2.2. Distinció bàsica: autocràcia enfront de democràcia	13
2. Sistemes polítics autocràtics	16
2.1. Diferències entre els sistemes polítics autoritaris i totalitaris	16
2.2. Règims comunistes	18
2.3. Règims teocràtics	21
2.4. Monarquies tradicionals	22
2.5. Règims militars	23
3. Sistemes polítics democràtics	24
3.1. Relació entre poder legislatiu i poder executiu: parlamentarisme i presidencialisme	24
3.1.1. Parlamentarisme	25
3.1.2. Presidencialisme	38
3.1.3. Semipresidencialisme, semiparlamentarisme i altres tipus híbrids	48
3.1.4. Avantatges i inconvenients del presidencialisme i del parlamentarisme	52
3.2. Democràcies contemporànies: model majoritari i model consensual	54
3.2.1. Model majoritari o "westminster"	54
3.2.2. Model consensual	56
3.2.3. Model híbrid	59
3.2.4. Conclusions	60
Resum	62
Activitats	65

Exercicis d'autoavaluació.....	65
Solucionari.....	66
Glossari.....	67
Bibliografia.....	68

Introducció

Aquest mòdul didàctic està dedicat a plantejar una **anàlisi comparativa** dels diferents **sistemes polítics** que hi ha en l'actualitat, centrant-se, especialment, en els estats democràtics.

El seu contingut s'articula en tres grans apartats, d'una extensió variable. Al primer es plantegen, molt breument, les bases de l'enfocament comparatiu i també els trets bàsics d'algunes de les propostes de classificació de les formes de govern. Es comença per esmentar les aportacions clàssiques i s'avança cap a una classificació més contemporània, segons la qual es distingeix entre autocràcia i democràcia.

Al segon apartat es fa un repàs de les característiques fonamentals dels principals tipus de règims autocràtics, com ara els sistemes comunistes, les monarquies tradicionals, els règims teocràtics i, finalment, els règims militars.

Finalment, es comenten, molt més detalladament, les diferències que hi ha entre els sistemes polítics que hom pot qualificar de democràtics. En aquesta darrera part, que és el nucli central d'aquest mòdul, es fa una primera distinció entre sistemes parlamentaris i sistemes presidencialistes, dins el conjunt integrat pels règims democràtics, atenent les relacions que s'estableixen en aquests entre el poder legislatiu i el poder executiu. Ara bé, atès que un enfocament estrictament institucional no és suficient per a comparar els diferents tipus d'estats, aquesta part finalitza amb la referència als dos grans models de democràcia proposats pel politòleg Arendt Lijphart en el seu llibre *Las democracias contemporáneas*, els quals, d'acord amb un conjunt de variables polítiques i socials, són denominats model "westminster" i model consensual.

Cal dir que el propòsit d'aquest mòdul és proporcionar una primera aproximació a l'estudi comparatiu dels diferents sistemes polítics, i que, en aquest sentit, no es pretén oferir només una anàlisi detallada dels estats prototípics, sinó proporcionar també nombrosos referents actuals.

Així mateix, es recomana que es tingui el llibre esmentat d'Arendt Lijphart com a punt de referència per tal d'afavorir una millor comprensió del que s'exposa a continuació. Es tracta d'una obra molt útil tant perquè representa un exemple força reeixit de l'aplicació de l'enfocament comparatiu, com per la quantitat d'informació que proporciona, tot i que no cal que aquesta sigui assumida en la seva totalitat, amb tot detall i profunditat.

Objectius

Els objectius principals que cal assolir mitjançant l'estudi d'aquest mòdul són:

- 1.** Saber les diferències entre una forma de govern autocràtica i una forma de govern democràtica, i adonar-se de l'existència d'una gran varietat de casos dins de cada grup.
- 2.** Reconèixer els trets principals dels dos grans tipus de models de sistemes democràtics: presidencialisme i parlamentarisme.
- 3.** Ser conscient del fet que no n'hi ha prou, a l'hora de caracteritzar un sistema polític democràtic, amb l'anàlisi de les seves institucions, sinó que cal tenir també present altres variables polítiques i socials.
- 4.** Tenir les referències bàsiques i necessàries referents a aquells estats que tenen més presència en els mitjans de comunicació del nostre entorn.
- 5.** Acceptar que hi ha diverses maneres de gestionar la democràcia i que els arranjaments institucionals adoptats han d'estar en conseqüència amb l'estructura social i amb la història de cada comunitat política. No hi ha un únic model democràtic ni, encara menys, aquest pot ser aplicat arreu de la mateixa manera.

1. Enfocament comparatiu

El fet de classificar és, en ciència política, igual que en qualsevol altra ciència. Es tracta, essencialment, d'un intent per a identificar i aïllar els trets principals d'un conjunt d'individus. Per tal d'aconseguir-ho, es reuneixen els casos que són semblants, de tal manera que es pugui fer una comparació i, a partir d'això, augmentar el nostre coneixement sobre una determinada qüestió.

L'enfocament comparatiu és bàsic en ciència política perquè, a diferència del que succeeix en altres ciències, aquí no és possible fer experiments. La comparació és l'única via possible per avançar sistemàticament en l'estudi dels fenòmens socials i polítics.

Tanmateix, qualsevol classificació que hom faci, tant en ciència política com en la resta de ciències socials, serà arbitrària, en certa mesura, perquè dependrà exclusivament d'aquell aspecte del sistema polític que l'observador hagi volgut remarcar. En conseqüència, hi haurà diversos criteris de classificació segons els objectius de la recerca.

Per tal de començar, i a mode d'introducció, hom pot trobar en les properes pàgines una presentació breu de les propostes més significatives de classificació de les diferents formes de govern que han tingut més rellevància al llarg de la història del pensament de la ciència política, i també una indicació dels criteris en els quals les comparacions que es fan en l'actualitat troben la seva fonamentació.

1.1. Repàs d'algunes classificacions clàssiques

Els primers intents per tal de fer una classificació de les diferents formes de govern corresponen als temps dels pensadors de l'antiga Grècia. No obstant això, es pot convenir en el fet que les tipologies clàssiques són tres: la d'Aristòtil, la de Maquiavel i la de Montesquieu.

1.1.1. Aristòtil

El filòsof grec Aristòtil (384-322 aC.) va desenvolupar una classificació dels règims polítics prenent com a model els governs de cent cinquanta-vuit ciutats-estat gregues del seu temps.

Lectures complementàries

Un bon resum sobre l'enfocament comparatiu en ciència política és el que ofereixen:

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

Per a una visió una mica més àmplia, vegeu:

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

Vegeu també

Sobre els aspectes a l'entorn dels plantejaments democràtics a l'antiguitat clàssica, vegeu l'apartat 1.1 del mòdul "Teoria de la democràcia".

Aristòtil, a l'obra titulada *Política*, va establir la seva classificació partint de dos criteris complementaris:

1) El **criteri del nombre**, que diferencia entre aquells estats que estan dirigits per:

- a) **una persona**, és a dir, la **monarquia**;
- b) **unes poques persones**, és a dir, l'**aristocràcia**;
- c) **moltes persones**, és a dir, la **república** (*politeia*).

2) El **criteri de l'interès**, que fa referència a la finalitat de l'actuació dels governants, i que distingeix entre:

- a) aquells que ho fan segons l'**interès propi**;
- b) aquells que ho fan tenint present el **bé comú**.

El **resultat** de combinar aquests dos criteris defineix:

- **tres formes polítiques qualificades de pures**, atès que els governants, mitjançant la seva activitat dins l'àmbit polític, hi busquen únicament satisfer el bé comú. Aquestes serien: la monarquia, l'aristocràcia i la república;
- **tres formes polítiques corruptes**, en les quals aquells que controlen el poder polític manen només en interès propi. Aquestes formes de govern es corresponen amb: la tirania, l'oligarquia i la democràcia.

Aristòtil feia notar que aquests tipus que havia definit no existien d'aquesta manera tan rígida en la realitat, sinó que es tractava d'una tipologia ideal.

	Formes pures "en benefici de tots els ciutadans"	Formes corruptes "en benefici dels qui manen"
Govern d'un	Monarquia	Tirania
Govern de pocs	Aristocràcia	Oligarquia
Govern de tots	República ("politeia")	Democràcia

La classificació d'Aristòtil va gaudir de molta consideració durant molt de temps, tot i que alguns pensadors posteriors van completar l'esquema o van discutir-ne alguns detalls.

Lectura complementària

En relació amb les aportacions dels autors més importants en la història del pensament polític, i, molt especialment, les d'Aristòtil, Maquiavel, Montesquieu, Madison, Hamilton i Jefferson, vegeu: **Botella, J.; Cañeque, C.; Gonzalo, E.** (ed.) (1994). *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Madrid: Tecnos.

1.1.2. Maquiavel

El florentí Niccolò Machiavelli (1469-1527) presenta en la seva obra magna *El Príncep* (1513) una nova proposta de classificació de les formes de govern. En aquest cas, Maquiavel les redueix únicament a dues: la monarquia i la república.

Aristocràcia i democràcia segons Maquiavel

Ell no considerava rellevant diferenciar entre l'assemblea de notables –corresponent a l'aristocràcia– i l'assemblea popular –característica de la democràcia–, perquè per tal d'arribar a la consolidació d'aquesta voluntat col·lectiva ambdues han d'emprar algunes regles com, per exemple, el "principi de la majoria". En canvi, a la monarquia, la voluntat que preval i que esdevé llei és la d'una sola persona: el monarca.

La raó d'aquesta reducció, que inclou l'aristocràcia i la democràcia dins la república, rau en el **criteri clau** que serveix a Maquiavel per a establir la diferència entre els règims polítics:

- a) el govern d'un **únic individu**, d'una sola persona física;
- b) el govern d'una **assemblea**, d'un cos col·lectiu.

La contraposició entre monarquia i república que proposà va tenir vigència durant molt de temps, però va entrar en problemes seriosos des del moment en què la monarquia va transformant-se en **monarquia constitucional** i, posteriorment, en **monarquia parlamentària**.

Vegeu també

Les característiques de la monarquia absoluta es tracten a l'apartat 2.4.1 del mòdul "Política i poder".

1.1.3. Montesquieu

Charles-Louis de Secondat, baró de la Breda i de Montesquieu (1689-1755) també va aportar un esquema de classificació dels governs, molt rellevant dins l'evolució del pensament polític, segons el qual els tres models de govern serien el republicà, el monàrquic i el despòtic.

La proposta de Montesquieu té algunes **semblances** amb la d'Aristòtil:

- 1) tots dos prenen com a model una **trilogia**;
- 2) tots dos ofereixen una categorització fonamentada en el **criteri del nombre** de persones que tenen el poder.

No obstant això, també presenten **diferències** importants:

- 1) en primer lloc, Montesquieu considera que **aristocràcia** i **democràcia** són dos vessants del **govern republicà**;
- 2) en segon lloc, Montesquieu introdueix la categoria del **despotisme**, el qual serveix a la finalitat d'incorporar els casos propis del món oriental;
- 3) en tercer lloc, Montesquieu hi afegeix un criteri nou per acabar de conceptualitzar les diferents formes de govern: el **principi que indueix els individus a obeir**.



Montesquieu (1689-1755).

Forma de govern	Naturalesa	Principi
República democràtica	Sobirà: tot el poble	La virtut cívica
República aristocràtica	Sobirà: una part del poble	La moderació en l'ús de la desigualtat
Govern despòtic	Sobirà: un sol, sense llei ni regles	El temor
Govern monàrquic	Sobirà: un sol només mitjançant les lleis i els poders intermedis	L'honor (l'esperit del cos)

Font: Botella; Cañeque; Gonzalo (1994: 214).

Característiques del despotisme

El despotisme combina l'element numèric amb l'element qualitatiu, atès que és el govern d'una única persona –com ara la monarquia–, el poder del qual no està limitat per cap llei, és a dir, que la seva voluntat no té frens.

En l'obra *L'esperit de les lleis* (1748) Montesquieu relaciona el tipus de govern amb el tipus de societat, i considera que no existeix una constitució ideal per a tots els països, sinó que hi ha molts elements que la condicionen. El clima, la situació geogràfica, la història, l'educació, la moral, el patriotisme i el nivell d'igualtat econòmica ajuden a determinar el tipus de govern de cada país. Tot i això, la **variable** fonamental és la **grandària territorial** de l'estat: si aquest és molt gran, el més habitual és que es doni el despotisme.

L'anàlisi que Montesquieu fa dels diferents casos de la seva època, el porta a prendre el **cas britànic** com una mena de model que cal seguir, atès que, al seu entendre, aquest conté els elements que garanteixen el **govern moderat**, al qual considera com l'única garantia de les llibertats. I és en aquest context que neix la seva proposta de la **separació de poders**, la qual es fonamenta en la constatació que l'únic que atura el poder és un altre poder.

Per això pensa que la millor manera d'evitar el despotisme és aconseguir que el poder estigui dividit entre diversos òrgans independents, de tal manera que, en el marc d'un determinat disseny institucional, cap d'ells no es pugui imposar als altres.

Montesquieu pensa que el cas britànic s'acostaria a aquest model en la mesura que hi ha elements propis de la monarquia –però sense un poder arbitrari–, elements democràtics –com ara l'existència d'un parlament format pels representants del poble–, i elements de l'aristocràcia –en el poder judicial i a la Cambra dels Lords.

A partir d'això, Montesquieu elabora la seva idea de la **separació de poders**, vinculant cadascun dels poders a un grup social diferent:

- 1) un **poder legislatiu**, integrat pels representants del poble, que s'encarrega de fer les lleis;
- 2) un **poder executiu**, encapçalat pel monarca, que dirigeix el govern i l'administració;
- 3) un **poder judicial**, en mans de jutges independents, que s'encarrega d'administrar la justícia.

L'**objectiu** de la separació de poders era, per a Montesquieu, **establir** un model que superés la monarquia absoluta francesa del seu temps i implantés, en el seu lloc, un **govern limitat**, semblant al que ell pensava que tenia Anglaterra.

Influència immediata de les idees de Montesquieu

Les seves tesis van rebre un impuls fort amb la Revolució Nord-americana, que va donar lloc al naixement dels Estats Units d'Amèrica. La seva Constitució (1787) recull el principi de la divisió de poders d'una manera molt estricta i això es completa amb la divisió territorial del poder entre els poders de la Federació i els poders dels estats membres.

1.2. Classificació en l'actualitat

Un cop presentades algunes de les propostes clàssiques que pretenien classificar els diferents sistemes de govern, en primer lloc, en aquest apartat, s'analitzaran les dificultats a què s'ha de fer front actualment i també els criteris que es fan servir en aquestes classificacions; i, en segon lloc, es plantejarà el contingut de la distinció bàsica que separa els **sistemes democràtics** dels **sistemes autocràtics**.

1.2.1. Dificultats existents i criteris emprats en les diverses classificacions

La primera dificultat a què cal fer front fa referència a l'**establiment de les categories d'anàlisi** per a determinar a quina pertany cada cas, ja que no es poden fer ni generalitzacions excessives ni detallismes excessius que portin a una simple casuística.

La **distinció clàssica** –fonamentada en el criteri numèric, proposada per Aristòtil– ja **no serveix** perquè, entre altres raons, és evident que tant la monarquia com la república han evolucionat moltíssim des d'aleshores. En

l'actualitat, moltes monarquies són parlamentàries, i, com es veurà més endavant, el cap d'estat no és responsable políticament i, a més, el poder sobirà és del poble, el qual està representat en un parlament elegit democràticament.

Així mateix, des de la fi del segle XVIII, amb el naixement dels Estats Units d'Amèrica (EUA), el **concepte de república** ha **ressorgit**, i ara es pot conceptualitzar tenint en compte el seu vessant democràtic.

A més, no solament els individus que s'han d'estudiar –en aquest cas, els sistemes polítics concrets– han variat substancialment, sinó que les eines d'anàlisi també han evolucionat molt gràcies a l'avenç del coneixement en la ciència política.

En aquest sentit, a l'hora de classificar els sistemes de govern és del tot insuficient tenir en compte només el nombre dels qui governen i amb quina finalitat. Cal prendre en consideració molts altres factors del sistema polític, com ara el **sistema de partits** o la **cultura política** de la ciutadania, per citar-ne dos dels més rellevants.

Així doncs, en l'origen de les comparacions modernes, cal situar els esforços per fer una classificació dels sistemes de govern en la qual es posin en relleu les interrelacions existents entre diverses variables de tot tipus, amb el benentès que s'ha de tendir cap a una certa simplicitat. Del que es tracta és de trobar algunes pautes que siguin útils per a comparar casos diferents.

La línia promoguda per **Alexis de Tocqueville** (1805-1859), d'analitzar quines són les condicions perquè es doni la democràcia, ha tingut diversos continuadors.

Un d'ells és **Seymour Martin Lipset** qui, en la seva obra *Political Man. The Social Bases of politics*, estableix que un sistema polític basat en els principis de la democràcia liberal només és possible allà on hi hagi una relativa igualtat social i econòmica suficient per a garantir l'estabilitat política, i en aquells països en els quals el desenvolupament econòmic i industrial ha produït un alt nivell de prosperitat material. En conseqüència, el capitalisme i la democràcia liberal anirien estretament vinculats.



Alexis de Tocqueville (1805-1859).

Tanmateix, cal tenir present que es tracta d'un debat obert, en el qual no hi ha encara conclusions definitives.

L'anàlisi de Tocqueville

Una de les aportacions més dignes d'esment és la que fa aquest pensador francès en la seva obra *La democràcia a Amèrica* (publicada en dues parts els anys 1835 i 1840), on estableix les relacions que hi ha entre el sistema polític i l'estructura socioeconòmica corresponent, en el marc d'una reflexió per a determinar quines han d'ésser les condicions que permetin l'establiment i la consolidació d'un model de democràcia que no atempti contra el valor de la llibertat de l'individu.

1.2.2. Distinció bàsica: autocràcia enfront de democràcia

Amb la intenció d'avançar en la comparació entre els diversos sistemes polítics, una proposta de criteris per a fer una primera distinció és la que es basa en el grau de **participació** que existeix en cadascun **dels ciutadans en la presa de decisions públiques**.

En aquesta distinció, el criteri fonamental, aportat per Hans Kelsen, deriva de la resposta a la pregunta següent: d'on surt l'ordenament jurídic?

Segons el politòleg italià **Norberto Bobbio**, l'aportació de Kelsen és fonamental:

"L'única innovació interessant és la que introdueix Kelsen, qui, partint de la definició d'estat com un ordenament jurídic, critica la tipologia aristotèlica per superficial, atès que està basada en un element extrínsec com és el nombre, i, en conseqüència, sosté que l'única manera rigorosa per a distingir una forma de govern d'una altra consisteix a conèixer la manera diversa en què una constitució regula la producció de l'ordenament jurídic. Aquestes maneres no són tres, sinó dues: l'ordenament jurídic pot ser creat –i contínuament modificat– sia des de dalt, sia des de baix. Des de dalt, quan els destinataris de les normes no participen en la creació d'aquestes. Des de baix, quan sí que hi participen. [...] A aquestes dues formes de producció corresponen dues formes pures o ideals de govern, l'autocràcia i la democràcia".

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

La distinció entre sistemes democràtics i sistemes autocràtics es concreta posant tota l'atenció en descobrir com exerceixen el poder les autoritats.

En els **sistemes democràtics** els **dirigents** del país estan sotmesos a determinades **restriccions**. No poden fer tot allò que volen ni de la manera que volen. Han de fer allò que vol la majoria sense acabar amb la minoria, i d'acord amb els procediments legals preestablerts, sovint explicitats en una constitució. Són, doncs, responsables del seu comportament davant la resta de la població.

Hom pot considerar un estat com un estat de dret, quan s'observa un seguit de garanties, com ara:

"Que garanteix l'exercici dels drets fonamentals, que divideix l'exercici dels poders de l'estat entre diferents institucions o òrgans, i que subordina l'actuació d'aquests a la llei, en la mesura que és expressió de la voluntat del poble".

Isidre Molas, *Derecho Constitucional* (1998, pàg. 47).

En contraposició, els **sistemes autocràtics** es caracteritzen perquè **els governants no són responsables davant dels governats**. Els drets humans no són respectats, i tampoc no s'obeeix ni l'imperi de la llei, ni la independència del poder judicial, ni cap dels elements característics de l'estat de dret. Malgrat que no es pot negar que la violència és un recurs de qualsevol estat, la repressió –o, en el millor dels casos, l'amenaça constant a fer-la– és la força principal dels sistemes autocràtics.

Accepcions de "democràcia" i diversitat de sistemes democràtics

Tal com s'ha vist en altres llocs, sota el terme de democràcia hi tenen cabuda moltes accepcions diferents. En el cas que ens ocupa, per sistema democràtic caldrà entendre aquells estats que aconsegueixen els criteris de la democràcia liberalrepresentativa, tot i que, segons els casos, poden emprar mecanismes més propis de la democràcia directa, en la qual tots els ciutadans prenen les decisions que els afecten. Així mateix, en aquest grup d'estats democràtics és molt fàcil establir algunes distincions entre ells segons el disseny institucional que han adoptat per tal de fixar les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu. El resultat és l'existència de sistemes parlamentaris i de sistemes presidencialistes, els quals seran analitzats més endavant.

En un model exclusivament teòric:

"Un govern democràtic ideal seria aquell, les accions del qual estiguessin sempre en perfecte acord amb la voluntat de tots els seus ciutadans".

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

Ara bé, en la realitat, aquesta forma política no s'ha donat mai i és, com a mínim, altament improbable que arribi a existir alguna vegada. Per aquesta raó, el concepte de democràcia s'ha restringit en favor de la denominada **democràcia representativa**, és a dir, aquella que és definida com el govern dels representants del poble lliurement elegits pel poble.

En conseqüència, l'enfocament sota el qual s'han redactat les pàgines següents no és, doncs, l'estudi de l'ideal de democràcia, sinó el dels casos concrets de règims democràtics –anomenats **poliarquies** per Robert Dahl–, amb la finalitat d'analitzar fins a quin punt s'hi aproximen.

D'entrada sembla evident que no es pot parlar de democràcia allà on no es reconeix el sufragi universal en les eleccions. En conseqüència, emprant un mínim de rigor, no es pot parlar de l'existència del sistema democràtic fins que no es produeix la generalització del dret de vot al total de la població, al llarg del segle XX.

Sufragi universal masculí i femení

Mentre que el sufragi universal masculí data, en termes generals, de començament del segle XX, el femení s'estén sobretot a partir de la Segona Guerra Mundial. El reconeixement del dret de vot de les dones és bastant tardà. Va ser fruit del treball de les sufragistes i d'una sèrie de canvis en la societat. No va ser fins després de la Primera Guerra Mundial que va començar a ser reconegut més àmpliament. Algunes de les dates més representatives d'aquest procés són, segons Vallès i Bosch (1997): EUA (1917), Canadà (1917), Àustria (1918), Alemanya (1919), Holanda (1919), Dinamarca (1920), Suècia (1921), Regne

Vegeu també

La relació entre el poder i l'ús de la força física s'estudia a l'apartat 1.5.1 del mòdul "Política i poder".

Vegeu també

Per analitzar quines són les condicions que han d'existir per parlar de democràcia es recomana llegir l'apartat 3.1 del mòdul "Teoria de la democràcia".

Lectura recomanada

En relació amb l'enfocament comparatiu i el mode de reflexió sobre els sistemes democràtics és indispensable la consulta de:

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

Lectura complementària

En relació amb els diferents règims polítics que s'observen actualment, vegeu:

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

Unit (1928), Espanya (1931), França (1946), Itàlia (1946), Japó (1948), Bèlgica (1948) i Suïssa (1971).

En algunes ocasions, determinats fets històrics d'una gran transcendència han provocat una sèrie de constitucions de sistemes democràtics, la darrera de les quals ha estat la desencadenada per l'ensorrament de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (URSS) l'any 1991.

D'altra banda, si es considera que els sistemes polítics que no són democràtics són, per definició, autocràtics, aquests es caracteritzarien per l'absència dels criteris anteriorment citats, encara que, lògicament, també hi ha diferents graus d'autocràcia.



Manifestació sufragista a Londres, el mes de maig de 1914.



Gravat La Constitució atacada pels seus enemics, s.d.

2. Sistemes polítics autocràtics

Els sistemes polítics autocràtics, malgrat els elements comuns que els diferencien dels sistemes democràtics, presenten moltes divergències entre ells.

Una **primera distinció** que es pot fer, tot i que és discutible, és la que permet una divisió entre els **sistemes autoritaris** i els **sistemes totalitaris**. A més, dins de cada subgrup, també es poden distingir diversos tipus de sistemes polítics, segons les respectives característiques institucionals i atenent les justificacions ideològiques sobre les quals aquests es fonamenten.

A les properes pàgines s'assenyalaran, en primer lloc, els principals punts del debat a l'entorn de la distinció entre sistemes autoritaris i totalitaris, i, a continuació, es plantejaran els trets que caracteritzen els sistemes polítics comunista, teocràtic, tradicionalista i militar.

2.1. Diferències entre els sistemes polítics autoritaris i totalitaris

Enfront el gran nombre de casos existents de sistemes polítics autocràtics i, arran de la necessitat d'avançar en la seva caracterització, es va plantejar la conveniència de fer la distinció entre dos grans grups a partir dels casos reals dels quals es pot disposar:

- 1) el dels sistemes **totalitaris**;
- 2) el dels **autoritaris**.

Tot i les dificultats que comporta fer aquesta distinció, atès que un mateix cas evoluciona i canvia en el temps, hi ha prou elements per a considerar-la viable analíticament.

El que separa l'**autoritarisme** del **totalitarisme** no és una qüestió de grau en el recurs a la coerció per mantenir-se en el poder per part de les autoritats, sinó que és una qüestió de qualitat, atesa la intencionalitat política subjacent. És en aquests termes que s'estableix la frontera entre un i altre grup.

En efecte, mentre que en un sistema autoritari els governants tenen l'objectiu de sotmetre la societat, en un sistema totalitari la voluntat que el guia és la de conformar-la d'acord amb un nou sistema de valors, amb uns referents ideològics forts i amb l'ajut d'una intervenció decidida de l'estat.

Lectura complementària

Aquesta distinció va ser plantejada per primer cop per:

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

Totalitarisme i autoritarisme

La diferenciació entre totalitarisme i autoritarisme és un debat inconclús i molt polèmic, l'origen del qual remunta al context de la Guerra Freda i a un intent clar per deslegitimar l'anomenat "Bloc de l'Est", integrat per l'URSS i els seus aliats.

Si bé l'exemple més clar d'un sistema totalitari és el cas del nazisme a Alemanya (1933-1945), també s'han considerat en aquest sentit els sistemes fonamentats de la ideologia marxista-leninista, altrament dits comunistes.

Així, els **règims nazifeixistes** i els **règims comunistes**, malgrat les diferències ideològiques evidents, compartien alguns **elements** que permetrien englobar-los dins el grup dels **sistemes totalitaris**:

- 1) existència d'una **ideologia completa** que proporciona una determinada visió del món i una explicació global;
- 2) recurs als mecanismes emanats d'un **lideratge fort**, acompanyat per l'estimulació del culte a la personalitat dels dirigents;
- 3) **forta intervenció de l'estat** en tots els àmbits –públic i privat– de la vida dels ciutadans, amb la intenció de transformar la societat segons uns determinats pressupòsits ideològics i mitjançant l'eliminació simultània dels elements divergents;
- 4) establiment d'una **forta jerarquia en l'exercici del poder**, sovint per mitjà d'un partit que articula la societat i que impulsa l'acció de l'estat, amb el qual es confon;
- 5) **participació popular** en les tasques d'agitació i de propaganda, per tal d'incentivar l'adhesió de la ciutadania al règim polític.

Pel que fa als **sistemes autoritaris**, els **elements** que permeten identificar-los com a tals serien els següents:

- 1) Un sistema autoritari **no** té aquestes pretensions de **bastir una nova societat**, sinó que tendeix a limitar l'ús de la coerció quan percep que ja no hi ha amenaça a la seva estabilitat i permanència.
- 2) En aquest sentit, en un sistema autoritari existeix la possibilitat que es manifesti un cert **pluralisme** pel que fa a les elits, si bé aquest té un caràcter limitat.
- 3) La **ideologia dominant** d'un sistema autoritari és **més difusa i menys globalitzadora**. No hi ha el recurs a la mobilització política extensa i intensa –excepte en alguns moments determinats de la seva evolució històrica. El líder –o el grup dirigent reduït– exerceix el poder dins d'uns límits formalment mal definits, però que, en realitat, són bastant predictibles. A més, l'intervencionisme de l'estat en l'economia és menor, ja que es respecta un alt grau d'iniciativa privada.



Benito Mussolini a Líbia, el 1937.

Atès que els règims nazifeixistes van desaparèixer després de la victòria aliada a la Segona Guerra Mundial (1945), durant molt de temps els únics referents de sistema totalitari que van quedar van ser els règims anomenats **comunistes**, tot i que aquests van anar evolucionant progressivament cap a formes més pròpies d'un sistema autoritari, especialment en alguns estats.

Més recentment, els nous **règims teocràtics** –com ara les repúbliques islàmiques de l'Iran i de l'Afganistan–, fonamentats en l'aplicació d'uns principis religiosos a la vida política, s'acostarien a aquesta categoria de sistemes totalitaris.

Ara bé, més enllà de la distinció entre sistema totalitari i autoritari, el conjunt de sistemes polítics autocràtics –per oposició als democràtics– continua sent massa gran. S'imposa, en conseqüència, intentar afinar una mica més i trobar subgrups que es puguin diferenciar d'acord amb uns trets característics comuns. És per això que els hem agrupat en: règims comunistes, règims teocràtics, monarquies tradicionals i règims militars.

2.2. Règims comunistes

El primer estat d'aquest tipus va sorgir a Rússia després de la **Revolució d'Octubre de 1917** i del conflicte bèl·lic subsegüent, el qual va finalitzar amb la **creació de l'URSS**. Després de la Segona Guerra Mundial, en aquells estats de l'Europa de l'Est ocupats per l'exèrcit soviètic es van constituir governs inspirats en el model de l'URSS.

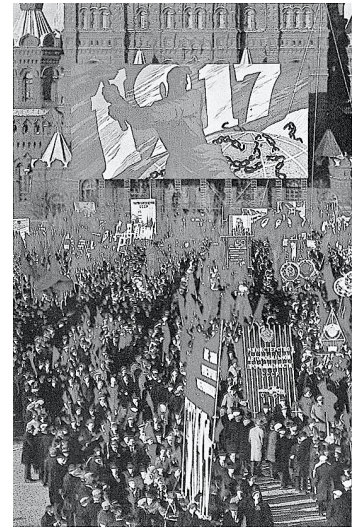
Així mateix, durant els anys 60 i 70 del segle XX, en alguns estats nous d'Àfrica i d'Àsia sorgits com a conseqüència de la descolonització també es van implantar règims comunistes.

Finalment, en alguns estats, l'accés al poder d'unes noves autoritats després d'una revolució va desembocar també en la instauració d'un sistema polític d'aquestes característiques –com ara els casos de la Xina o Cuba.

Els règims **comunistes** són aquells que es fonamenten en l'aplicació dels principis ideològics del marxismoleninisme, si bé matisats a cada estat pel seu propi context històric.

Tot i això, la conceptualització d'aquest tipus de sistema polític pot ser difícil, per la qual cosa és preferible detallar-ne els **trets bàsics**:

1) Hi ha una **ideologia oficial** vinculada d'alguna manera als escrits de Karl Marx i Vladimir Ilyich Lenin.



Celebració del cinquantenari de la Revolució Russa a la plaça Roja de Moscou, l'any 1967.

L'etiqueta "comunista"

En realitat, el terme "comunista" no pot ser aplicat a cap estat perquè, segons el pensament de Karl Marx i Frederick Engels, s'arribarà al comunisme quan la propietat privada sigui abolida, ja no existeixin les classes socials i l'estat sigui innecessari. No obstant això, aquest terme s'empra actualment per tal de distingir el model marxista aplicat pels partits comunistes del marxisme propugnat pels partits socialistes o socialdemòcrates.

- 2) El sistema polític està dominat per **un únic partit**, que, tot i celebrar eleccions, no pot ser mai vençut perquè aquestes no són competitives.
- 3) Hi ha una **planificació centralitzada** de l'economia i una absència relativa de la propietat privada.
- 4) La **llibertat d'expressió i d'associació** està **limitada** pel control estatal sever de les organitzacions i per la censura de la premsa, que és propietat de l'estat.
- 5) **No hi ha el concepte de separació de poders** i, en conseqüència, la independència del poder judicial resta limitada.

Diversitat interna dels règims comunistas

Des de sempre, la diversitat interna d'aquest conjunt d'estats era molt gran, ja que comprenia: 1) des d'estats caracteritzats per una societat agrària i preindustrial –Laos o Cambotja– fins a estats plenament industrialitzats –Txecoslovàquia o Hongria; 2) des d'estats amb un nombre molt gran de territori i de població –la Xina o la mateixa URSS–, fins a d'altres de grandària molt més limitada –Bulgària o Romania. I també eren molt diferents segons les seves respectives evolucions polítiques. Mentre que Iugoslàvia o Albània, en línies diferents, es van anar apartant de les directrius marcades per l'URSS, a Polònia hi va haver una certa tolerància quant a l'existència de la petita propietat privada, i a l'Alemanya de l'Est es permetia l'existència d'organitzacions polítiques no comunistes, encara que clarament subordinades al partit hegemònic. Pel que fa al grau de tolerància en relació amb les esglésies o els sindicats, val a dir que aquest també va ser diferent a cada estat.

El resultat és que, fins a la **caiguda del mur de Berlín** l'any 1989, al món hi havia gairebé una trentena d'estats amb un sistema polític més o menys qualificable de comunista, que aplegaven més de mil cinc-cents milions de persones. Des d'aleshores, el nombre de països amb aquest tipus de règim ha tendit a disminuir ràpidament, i només en queden uns pocs, si bé la majoria estan registrant certs canvis, sobretot pel que fa al sistema econòmic.

Països comunistes actuals

La Xina ha fet passos gegantins per a acceptar alguns principis del capitalisme, com també Cuba, encara que en menor mesura. L'únic cas on es pot dir que es manté una concepció extrema dels principis del marxismoleninisme és Corea del Nord, que ha esdevingut una autèntica relíquia d'aquest model. En aquest cas, hi ha una veritable fusió entre partit únic i estat, atès que el cap d'estat ho és també de l'exèrcit i del partit; el partit ho controla tot; els funcionaris de l'estat han de ser membres del partit; les organitzacions "cíviques" estan integrades per membres del partit; i el pes de la burocràcia i de l'aparell del partit en la societat és aclaparador.

L'evolució dels règims comunistes ha fet que, en alguns casos, es pugui parlar dels règims postcomunistes com d'un nou tipus de sistema polític.

En efecte, les bases d'aquest procés de transició es troben en els canvis soferts en els estats socialistes de l'òrbita soviètica a partir de la fi de la dècada dels anys 80 del segle XX, com a conseqüència de:

1) la **derrota en la cursa d'armaments** que mantenien amb els EUA i els seus aliats europeus;

2) la **fallida simultània del sistema econòmic**, basat en la planificació centralitzada i la propietat estatal de la immensa majoria dels mitjans de producció.

La fita clau d'aquest procés va ser l'arribada al poder de **Mikhail Gorbatxev** l'any 1985, atès que, en accedir a secretari general del PCUS (el Partit Comunista de la Unió Soviètica), va esdevenir el màxim responsable del Govern de l'URSS, des d'on va impulsar una política de reestructuració i transparència en diversos àmbits de l'economia i la política, fet que aviat va precipitar els esdeveniments:

1) En primer lloc, l'any 1989 els alemanys **enderroquen el mur** que dividia en dos sectors –l'occidental i capitalista i l'oriental i socialista– la ciutat de **Berlín**, i s'inicia el procés per a la reunificació dels dos estats alemanys sorgits després del final de la Segona Guerra Mundial.

2) En segon lloc, l'oposició democràtica en diversos estats de l'Est d'Europa impulsa una **revolució** –més o menys pacífica segons el cas– per a instaurar un **sistema democràtic liberal**.

3) En tercer lloc, el procés entra en una nova fase amb el **col·lapse definitiu** de l'URSS l'any 1991, que implica:

- a) el seu desmembrament i la seva desaparició com a federació;
- b) el sorgiment de nous estats independents a partir de les repúbliques que hi havien format part;
- c) l'inici de diversos processos de transició cap a la democràcia, d'una banda, o, al contrari, la consolidació d'uns règims autocràtics regits per antics dirigents comunistes que s'han reciclat als nous temps.

Aquests canvis polítics són molt ràpids. Mentre que en alguns estats han representat un accés molt accelerat cap a models de la democràcia liberal, en altres s'ha procedit més lentament. En aquest interval, alguns sistemes polítics han pres formes d'un cert **autoritarisme populista**, que presentaria les **característiques** següents:

1) l'**estat és feble** i és **vist amb sospites** per part de la majoria de la població;



Mikhail Gorbatxev.

La *perestroika* i la *glasnost* de Gorbatxev

Gorbatxev, secretari general del PCUS, inicia, l'any 1987, la *perestroika* ("reestructuració") i aconsegueix que aquesta sigui adoptada pel partit com la seva política oficial. Malgrat les interpretacions diverses que poden fer-se'n –com ara, fins a quin punt tenia l'objectiu de millorar el sistema soviètic, o si era un moviment democràtic–, el resultat és que va implicar la democratització i l'articulació de demandes que sobrepassaven la capacitat de control del PCUS. Gràcies a això, també es va impulsar la *glasnost* ("transparència"), que va representar la possibilitat que els afers públics es poguessin discutir obertament d'una manera més lliure.

2) el **sistema de partits** també és **feble**, atès que hi ha nombrosos partits que estan competint pel poder, i aquests presenten uns programes polítics poc articulats i poca predisposició per al compromís amb les altres forces polítiques;

3) les **llibertats civils** tenen un **estatus baix**, especialment les que fan referència a les minories;

4) el **sector públic**, que és propietat de l'estat, és **molt important**, encara que l'objectiu és evolucionar cap a un sistema econòmic capitalista;

5) la **cultura política cívica** és **baixa**. Aquest terme l'hem d'entendre segons la definició donada per Gabriel Abraham Almond i Sidney Verba:

"Cultura política cívica és aquell tipus de cultura política que, per les seves característiques, és el més adient per a garantir l'estabilitat d'un sistema democràtic, ja que combina la vinculació afectiva envers els grups primaris –com la família o les comunitats religiosa o local– amb els coneixements i els sentiments favorables referents al sistema polític i els seus governants, que faciliten l'acceptació passiva de les seves decisions, i, també, amb la predisposició a participar activament en el control sobre els governants".

Gabriel Abraham Almond i Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones* (1970).

2.3. Règims teocràtics

El millor exemple d'aquests tipus de règims són els islàmics, com ara el dels "talibans" a l'Afganistan o el de la República Islàmica de l'Iran.

Es tracta de règims polítics sorgits de revolucions o de crisis polítiques d'ampli abast en els quals l'element religiós, el qual té el suport de les masses, és bàsic per a legitimar el sistema polític. En aquests sistemes polítics, on la majoria de la població és musulmana, s'estableix la supremacia de l'element religiós, al qual el polític s'ha de supeditar.

La religió és la base de tots els altres aspectes de la vida, i res no pot separar-se'n. La llei no pot ser laica, sinó que ha de fonamentar-se en els preceptes islàmics. Així mateix, les autoritats de l'estat són religioses.

Estats teocràtics actuals

Tot i que l'expansió d'aquesta visió política de l'Islam en alguns estats amb majories musulmanes faci pensar que els règims teocràtics siguin només propis d'aquesta religió, s'ha de tenir present que en ple segle xx hi ha altres dos casos clarament teocràtics. L'un és el representat pel Vaticà, el cap d'estat del qual és el papa, que és elegit per un col·legi cardenalici inspirat per l'Esperit Sant. L'altre és el règim lamanista del Tibet, desaparegut arran de la invasió xinesa a la fi de la dècada dels anys 50 del segle xx. A ambdós estats, el poder polític es confon amb el poder religiós i els sacerdots són les màximes autoritats de l'estat.

El cas de l'Iran

Un cop mort l'Ayatollah Khomeini, el seu líder carismàtic, l'any 1989, el poder teocràtic s'ha suavitzat i els elements laics tenen més entrada en la direcció dels afers públics, amb la qual cosa el pes de la religió en la vida dels ciutadans iranians és menor.

Orígens del fonamentalisme

L'apogeu de l'islamisme polític de caire fonamentalista també s'ha d'explicar com una reacció anticolonial a la imposició dels models polítics de la tradició europea occidental.

2.4. Monarquies tradicionals

Els exemples més típics d'aquest tercer grup són els representants per les monarquies islàmiques d'Aràbia Saudita, el Marroc, o els diversos emirats del golf Pèrsic.

Es caracteritzen per un sistema polític autocràtic integrat pels règims tradicionals, els quals prenen la forma de monarquies o altres sistemes anàlegs, com ara el sultanat, l'emirat, etc.

Tot i que, segons el cas, en aquests països pot haver-hi una major o menor obertura democràtica –com serien els casos del Marroc o de Jordània, en els quals s'han fet passos vers l'assoliment d'un cert grau de pseudoparlamentarisme–, el poder absolut del cap d'estat –el rei, el soldà, el xeic o l'emir– continua sent molt gran.

Amb la finalitat d'evitar la pèrdua total del poder, el cap d'estat pot acceptar posar en pràctica alguns canvis politicoconstitucionals que permetin una certa penetració dels mecanismes de la democràcia liberal als seus països–encara que sigui només en aparença– i, sobretot, que facilitin el desenvolupament de l'economia. Mitjançant aquesta mena d'actuacions, aquests monarques intenten guanyar-se el suport popular i perpetuar el seu poder i el de la seva família.

En aquest context, els mecanismes autoritaris que continuen tenint a la seva disposició no s'empren fins que l'oposició política és prou forta per representar una amenaça real.

En aquests estats la **font principal de legitimació del poder polític** és, seguint la tipologia weberiana, la **tradicional**:

- 1) Les **institucions polítiques** estan altament **jerarquitzades** i afavoreixen el manteniment de les **desigualtats socials**.
- 2) Aquestes societats són semblants, pel que fa a la distribució del poder, a les que hi havia a l'Europa preindustrial, en les quals el **poder** i la **riquesa** es **concentraven** en unes **poques mans**.
- 3) La **ideologia dominant** en aquests estats és, lògicament, **conservadora**, atès que està orientada a facilitar la preservació de les estructures socials tradicionals que han regulat el seu sistema polític fins aquest moment, en les quals l'element religiós és fonamental.

2.5. Règims militars

Molts d'aquests règims sorgeixen o bé després d'accedir a la independència, o bé després d'un cop d'estat.

Aquest darrer tipus de sistema polític autocràtic és el que engloba el conjunt de règims militars, és a dir, aquells en els quals l'exèrcit és una peça fonamental en l'exercici del poder i en els quals el recurs a la coerció és més clar.

Actualment, la majoria dels casos es concentren, territorialment, a l'Àfrica i a l'Amèrica Llatina, tot i que al llarg del segle XX hi ha hagut exemples d'aquest tipus de règims en tots els continents del món.

Els militars són els governants gràcies a la força de les armes, encara que poden tenir el suport més o menys generalitzat de sectors de la població civil. Cal tenir present que l'existència d'un règim militar tendeix a coincidir amb territoris en els quals el nivell de desenvolupament econòmic és bastant baix.

La **diversitat interna** d'aquest grup és força gran:

- 1) hi ha règims basats en el **lideratge indiscutit d'un cabdill militar**, com va ser el cas de la dictadura del general Augusto Pinochet a Xile;
- 2) hi ha d'altres en els quals el poder suprem és exercit amb un **caràcter col·legial**, mitjançant una junta militar, com va ser el cas de la dictadura argentina;
- 3) hi ha un tercer tipus en el qual la **participació de civils** en el govern és **considerable**: Algèria n'és un bon exemple.

Tanmateix, tots ells comparteixen una sèrie de trets característics:

- 1) evidentment, **no hi ha eleccions**;
- 2) el recurs a la **repressió** és molt **important**.

Ara bé, tot i que poden prendre un contingut populista argüint una fonamentació de tipus nacionalista en contra d'un enemic exterior per tal de mobilitzar la població, l'eix de la seva actuació és la defensa dels interessos de l'elit dominant.

3. Sistemes polítics democràtics

Els sistemes polítics que es recolzen en el model de la democràcia liberal poden organitzar-se de formes molt diferents. Un dels criteris més emprats per fer una **primera classificació** es fonamenta en les **relacions** que s'estableixen entre el **poder executiu** i el **poder legislatiu**, és a dir, entre el **govern** i el **parlament**.

Existència d'altres criteris

No obstant això, hi ha altres criteris que es poden fer servir per a completar la distinció entre règims democràtics, com ara, la distribució territorial del poder –si es tracta d'un estat centralitzat o federal–; o bé criteris que no són estrictament institucionals, sinó que fan referència més aviat a un conjunt de variables del sistema polític –sistema de partits, grau d'homogeneïtzació de la població, eixos de conflicte existents, etc.– i que, segons com estiguin interrelacionats, fan que aquell sistema polític concret sigui classificat com a proper a un model determinat de democràcia.

En aquest sentit, a les pàgines que segueixen s'analitzarà, en primer lloc, la classificació que hom fa de les democràcies en virtut de les relacions existents entre el poder legislatiu i el poder executiu; i, a continuació, es mostrarà una altra tipologia, proposada per Lijphart, que té en compte moltes altres variables polítiques i que fixa l'existència de dos grans models de democràcia:

- 1) l'anomenat model **majoritari**, també denominat "**westminster**";
- 2) el model **consensual**.

3.1. Relació entre poder legislatiu i poder executiu: parlamentarisme i presidencialisme

La distinció bàsica que es pot fer entre els diversos sistemes polítics de l'actualitat fonamentats en els principis de la democràcia liberal parteix de la seva forma de govern, considerant l'estructura de poder i les relacions establertes entre els principals òrgans de l'estat, això és, les que regulen l'entesa entre el govern i el parlament.

Per a tipificar les **relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu** en un sistema democràtic es poden prendre dos criteris fonamentals que són els que plantegen les preguntes següents:

- 1) Qui tria el cap de l'executiu?
- 2) Quin és el grau de dependència d'aquest en relació amb el legislatiu?

Pel que fa a la primera pregunta, hi ha dues opcions, atès que el cap de l'executiu pot ser elegit tant pel legislatiu –el parlament–, com pels electors. Quant a la segona qüestió, el cap de l'executiu tant pot estar subjecte a la confiança del legislatiu, com ser independent respecte d'aquest.

Quan el **cap de l'executiu és elegit pel legislatiu** i està **subjecte a la seva confiança**, es parla d'un **sistema parlamentari**, del qual el cas de referència modèlic és el del Regne Unit de la Gran Bretanya i d'Irlanda del Nord.

Quan el **cap de l'executiu és elegit pels votants** i és **independent de la confiança del legislatiu**, s'està davant d'un **sistema presidencialista**, del qual el cas de referència és el dels EUA.

La majoria d'estats democràtics del món s'inscriuen en un o altre model, tot i que hi ha algun exemple que presenta alguna de les dues altres combinacions possibles; i, a més, hi ha algun altre cas que és difícil de classificar unívocament, com més endavant es veurà, perquè l'executiu és dual, atès que hi ha un president i un primer ministre.

		Cap de l'executiu	
		Subjecte a la confiança del legislatiu	Independent de la confiança del legislatiu
Electors del cap de l'executiu	El legislatiu	Parlamentarisme: Alemanya, Espanya, Bèlgica, Itàlia, Regne Unit, Suècia, Dinamarca...	Suïssa
	Els votants	Israel (des del 1996)	Presidencialisme: EUA, repúbliques llatinoamericanes, França (*)

Font: Lijphart (1992).

(*) El cas francès s'ha tipificat com a sistema semipresidencialista.

3.1.1. Parlamentarisme

La majoria de democràcies del segle XX s'han decantat vers el model definit pel **parlamentarisme**.

La voluntat general s'expressa per mitjà del sufragi universal en unes eleccions, que serveixen per a constituir el parlament, representant de la nació, i en el qual es manifesta una majoria i una minoria.

Influència del model britànic

El cas del Regne Unit és l'exemple clàssic de sistema parlamentari, i és per aquest motiu que el parlamentarisme ha estat el model adoptat d'una manera predominant arreu d'Europa i, molt especialment, a molts dels estats sorgits arran de la descolonització britànica.

El govern depèn del suport que trobi en la majoria del parlament, davant del qual és responsable. Per aquesta raó, es pot convenir que el **sistema parlamentari** es fonamenta en la **col·laboració entre els poders**, ja que aquests mantenen unes relacions de permanent dependència entre ells per tal d'acomplir les funcions respectives.

Per tal d'entendre millor en què consisteix el sistema parlamentari, s'han de tenir present les qüestions següents: quins són els elements clau que caracteritzen els sistemes parlamentaris, i quins són els elements secundaris que permeten establir una subclassificació.

Serà aquest, doncs, l'objectiu que caldrà assolir en l'explicació continguda en les pàgines següents:

1) Elements clau que caracteritzen els sistemes parlamentaris

a) El cap d'estat i el cap de govern són persones diferents. En un sistema parlamentari, el cap d'estat pot ser:

- un **monarca**, com són els casos del Regne Unit, Espanya, Països Baixos, Bèlgica, Suècia, Noruega i Dinamarca;
- un **president** de la república, com succeeix a Itàlia, Irlanda, Alemanya, Israel i Àustria.

Ara bé, tant en una monarquia com en una república, el cap d'estat simbolitza i representa l'estat, i les seves funcions són sobretot cerimonials, malgrat que, en alguns casos, gaudeix d'alguna potestat més rellevant que resulta establerta en la constitució o en els usos i costums d'aquell estat.

Tot i que la funció simbòlica pot semblar poc significat, en realitat constitueix l'element més destacat dels seus poders, ja que serveix a la finalitat última d'identificar la unitat i la permanència de l'estat, i, al mateix temps, el cap d'estat representa també el paper de garant de la continuïtat de les institucions estatals.

Durada del mandat del cap d'estat en un sistema parlamentari

El fet que el cap d'estat sigui el garant de la continuïtat de l'estat és la raó que justifica que tingui una durada en el càrrec més llarga que altres institucions. Deixant de banda les monarquies parlamentàries, a les repúbliques el cap d'estat té un mandat superior al del parlament. Per exemple, a Itàlia el president és elegit per set anys, mentre que el Parlament només ho és per cinc; i, a Alemanya, el president és elegit per cinc anys i el Parlament, per quatre.

Vegeu també

Sobre els drets dels ciutadans a participar del poder per mitjà d'uns representants elegits pel poble, vegeu l'apartat 1.3 del mòdul "Teoria de la democràcia".



El rei Joan Carles I es dirigeix a la població espanyola la nit del 23 de febrer de 1981.

Intervenció política del cap d'estat

Encara que la Constitució espanyola estableixi que el rei no té cap poder executiu, ningú no pot menysprear l'impacte polític d'algunes de les seves intervencions públiques en un moment determinat. L'exemple més clar resulta el paper que va exercir en la preservació del sistema democràtic la nit del 23-F l'any 1981, amb ocasió de l'intent fallit de cop d'estat.

No obstant això, una de les seves **funcions** més importants és que, formalment, els caps d'estat són els encarregats, per la constitució corresponent, de **nomenar el cap de govern**. Ara bé, com que la persona nomenada ha de disposar del suport de la majoria parlamentària, el seu marge de maniobra és, en realitat, molt escàs.

En conseqüència, la seva **influència política és limitada**, i depèn de la personalitat del cap d'estat, de com gestioni la seva autoritat moral i d'allò que se li permet en la tradició política i constitucional de l'estat en qüestió.

Ateses les funcions d'un cap d'estat en un sistema parlamentari, la diferència fonamental entre una monarquia o una república és que, en el primer cas, el cap d'estat és vitalici i la seva successió està establerta per la via hereditària, mentre que, en la república, el cap d'estat és elegit per la ciutadania o pels seus representants.

El cap d'estat en una república parlamentària

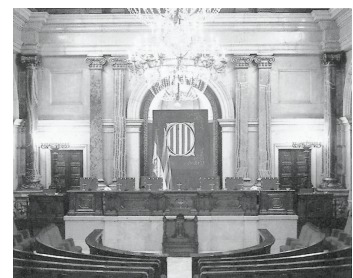
L'elecció del president de la república en un sistema parlamentari pot ser feta directament pel conjunt de ciutadans –com ara a la República d'Irlanda– pel parlament –cas d'Israel– o per un col·legi electoral constituït amb aquesta finalitat. Per exemple, a Itàlia el president de la república és elegit per les dues cambres del parlament reunides en assemblea sota la presidència del president de la cambra de diputats. A més, a aquesta reunió s'afegeixen tres delegats de cada regió autònoma –excepció feta de la Vall d'Aosta que només té un delegat– dels quals almenys un no pertany a la majoria política de la regió. A Alemanya, en l'elecció del president també s'hi reflecteix la dimensió territorial de l'organització del poder polític, atès que el col·legi electoral es compon dels membres del *Bundestag* –la Cambra Baixa del Parlament alemany– i d'un nombre igual de delegats elegits pels parlaments dels estats federats –*Landtage*–, en proporció a llur població i d'acord amb la correlació de forces polítiques presents en el respectiu parlament federat.

b) Existeix una relació de mútua interdependència entre govern i parlament

La relació entre el poder executiu, representat pel govern, i el poder legislatiu, identificat pel parlament, és d'interdependència, fins al punt que s'acostuma a parlar, en el sistema parlamentari, de la **fusió de poders**, atesa l'estreta col·laboració existent entre ambdós.

La **peça fonamental** del sistema parlamentari és, lògicament, el **parlament** o **assemblea legislativa**. Tanmateix, hi ha diferències entre els estats segons l'estructura interna del seu respectiu parlament, atès que aquest pot ser:

- **unicameral**, si només té una cambra;
- **bicameral**, quan en té dues: una **cambra baixa** i una **cambra alta**, que acostuma a rebre el nom de **senat**. Cal fer notar que, a la majoria d'estats, la forma més estesa és el parlament bicameral.



Sala de sessions del Parlament de Catalunya.

La cambra baixa és la més important perquè és la que té sempre la darrera paraula en el procés legislatiu i perquè li pertoca donar o retirar el suport al govern. És la cambra on, després de les eleccions, es configura la majoria parlamentària necessària per a nomenar el govern. Sempre que a la cambra baixa hi hagi una majoria que doni la seva confiança al govern, aquest podrà governar.

Denominacions de la cambra baixa

La cambra baixa pot rebre diversos noms segons els sistemes polítics, per exemple, *House of Commons*, al Regne Unit; *Congreso de los Diputados*, a Espanya; o *Bundestag*, a Alemanya.

El més habitual és que la **cambra preminent** sigui la **cambra baixa**, elegida sempre per **sufragi universal**. En un sistema parlamentari, el parlament –o almenys la seva cambra baixa– és l'única institució de l'estat triada directament pel poble.

En canvi, hi ha diverses maneres de **constituir la cambra alta**:

- a vegades resulta de l'elecció per **sufragi universal**, encara que pot emprar-se un sistema electoral diferent del que es fa servir per a la cambra baixa;
- d'altres és elegida per **assemblees legislatives territorials**;
- i també pot gaudir d'un caràcter **hereditari** i, de vegades, fins i tot **vitalici**.

A grans trets, també existeix la possibilitat de distingir dos grans grups d'aquest tipus de cambra quant als **orígens**:

- per un costat, aquelles cambres altes que són el **resultat de l'estructura federal** o **regional** de l'estat, com serien els casos d'Alemanya, Bèlgica o Espanya;
- per l'altre, aquelles que són una **reminiscència de la història constitucional** de l'estat, que és el que succeeix al Regne Unit.

En segon lloc, també es poden fer diferències segons els **poders** que tenen:

- En termes generals, la **cambra alta** té **menys poders** que la **cambra baixa**, si bé hi ha casos, com l'italià, en què ambdues cambres estan equiparades i fins i tot els membres són elegits d'una manera molt semblant –tot i que hi ha alguns pocs senadors escollits directament pel president de la república i que per a ser elector i ser elegit cal una edat superior a l'exigida per a la cambra baixa.
- En canvi, al Regne Unit, la House of Lords és un veritable **anacronisme** que **viola** bona part dels **principis democràtics**. Es tracta d'una cambra:
 - **no electiva**;
 - amb uns **càrrecs vitalicis**, i d'altres que, fins i tot, són **hereditaris**;

La House of Lords

La Cambra Alta del Parlament britànic està integrada per 790 membres hereditaris i 370 membres vitalicis, nomenats per un primer ministre. A més, hi ha 26 bisbes i 19 alts membres de la carrera judicial (*Law Lords*). Una de les funcions més importants és ser la darrera instància judicial de l'estat.

- amb **poders notables**, fins al punt que tenen la facultat d'endarrerir l'aprovació de les lleis.
- D'altra banda, la **Cambra Alta alemanya** (el *Bundesrat*) és una **cambr de representació dels estats federats**, en la qual cada *Land* té uns determinats vots segons la importància numèrica de la seva població, amb independència dels presents a la votació.
- Finalment, hi ha el cas del **Senat espanyol**, el qual, tot i ser una **cambr de representació territorial**, tant pel procés d'elecció dels membres –via eleccions generals i via assemblees legislatives autonòmiques– com per la resta de disposicions constitucionals, té un **paper marginal** en la vida política espanyola.

El *Bundesrat* alemany

Els membres del *Bundesrat* són tots els presidents dels estats federats (els *Länder*); els ministres de Finances, d'Interior i de Justícia dels diversos *Länder*; altres representants dels *Länder*; i qualsevol ministre de *Land* afectat per un problema que s'estigui debatent al *Bundesrat*. Els poders d'aquesta Cambra Alta depenen de la qüestió concreta que es tracti: des de disposar d'una capacitat absoluta per a vetar una llei fins a una simple capacitat dilatòria o suspensiva.

Ara bé, l'element central de les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu és que l'assemblea legislativa –que es correspon amb la cambra baixa quan el parlament és bicameral– és l'encarregada d'elegir el cap de govern. Així mateix, el cap de govern pot ser destituït pel parlament mitjançant una moció de censura, o si perd el suport de la majoria parlamentària que li havia permès d'accedir al poder.

En definitiva, el govern és responsable davant el parlament. En contrapartida, el cap de govern té la potestat de dissoldre el parlament i convocar noves eleccions anticipadament.

Quan al parlament es configura una nova majoria parlamentària diferent de la que va donar suport al cap de govern vigent, aquesta pot destituir-lo presentant una **moció de censura**. Es tracta d'una votació per a palesar que hi ha una nova majoria parlamentària que s'oposa a la política feta fins aleshores pel govern.

Ara bé, per tal d'impedir que el govern pugui estar massa afeblit políticament i, en conseqüència, protegir l'estabilitat governamental, en algunes constitucions s'ha previst que la **moció de censura** hagi de ser **constructiva**, és a dir, que no solament hi ha d'haver una majoria en contra de l'actual cap de govern sinó que aquesta majoria ha d'estar d'acord sobre un candidat alternatiu. Per aquesta raó, s'ha constitucionalitzat que, quan es presenti una moció de censura, aquesta hagi d'anar acompanyada del nom de la persona candidata alternativa. Si la moció prospera, automàticament aquesta persona queda elegida nou cap de govern.

La moció de censura a la Constitució espanyola

Directament inspirada per la Llei Fonamental alemanya de 1949, l'article 113 de la Constitució espanyola de 1978 preveu el mecanisme regulador de la moció de censura:

- 1) El Congrés de Diputats pot exigir la responsabilitat política del Govern mitjançant l'adopció de la moció de censura per majoria absoluta. La moció de censura haurà de ser proposada com a mínim per la desena part dels diputats i haurà d'incloure un candidat a la Presidència del Govern.
- 2) La moció de censura no podrà ser votada fins que hagin transcorregut deu dies des de la presentació. Dins els dos primers dies d'aquest termini podran presentar-se mocions alternatives.
- 3) Si la moció no fos aprovada pel Congrés, els signataris no podran presentar-ne cap més durant el mateix període de sessions.

A més, el govern pot reforçar la seva actuació política sotmetent el parlament a explicitar si encara hi ha una majoria que li dóna suport. Això ho pot fer mitjançant dos mecanismes:

- Un és plantejant-li una **qüestió de confiança**, és a dir, una votació en la qual es demana si el govern disposa del suport d'una majoria dels diputats. Si la votació és negativa, el cap de govern està abocat a la seva dimissió, la qual serà obligatòria o no segons les disposicions constitucionals de cada estat.
- El segon mecanisme és vincular la **votació d'un projecte de llei important** pel govern –que molt sovint es tracta dels pressupostos de l'estat– a la seva continuïtat. Si el govern perd la votació, el cap de govern o bé dimiteix, o bé convoca noves eleccions.

Ara bé, aquest poder del parlament sobre el govern queda compensat pel fet que el cap de govern té la capacitat de dissoldre anticipadament el parlament i convocar noves eleccions.

Aquesta és una **eina fonamental** en la pràctica política de qualsevol sistema polític de tipus parlamentari, ja que sovint el cap de govern tendeix a **dissoldre el parlament** i, en conseqüència, a **convocar eleccions** en aquell moment que li sembla més favorable per a renovar la majoria al parlament o, si més no, en aquell menys perjudicial per a la seva continuïtat al capdavant del govern.

Malgrat algunes limitacions lògiques –com ara que no es pugui dissoldre el parlament quan hi ha una moció de censura en marxa, o falti un determinat període per a celebrar eleccions ordinàries–, la dissolució anticipada del parlament reforça molt el poder executiu i, més concretament, el del seu cap, el qual és el responsable, en última instància, de prendre la decisió d'avançar els comicis.

La dissolució anticipada, arma de doble tall

La capacitat de dissoldre de manera anticipada el parlament no sempre beneficia el màxim responsable del poder executiu. En diverses ocasions el partit del cap de govern que

dissol el parlament perd posicions a les eleccions immediates. Per aquest motiu, el cap de govern ha de trobar una bona justificació per a fer ús d'aquest mecanisme; altrament els resultats poden ser diferents dels que s'esperava.

A partir del que s'ha vist, cal que es tingui ben clar que les relacions entre govern i parlament dependran, en bona mesura, de la correlació de forces existent a la cambra baixa.

Si el govern disposa del suport d'una majoria suficient, no ha de témer que es pugui presentar una moció de censura, ni tampoc no es veurà obligat a plantejar cap qüestió de confiança. Al mateix temps, la iniciativa política se centrarà en el govern i el paper del parlament serà menor.

Ara bé, si no és així, si el govern recolza damunt una majoria precària –sia perquè aquesta és sovint fruit d'un acord entre més d'una força política, sia atès que el partit del govern entra en una crisi interna immensa–, és més probable que el conjunt del parlament –com a institució– tingui una major rellevància en la vida política de l'estat.

c) El cap de govern i la resta de l'executiu, el gabinet, formen un òrgan col·legiat i responsable davant el parlament

En un sistema parlamentari, el **poder executiu** està encapçalat pel **cap de govern**, el qual pot rebre denominacions diferents segons els estats, d'acord amb les seves tradicions polítiques. Així, per exemple, al Regne Unit és el "primer ministre", a Alemanya és el "canceller", als Països Baixos és el "ministre-president", a la República d'Irlanda té el nom de "*taoiseach*", i a Espanya és el "president del govern".

Les vies mitjançant les quals el cap de govern assumeix les responsabilitats que li són pròpies també poden variar segons els estats, tot i que ha de disposar, en tots ells, del suport evident d'una majoria parlamentària.

Denominacions dels caps de govern autònom

Encara que es tracti d'entitats subestats, els estats federats d'Alemanya, o les comunitats autònomes d'Espanya, funcionen com un sistema parlamentari. A Alemanya, el cap de govern d'un *Land* és el "ministre-president"; mentre que a Espanya és el "president", llevat del cas de la comunitat autònoma basca que rep el nom de "*lehendakari*", ("el qui va davant"). A Escòcia, el cap de govern és el "*First Minister*".

Així, en el cas britànic, un cop celebrades les eleccions i fet l'escrutini, el cap d'estat –actualment, la reina Elisabet II d'Anglaterra– nomena primer ministre el líder del partit que ha resultat victoriós en nombre d'escons. En canvi, en la majoria de les altres democràcies parlamentàries, el procés és més complex perquè hi intervé el parlament, encara que finalment, i en termes formals, sigui el cap d'estat qui en faci el nomenament.

En efecte, en aquests casos, un cop celebrades les eleccions generals, s'ha de constituir el parlament. Posteriorment, el cap d'estat –després d'una ronda de consultes entre els líders polítics, que pot ser més o menys llarga segons la composició de l'arc parlamentari– fa una proposta que és sotmesa a debat al parlament. Un cop fet aquest debat, hi ha una votació d'investidura en la qual es concreta públicament la constitució de la nova majoria parlamentària que haurà de governar.

El cap de govern elegeix el seu **gabinet**, és a dir, aquelles persones que formaran el govern amb ell. Tot i que, en principi, el cap de govern tria i destitueix lliurement els ministres, també hi ha diferències entre els estats.

En efecte, el debat se centra en fins a quin punt el cap de govern té preeminència, o fins a quin punt és només un *primus inter pares* –és a dir, si aquest només té un poder similar al dels altres membres del govern. La resposta a aquesta qüestió depèn tant de les previsions constitucionals de cada estat com de la situació política concreta, i es pot analitzar atenent dues variables: el grau de llibertat del cap de govern per a triar i destituir els ministres, i el procés de presa de decisions en el si del govern.

- Una qüestió important és valorar el **grau de preeminència** del cap de govern a l'executiu, la qual cosa s'observa per mitjà del paper que aquesta persona té en el procés que condueix cap al **nomenament i destitució dels ministres**.

En principi, el cap de govern els tria i destitueix lliurement. El grau de llibertat serà més o menys gran segons el grau de cohesió política de la majoria parlamentària que li dona suport.

Atès que el més habitual és que el cap de govern sigui el líder del partit que ha guanyat les eleccions, el més normal és que el cap de govern compongui el gabinet segons la seva voluntat, més enllà dels pactes polítics interns del partit. Ara bé, el cap de govern pot tenir algunes restriccions segons la correlació de forces dins del seu partit o, el que és més important, segons els resultats electorals.

Limitacions del cap de govern en la constitució del gabinet

Pel que fa a la correlació de forces dins del seu partit, pot donar-se la circumstància que el cap de govern no sigui el dirigent màxim del partit que ha guanyat les eleccions. Si això passa, el cap de govern haurà de satisfer les instruccions emanades des dels òrgans del partit al qual pertany.

D'altra banda, depenent dels resultats electorals, el govern es recolza sobre diversos partits. Aquests partits, en el moment de formalitzar el seu suport a un determinat cap de govern, pacten sovint la constitució d'un govern de coalició. En aquest govern, els integrants estan acordats entre les diferents forces polítiques que formen la majoria al parla-

ment, de tal manera que el grau de preeminència del cap de govern és mínima. Per això, no té massa llibertat per a triar els integrants del seu govern ni tampoc per a destituir-los, atès que o bé està constret pels pactes electorals, o bé es pot enfrontar a una veritable crisi de governabilitat.

Finalment, en els governs de coalició, el cap de govern és més aviat un coordinador de polítiques, ja que els ministres són molt gelosos de preservar la seva autonomia política en el departament que controlen. Si el cap de govern en vol destituir algun d'aquests, es veurà forçat a substituir-lo per un altre del mateix grup polític. En conseqüència, el grau de llibertat del cap de govern per fer el govern està bastant restringit.

Govern de CiU a la Generalitat catalana

Com és sabut, CiU és una coalició electoral de dos partits: Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) i Unió Democràtica de Catalunya (UDC). Segons els acords de la coalició, en cas de fer govern, el 25% dels consellers del Govern català han de ser membres d'UDC i la resta de CDC. En aquestes circumstàncies, Jordi Pujol (president de CDC) a l'hora de formar govern, havia de respectar necessàriament els acords de la coalició i triar com a consellers persones, si més no, proposades per UDC.

- L'altra qüestió és observar el **paper** del cap de govern en el **procés de presa de decisions** en el si del govern.

Pel que fa a aquesta darrera qüestió, la pràctica política –i, sovint, l'ordenament jurídic, d'una manera específica– estableix que el govern és un òrgan col·legiat en el qual hi ha debat i contraposició d'opinions. Ara bé, un cop les decisions s'han pres, aquestes vinculen tots els membres del govern, que se'n fan solidaris, i tots ells defensen públicament aquesta decisió.

En conseqüència, aquesta convenció indicaria que, en les reunions del govern –el **consell de ministres**, com s'anomena en alguns països–, tots els seus integrants voten i cada persona té un vot. Tanmateix, es pot intuir que això no és el que passa en realitat. Ningú no pot concebre un consell de ministres en el qual el cap de govern perdi una votació sense que això impliqui una crisi política de primer ordre.

Funcionament intern del consell de ministres

Cal ser conscients que les deliberacions del consell de ministres són secretes. Només en transcendeixen els resultats obtinguts, però no els debats previs.

Internament, qualsevol govern, a més del seu cap, pot presentar la **composició** següent:

- **Ministres:** aquelles persones responsables d'una àrea política determinada que acostuma a rebre el nom de "ministeri" o "departament".
- **Ministres sense cartera:** figures polítiques importants –per la seva ascendència dins el partit, per la seva popularitat, etc.– que participen en les deliberacions del govern, però sense tenir una responsabilitat concreta al capdavant d'un ministeri. Sovint els ministres sense cartera es poden ocupar d'una qüestió concreta, d'especial interès públic i polític per al cap de govern.

Pel que fa a la **jerarquia** a l'interior del gabinet:

- En alguns estats, **tots els ministres** tenen formalment el **mateix rang**, tot i que és obvi que hi ha ministeris més importants que altres a causa del volum del pressupost que controlen, o per altres motius –es pot convenir que és obvi que no tingui el mateix pes polític el ministre d'Exteriors que el de Benestar Social, per exemple.
- No obstant això, hi ha altres estats en els quals s'estableix una **certa jerarquia** entre els ministres. En el cas britànic, per exemple, hi ha dos grans nivells entre els ministres:
 - un nucli d'una dotzena de membres del govern **en contacte directe** amb el primer ministre: per exemple, i segons la voluntat del primer ministre, els responsables d'Interior, d'Economia, de Defensa, d'Escòcia, de Gal·les, d'Irlanda del Nord, etc.;
 - un segon grup integrat pels responsables d'àrees més concretes i **a les ordres dels integrants del nucli principal**.

El cas espanyol

Segons la Constitució espanyola, es permet que el president del Govern estableixi l'existència de vicepresidents del Govern, encarregats de coordinar l'activitat de ministeris diversos.

2) Altres qüestions relatives al parlamentarisme

En aquest apartat s'estudiaran qüestions com ara les diferències entre una república parlamentària i una monarquia parlamentària, la sobirania del parlament, la constitucionalitat de les lleis, o la centralitat del parlament en el sistema polític.

a) Diferències entre monarquia parlamentària i república parlamentària

En un sistema democràtic fonamentat en el parlamentarisme, l'únic tret que diferencia una **monarquia** d'una república és que, en la primera, el **cap d'estat** ho és **per naixement** –perquè la persona hereda segons una línia de successió prefixada–, i el seu mandat és **vitalici**.

En canvi, a la **república**, el **cap d'estat** ho és **per elecció popular** –sigui directa o indirecta–, i per un període de **temps limitat**.

Ara bé, sigui monarca o sigui president de república, el paper del cap d'estat és molt similar. Té uns poders polítics molt acotats, atès que pràcticament es limita a representar i simbolitzar l'estat. A més, el cap d'estat és políticament irresponsable i inviolable. Els seus actes estan preestablerts i han d'anar acompanyats pel refrendament d'alguna altra persona, sia el cap de govern, sia un ministre. En una democràcia parlamentària es diu que el cap d'estat pot tenir autoritat, però no té poder.

b) Sobirania del parlament

El debat sobre la sobirania del parlament s'origina en el moment en el qual s'estableix que aquest representa la nació i es tracta de delimitar fins a quin punt el parlament és sobirà i, en conseqüència, no està sotmès més que a la seva pròpia voluntat.

La resposta varia a cadascun dels estats, i està condicionada per les respectives tradicions polítiques. En principi, només hi ha **dues solucions** possibles: o bé el parlament és sobirà, o no ho és.

- La postura que **defensa la sobirania del parlament** només és dominant al **Regne Unit**. Es fonamenta en la doctrina segons la qual el Parlament britànic pot fer el que vulgui excepte limitar la sobirania del seu successor. En conseqüència, les lleis del Parlament britànic no estan sotmeses a cap control de constitucionalitat. Aquest principi està sota revisió arran dels canvis enregistrats al Regne Unit en els darrers anys i, sobretot, arran de la integració europea del Regne Unit. En efecte, el Regne Unit ha signat tractats internacionals –com ara la Convenció europea dels drets humans– que obliguen els poders públics i limiten, és clar, el marge d'actuació del Parlament.

La sobirania del parlament britànic

La sobirania del Parlament britànic és il·lustrada popularment dient que "el Parlament britànic pot fer el que vulgui, excepte transformar un home en una dona". En termes no tan populars, la sobirania del Parlament britànic es continua manifestant en les lleis que va aprovant. A mode d'exemple, la llei que estableix l'auto-govern per a Escòcia (1999) deixa ben clar que un futur Parlament britànic, en virtut de la seva sobirania, li pot treure l'autonomia només aprovant una llei que així ho expliciti.

- A la **resta d'estats** recolzats en un sistema parlamentari, que funcionen amb una constitució escrita en un únic text, el **parlament no és sobirà**. La **sobirania** resideix en el **poble**, que s'ha dotat d'una constitució que fixa els poders que corresponen a les diverses institucions de l'estat, entre elles el parlament. En conseqüència, el parlament només pot fer allò que li permet la constitució. Així mateix, les lleis que aprova el parlament s'han d'adequar al marc constitucional vigent a cadascun dels països institucionalment democràtics.

Vegeu també

Sobre la capacitat del poble per governar vegeu l'apartat 2 del mòdul "Teoria de la democràcia".

c) Control de la constitucionalitat

El debat sobre la sobirania del parlament va estretament vinculat, doncs, al debat sobre el control de la constitucionalitat, és a dir, a l'entorn de decidir quin òrgan pot determinar si les normes amb rang de llei s'adiuen al marc constitucional i com s'ha de procedir per a fer-ho.

Si el parlament és concebut com a sobirà, totes les lleis que aprovi són constitucionals per definició, encara que la pràctica política i la tradició imposin alguns condicionants. Ara bé, si el funcionament del sistema polític està regulat per una constitució que especifica:

- quins són els òrgans de l'estat;
- quines relacions han de mantenir entre ells;
- quines són les seves competències;
- quins són els principis que orienten les seves activitats;
- quins són els drets i els deures dels ciutadans;

el més habitual és que també s'hagi previst l'existència d'un **alt tribunal** que tingui per funció **interpretar la constitució** i determinar si una norma concreta s'hi adequa o no, ja que aquella és la norma suprema de l'ordenament jurídic d'un estat.

El control de la constitucionalitat de les normes i de les actuacions dels poders públics per mitjà d'un tribunal específic al marge del sistema judicial—el **tribunal constitucional**, o algun altre organisme amb un nom anàleg—va ser aplicat per primera vegada a Àustria l'any 1919 seguint la doctrina de Kelsen, i es va generalitzar a bona part dels estats europeus democràtics després de la Segona Guerra Mundial.

La decisió del tribunal constitucional és vinculant i representa l'anul·lació de la norma sobre la qual es pronuncia, que passa a ser considerada inconstitucional.

El tribunal constitucional acostuma a tenir un paper molt rellevant en aquells estats en els quals s'ha optat per un model d'organització territorial descentralitzat. En aquests casos, el tribunal constitucional ha de solucionar els conflictes de competències que existeixen entre el govern central i els governs subestats —ja siguin aquests estats federats, comunitats autònomes, o regions.

d) Centralitat del parlament

En el marc del parlamentarisme, pot semblar ocios plantejar-se fins a quin punt el **parlament** és la **peça central del sistema polític**, si no fos perquè hi ha **divergències** evidents entre el que diu la teoria i el que succeeix en el funcionament real de la vida política.

En efecte, segons l'establert en la divisió de funcions entre el poder executiu i el poder legislatiu, el parlament faria les lleis i el govern es limitaria a aplicar-les. Ara bé, en la realitat es comprova que la dinàmica fonamental en un sistema parlamentari se situa al voltant de la majoria parlamentària que governa

Vegeu també

En relació amb el paper de l'estat dins la societat i de la seva legitimitat per a la creació de regles que afectin tothom i regulin la societat, consulteu l'apartat 1.3 del mòdul "Teoria de la democràcia".

Lectura complementària

Per una explicació de l'origen i el funcionament del Tribunal Constitucional espanyol vegeu:

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



Madrid, seu del Tribunal Constitucional.

i l'oposició política. El parlamentarisme democràtic es basa en l'atribució del poder polític a la majoria expressada en el parlament, i, per això, és la seva voluntat la que ha de prevaler.

En aquest context, una de les conseqüències d'aquesta dinàmica és que el pes més gran de la iniciativa parlamentària pertoca al govern. La immensa majoria de les lleis que el parlament aprova tenen el seu impuls inicial en la voluntat del govern, que vol aplicar el seu programa polític.

Atès que el govern disposa d'una majoria que li dóna suport al parlament, no té massa dificultats per tirar endavant les seves propostes. En conseqüència, es pot afirmar que:

"El parlament exerceix més una funció de control legislatiu que una funció legislativa en el sentit literal".

Miquel Caminal, *Manual de ciència política* (1996, pàg. 391).

La centralitat del parlament es desplaça a favor del govern. Només en aquelles circumstàncies polítiques en les quals no hi ha una majoria parlamentària prou sòlida i estable, el parlament recupera part de la centralitat que li correspon en la lògica del sistema parlamentari. Llavors, tot i que el govern disposa d'escons suficients per fer la seva feina, sap que l'oposició té més força i que la seva capacitat de control polític és més gran.

Tanmateix, la centralitat del parlament també es veu afectada habitualment per la pràctica política dels partits, que orienten les seves estratègies electorals en el marc d'una lògica cada cop més propera a la del sistema presidencialista americà.

3) Conclusions

La majoria de les democràcies, i especialment a Europa, s'organitzen i funcionen d'acord amb els principis del sistema parlamentari. Això fa que, dins de l'esquema del parlamentarisme, hi hagi una gran diversitat de casos, amb diferències considerables entre ells, fruit, lògicament, de l'evolució històrica de cada país.

Aquestes diferències no solament estan en relació amb qui és el cap d'estat—un monarca o un president de república—, sinó també amb quins són els arranjaments institucionals que s'han establert —parlament unicameral o bicameral; estat descentralitzat territorialment o no—, i, sobretot, amb quin és el funcionament del sistema mateix.

"Corró parlamentari"

Quan una única força política ha obtingut una clara majoria absoluta d'escons al parlament, el govern que en depèn sap que totes les iniciatives legislatives que vulgui tirar endavant seran aprovades fàcilment. Així mateix, no haurà de témer que l'oposició pugui posar-los en dificultats. En aquestes circumstàncies, hom es refereix al "corró parlamentari". Pel que fa a Espanya, es pot fer esment de la majoria absoluta del PSOE l'any 1982, amb 202 diputats sobre 350.

Estratègies electorals de caire presidencialista

Les campanyes electorals se centren cada cop més en els líders dels partits, de tal manera que són presentats com si la ciutadania triés directament la persona que volen com a cap de govern. S'obvia que, en les eleccions generals, es tria també els diputats, els quals, a la seva vegada, hauran de donar suport a un cap de govern determinat.

Tanmateix, tots ells tenen uns elements en comú (Molas 1998: 116), que resumim a continuació:

a) La figura del **cap d'estat es diferencia** de la figura del **cap de govern**. Ambdues es configuren com a institucions amb funcions pròpies i diferenciades, i, sovint, el cap d'estat no pertany al poder executiu i es limita a assumir funcions representatives i simbòliques, amb la pretensió de situar-se al marge de la lluita política. En alguns casos, el cap d'estat pot conservar algunes funcions executives, si bé amb un marcat caràcter residual.

b) El **parlament** –o almenys una de les dues cambres que el poden integrar– és l'única institució de l'estat elegida directament per la ciutadania per **sufragi universal**.

c) El **govern**, com a òrgan col·legiat, necessita la **confiança parlamentària** per a exercir la seva funció de direcció política, és a dir, per a governar. El parlamentarisme democràtic es basa en l'atribució del poder polític a la majoria que s'expressa en el parlament, i davant de la qual el govern és responsable políticament.

3.1.2. Presidencialisme

El **presidencialisme** és el terme que identifica el segon gran grup en el qual es poden dividir els sistemes democràtics atenent les relacions que estableixen entre el legislatiu i l'executiu.

Mentre que, en els sistemes parlamentaris, la darrera i decisiva paraula correspon al parlament, en els sistemes presidencialistes, el cap de l'executiu és independent del parlament, atès que el president també ha estat elegit per la ciutadania i només és responsable políticament davant seu.

Els **sistemes presidencialistes** es fonamenten, doncs, en una **divisió de poders molt més estricta**, teòricament, que en el cas del parlamentarisme, en el qual es tendeix a parlar de fusió de poders.

A part de diverses disposicions que subratllen aquesta separació de poders, la més determinant és que en el presidencialisme, contràriament al que succeeix en el parlamentarisme, **l'executiu no necessita del suport parlamentari per a governar**.

Lectura complementària

Per tal d'aprofundir en el coneixement dels sistemes parlamentaris i les seves característiques, consulteu:

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

L'exemple per excel·lència d'un sistema presidencialista és el cas dels EUA, el qual representa el primer cas de república presidencialista de la història, encara que aquest sistema ha estat adoptat, sobretot, per la majoria d'estats llatinoamericans, si bé amb algunes especificitats atribuïbles a les respectives evolucions històriques.

Malgrat la diversitat interna que també es constata en el grup dels sistemes presidencialistes, tots ells comparteixen un important tret característic, que és ser una república, dirigida per un cap de l'executiu elegit pel poble.

En efecte, al contrari del que succeeix en el grup dels sistemes parlamentaris, on hi ha repúbliques i monarquies, en el grup dels **sistemes presidencialistes només pot haver-hi repúbliques**.

L'exposició d'aquest apartat s'articularà a partir dels punts següents: quins són els trets bàsics del sistema presidencialista, d'una banda; i, de l'altra, quins són els seus orígens i quina la seva evolució.

1) Trets bàsics del presidencialisme

Un sistema polític pot ser classificat com a presidencialista si es donen simultàniament les característiques següents:

a) El president és a la vegada cap d'estat i cap de govern

En els sistemes presidencialistes, una mateixa persona, el president, encapçala el poder executiu, acomplint la doble funció de cap d'estat i cap de govern.

En efecte, el president representa i simbolitza l'estat i, simultàniament, dirigeix la política del seu govern en tots els camps. Seguint l'exemple dels EUA, el president, a més d'acomplir les funcions protocol·làries pròpies d'un cap d'estat en un sistema parlamentari, té una sèrie de funcions com a cap de govern:



El president nord-americà L.B. Johnson rep el ministre francès d'afers estrangers.

"Secció 2

1) El president serà el cap suprem de l'exèrcit i de l'armada dels EUA, i també de la milícia dels diversos estats, quan aquesta estigui al servei dels EUA; podrà exigir l'opinió escrita del funcionari principal de cada departament executiu, sobre qualsevol assumpte que es relacioni amb els deures dels seus respectius llocs, i tindrà facultat per a ordenar una suspensió de sentència i per a concedir indults per delictes contra els EUA, excepte en casos d'acusació per responsabilitat oficial.

2) Amb el consell i consentiment del Senat, tindrà poder per a celebrar tractats, sempre que hi estiguin conformes dues tercers parts dels senadors; i, també amb el seu consell i consentiment, podrà nomenar ambaixadors, ministres públics i cònsols; els magistrats del Tribunal Suprem; i, també, tots els altres funcionaris dels EUA el nomenament dels quals no s'especifiqui en aquesta Constitució; i els càrrecs dels quals fossin creats per llei. El Congrés podrà, en virtut de la llei, confiar el nomenament d'aquells funcionaris de rang inferior que cregui convenient al president, als tribunals de justícia o als caps de departament.

Secció 3 (...)

El president rebrà els ambaixadors i altres ministres públics, vetllarà pel fidel acompliment de les lleis, i expedirà els nomenaments de tots els funcionaris dels EUA".

Constitució dels Estats Units d'Amèrica, art. 2, seccions 2-3.

Tanmateix, per entendre l'abast del poder del president no n'hi ha prou de saber què diu la Constitució dels EUA, sinó que en cal veure el funcionament. D'una banda, és fàcilment constatable que **els poders del president van més enllà** d'allò disposat en el text constitucional.

El seu paper es reforça:

- per l'**estil polític** de la persona en qüestió, és a dir, com governa i gestiona la seva popularitat, el seu poder de persuasió, etc.;
- pel **sistema d'elecció** del president, atès que aquest disposa d'una font important de legitimitat derivada del fet d'haver estat elegit pel poble;
- pel **funcionament mateix de les institucions**.

Ara bé, d'altra banda, el **poder del president dels EUA està limitat** pel poder de les altres institucions de l'estat:

- pel Congrés, compost per la Cambra de Representants i pel Senat;
- pels estats federats;
- pels governs locals;
- per les sentències del Tribunal Suprem;
- i, per extensió, pel conjunt d'actors que participen en el sistema polític: els mitjans de comunicació, les organitzacions polítiques, els grups de pressió i l'opinió pública.

b) El president és elegit per la ciutadania

A diferència dels sistemes parlamentaris, el cap de l'executiu és elegit pels ciutadans per un termini de temps preestablert. En relació amb l'elecció del president cal tenir en compte diversos aspectes, que són diferents a cada estat i que fan referència a factors com ara la durada del mandat, la possibilitat de la seva reelecció i el sistema electoral.

Pel que fa a la **durada del mandat**, aquesta pot oscil·lar segons els estats entre quatre anys –cas dels EUA– i els sis anys –casos de les Filipines i de Mèxic.

En relació amb la durada del càrrec, hi ha la qüestió de la **reelegibilitat**. Les solucions adoptades varien també segons els estats, segons les possibilitats següents:

- prohibir la reelecció i només facultar un mandat a cada president;
- prohibir la reelecció immediata i només possibilitar-la un cop hagi transcorregut un mandat d'interval;
- possibilitar la reelecció únicament per un segon mandat;
- no posar cap impediment a la reelecció.

L'opció de **limitar els mandats** dels presidents té avantatges i inconvenients. Seguint Giovanni Sartori (1994: 175-6), tres **inconvenients** serien:

- Els presidents que no poden ser reelegits ràpidament veuen afeblida la seva posició, perquè no disposen de recursos prou poderosos per a garantir la protecció futura dels seus seguidors.
- Els presidents que estan preocupats per la seva successió poden tenir massa pressa per a acabar allò que es proposaven.
- Els presidents que ho han fet bé haurien de poder disfrutar d'una nova oportunitat per repetir.

En canvi, **negar la possibilitat de reelecció** del president també pot tenir dos **avantatges**:

- Allargar el mandat del president és una manera de facilitar que esdevinguin dictadors.
- Els presidents que poden tenir un segon mandat es preocuparan més per facilitar la seva reelecció, que no pas per fer la feina per a la qual han estat elegits. Poden ser presidents "demagògics".

La reelecció del president als EUA

Les disposicions constitucionals dels EUA sobre la reelecció han variat al llarg del temps. En el text original de la Constitució (1787) es possibilitava la reelecció indefinida. Ara bé, George Washington, el primer president dels EUA, va implantar el costum de fixar

Lectura complementària

En relació amb les diferents característiques del sistema presidencialista, vegeu:

Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. Houndmills: Macmillan.

un límit de dos mandats. Aquest costum va ser assumit com a convenció política, fins que Franklin Delano Roosevelt va ser president des del 1933 fins a la seva mort, l'any 1945, essent reelegit tres vegades (1937, 1941 i 1945).

A partir de la seva entrada en vigor l'any 1951, l'esmena XXII de la Constitució estableix que ningú no serà elegit més de dues vegades per al càrrec de president i que ningú que hagi exercit aquest càrrec, o que hagi actuat com a tal, durant més de dos anys d'un període presidencial per al qual hagi estat elegida com a president una altra persona, podrà ser elegit per a aquest càrrec més enllà d'una vegada.

El tercer aspecte que cal tenir en compte és el relatiu al **sistema electoral** que es fa servir, atès que el president pot ser elegit directament per la ciutadania, o bé pot ser elegit indirectament. Per això, molt sovint, es disposa que les eleccions presidencials es realitzin en una data diferent de la d'altres tipus d'eleccions:

- El president és **elegit directament** quan els ciutadans voten entre els diferents candidats que s'han presentat i surt escollit el candidat que disposa de més suport.

Mínim de vots per a l'elecció dels presidents

Per tal que el president elegit tingui un suport popular ampli, sovint s'estableix que per ser proclamat president cal que el candidat més votat hagi obtingut un mínim de vots predeterminat, per la qual cosa, el lliandar habitual és superar el 50% dels vots emesos. Si cap dels candidats hi arriba, es convoca una segona volta. Al cap d'un període curt de temps –una setmana o quinze dies, depenent dels estats–, els ciutadans han de triar entre les dues persones més votades a la primera volta. Aquella de les dues que treu més vots serà el president.

- El president és **elegit indirectament** quan els ciutadans trien uns delegats que, al seu torn, elegeixen la persona que ha d'ocupar la presidència, com succeeix als EUA.

Les eleccions presidencials als EUA

El dia de les eleccions presidencials als EUA –el primer dilluns de novembre de cada any bixest–, els electors majors d'edat i inscrits en el cens elegeixen, en l'àmbit de cada estat membre de la Unió, els delegats que hauran de triar, en segona instància, el president i el vicepresident.

El total de delegats que elegeixen el president i el vicepresident és de 538 persones; en conseqüència, per a accedir a la Casa Blanca cal disposar, com a mínim, de 270 vots. En cada estat, el candidat guanyador, encara que sigui per un sol vot popular, s'emporta la totalitat dels delegats, el nombre dels quals és igual a la suma de representants que li corresponen a la Cambra Baixa del Congrés –la Cambra de Representants– depenent de la seva població, a més dels dos senadors atribuïts a cada estat.

A més, a aquestes 535 persones –les 435 corresponents als *congressmen* i les 100 que corresponen als senadors, i que equivalen a la suma dels 2 membres del Senat que pertoquen a cadascun dels 50 estats de la Unió–, cal sumar els tres delegats del Districte de Colúmbia –el de la capital, Washington.

El nombre d'aquests delegats varia molt segons els estats: hi ha estats molt poblats que trien molts delegats –Califòrnia escull més de 50 delegats enfront dels 30 de Texas o Nova York–, mentre que d'altres, els menys poblats, tenen el nombre mínim: tres–2 pel nombre de senadors i 1 pel congressista.

Aquesta desigualtat en el valor dels vots segons els estats té diverses conseqüències polítiques. En primer lloc, per a un candidat a la presidència dels EUA, és més important guanyar en els grans estats –encara que sigui per un sol vot– que guanyar sobradament en els estats petits. Així mateix, pot ser que la diferència en nombre de vots populars absoluts sigui molt ajustada, mentre que, en nombre de delegats aconseguits, la distància entre els candidats sigui molt més gran. En segon lloc, aquest sistema porta a la bipolarització entre dues grans formacions polítiques: el partit demòcrata i el partit republicà. És molt difícil que un tercer candidat independent pugui obrir-se pas. Així, l'any 1992, Ross

El legislatiu i l'elecció del president

En alguns sistemes presidencialistes està previst que si cap candidat obté la majoria de vots populars necessària, en lloc de fer una segona volta, s'ha establert que sigui la cambra baixa del parlament l'encarregada d'elegir el president.

El vicepresident dels EUA

En el cas dels EUA, la separació entre executiu i legislatiu és molt estricta. Una mateixa persona no pot ser, simultàniament, membre de l'executiu i del legislatiu, amb l'excepció del vicepresident dels EUA, que presideix el Senat, tot i que només pot votar en cas d'empat.

Perot, un candidat independent, tot i obtenir el 19% dels vots populars, no va obtenir cap vot electoral perquè no va ser primer a cap estat.

c) El president no pot ser destituït del càrrec pel parlament

En un sistema presidencialista, el president no és part del legislatiu i no pot ser apartat del poder pel parlament.

Només quan el president és acusat d'un delicte en un procés penal es pot iniciar el procediment legal especial per a destituir-lo, com és el cas d'*impeachment*, als EUA. Així, en circumstàncies normals, la durada del mandat del president és la que marca la Constitució.

De la mateixa manera, i en justa correspondència amb l'anterior disposició, el president **no pot dissoldre el legislatiu ni convocar eleccions parlamentàries**. Aquestes també se celebren en els terminis fixats constitucionalment.

Com a conseqüència, en un sistema presidencialista hi ha eleccions presidencials i eleccions legislatives o parlamentàries. La ciutadania s'expressa dues vegades, la qual cosa fa que tant l'executiu com el legislatiu tinguin la mateixa legitimitat democràtica, atès que ambdós òrgans de l'estat són elegits pel poble i només són responsables davant seu. A diferència del sistema parlamentari, l'executiu no depèn de la confiança del legislatiu.

Renovacions al Senat i al Congrés dels EUA

En el cas dels EUA, el mandat dels senadors dura sis anys i són renovats per terços cada dos anys, mentre que els membres de la Cambra dels Representants tenen un mandat de dos anys i també es renoven parcialment.

La celebració d'ambdós tipus d'eleccions s'acostuma a fer en dies diferents, tot i que en alguns països puguin ser simultànies. Hi ha arguments a favor d'una o altra solució:

- Si les eleccions es fan en el mateix dia, hi ha més probabilitats que el president electe sigui del partit que és majoritari al parlament. En aquestes circumstàncies, la governabilitat de l'estat possiblement serà més fàcil.
- Ara bé, si les eleccions presidencials i les legislatives no estan sincronitzades, és més probable que hi hagi majories diferents i que el president sigui d'un partit i que la majoria del parlament en sigui d'un altre. L'avantatge de fer eleccions en temps diferents és que els canvis i l'evolució de les opinions polítiques són contínuament contrastades i els polítics estan en millors condicions per anar-s'hi adaptant. A més, és una via per a assegurar la limitació dels poders, d'acord amb la lògica que l'únic que frena el poder és un altre poder.

La **contraposició** entre el president i el parlament pot facilitar el **bloqueig** del funcionament de les institucions polítiques, que s'ha de superar per mitjà dels mecanismes formals establerts a la constitució o amb la pràctica política. Mentre que als EUA hi ha una cultura política democràtica que ajuda a

la governabilitat, en altres estats on la tradició liberaldemocràtica és més feble, un conflicte entre el legislatiu i l'executiu pot amenaçar seriosament la continuïtat del sistema democràtic.

d) El president té un gabinet de col·laboradors clarament subordinats a la seva persona

En termes generals, el president designa els membres del seu govern i els destitueix lliurement. Aquestes persones són els seus consellers i la **relació** que s'estableix entre ells i el president és **jeràrquica**.

Els EUA i el nomenament dels secretaris d'Estat

En el cas dels EUA, cal tenir present que el Senat ha de donar el seu vistiplau al nomenament dels secretaris d'Estat (figura equivalent al "ministre" en tant que és el responsable màxim d'un departament) fet pel president. Tot i que el Senat normalment no posa problemes, alguna vegada s'ha oposat a un candidat. En conseqüència, el marge de maniobra del president per nomenar els seus col·laboradors no sempre és il·limitat. En canvi, no hi ha cap problema quan el president decideix la destitució d'un d'ells.

Tot i que el funcionament actual del parlamentarisme fa que les diferències amb el **presidencialisme** siguin mínimes en aquest aspecte, el govern **no és**, en aquest darrer tipus de sistema, **un òrgan col·legiat**. El president dirigeix la política del govern.

La diferència principal respecte del parlamentarisme rau en el fet que en el presidencialisme els membres de l'executiu només són responsables davant del president, i no davant del parlament.

Això no vol dir que aquest no tingui maneres de controlar les activitats del govern. En el cas dels EUA, les comissions d'investigació del Senat tenen molta importància i influència.

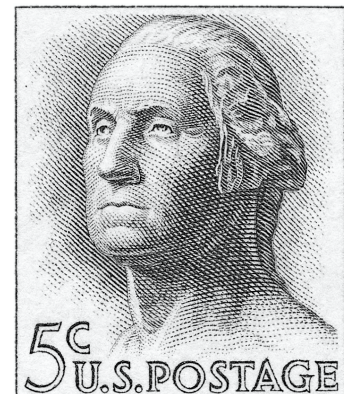
2) Orígens i evolució del presidencialisme

a) El naixement del sistema presidencialista als EUA

La creació dels EUA és el resultat de la **Declaració d'Independència americana** de les tretze colònies angleses d'Amèrica del Nord l'any 1776, seguida de l'aprovació de la Constitució del nou Estat per la **Convenció de Filadèlfia** (1787) i la **ratificació** per part dels estats integrants de la Unió al llarg del 1788.

Els pares de la Constitució

Entre els noms de les persones que van elaborar la Constitució de 1787 destaquen els de George Washington, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson (redactor de la Declaració d'Independència americana), Alexander Hamilton i James Madison. Aquests dos darrers, juntament amb John Jay, van publicar diversos articles aplegats sota el títol d'*El federalista* (1787-88), amb el pseudònim de *Publius*, que constitueixen els principis polítics i ideològics de la nova Constitució.



Retrat de George Washington (1732-1799) en un segell de correus nord-americà.

Pel fet de ser la primera república presidencialista de la història, els EUA esdevenen el model que segueixen –més o menys fidelment–aquells territoris que, a la resta d'Amèrica, es van independitzant de l'Imperi espanyol.

L'establiment d'un sistema republicà va estar facilitat pel fet que es creava un nou estat sense les limitacions evidents que hi havia a Europa, com a conseqüència de la seva història. A més, la mateixa composició social sobre la qual s'imposa aquest sistema, com a conseqüència del seu model fundacional, restava privada de l'existència d'estaments privilegiats, característics de la societat europea de l'antic règim.

Tot i que el model institucional que es dissenya inicialment per als EUA té algunes concomitàncies amb el sistema polític exemplificat per la monarquia limitada britànica del moment, els EUA es fonamenten en els principis més fonamentals de la democràcia liberal, la separació de poders i l'elecció d'un cap d'estat, que també és cap de govern, per sufragi popular.

L'ordenament institucional dels EUA reposa damunt la **Constitució de 1787** i sobre les successives esmenes que s'hi han anat afegint al llarg dels anys. El **resultat és un equilibri entre els diversos poders públics** aconseguit gràcies a una **divisió horitzontal i vertical del poder**:

- El poder està dividit **horitzontalment** entre la Federació (l'Estat central), els estats membres i el govern local. Cadascun d'aquests tres àmbits té unes competències determinades per la constitució i el conjunt de lleis.
- El poder també està dividit **verticalment**, atès que assigna la funció legislativa al Congrés, l'executiva al president i la judicial al Tribunal Suprem.

b) Extensió a altres llocs, sobretot a l'Amèrica Llatina

Seguint l'exemple de l'únic règim republicà existent aleshores, el dels EUA, les antigues **colònies espanyoles d'Amèrica del Sud**, a mesura que s'anaven **independitzant**, van **aplicar el model presidencialista** als nous estats nadius. La tradició colonial espanyola, basada en virreis i capitans generals, va facilitar la implantació del model presidencialista. El resultat és que la majoria dels sistemes presidencialistes del món es troben en el continent americà.

Lectures recomanades

L'evolució del sistema nord-americà segueix un procés complex que s'ha d'analitzar més profundament. Una explicació clàssica des dels plantejaments del dret constitucional és la proporcionada per:

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

Una visió més històrica és la presentada per:

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

Tanmateix, l'aplicació del sistema presidencialista als països democràtics de l'Amèrica Llatina va estar fortament condicionada, evidentment, per les circumstàncies polítiques i socials dels nous estats –el desenvolupament econòmic, la cultura política de la població, el sistema de partits, etc.

És per aquest motiu que aquestes repúbliques llatinoamericanes han introduït algunes modificacions en el sistema nord-americà, principalment, en dos sentits:

- Per la via de **reforçar el paper de l'executiu** a costa del legislatiu. El resultat és que el president als estats llatinoamericans té, formalment, més poders que el seu homòleg dels EUA.

Poders presidencials a les repúbliques llatinoamericanes

Molt sovint, a l'Amèrica Llatina el president és un òrgan colegislador, atès que té altres atribucions, com ara: iniciativa de llei, que, en algunes matèries, és una iniciativa exclusiva seva; convocatòria a legislatura extraordinària; declaració d'urgència en la tramitació dels projectes de llei; participació en el debat parlamentari de la llei per mitjà dels ministres d'estat; vet parcial; i delegació de facultats legislatives a favor seu.

A més, sovint se li reconeixen àmplies facultats en situació d'estat d'excepció. Fins i tot en certs estats s'ha previst la possibilitat que el president pugui dissoldre el Parlament i convocar noves eleccions, amb l'esperança que el nou Parlament tingui una composició política més en sintonia amb la presidencial.

- Mentre que els EUA tenen una estructura federal, els nous estats llatinoamericans acostumen a bastir unes **estructures molt centralitzades**. Àdhuc en aquells estats formalment federals –com ara Argentina o Mèxic– la pràctica política no pot ser qualificada com a tal.

Diferències entre els diferents sistemes presidencialistes llatinoamericans

El resultat d'aquest desenvolupament propi del presidencialisme als estats d'Amèrica Llatina ha estat l'existència de diferències entre ells, segons el grau de preponderància del cap d'estat en el sistema polític. Mentre que en alguns casos –com és el de Costa Rica, per exemple–, els poders del president estan contrapesats pels del Parlament, que té una capacitat fiscalitzadora real de les activitats presidencials, en altres casos el president té uns amplis poders reconeguts en la constitució que li permeten, en determinades circumstàncies, tenir una pràctica política massa propera a l'autoritarisme.

El model presidencialista dels EUA ha servit també per a inspirar algunes de les constitucions dels estats que, d'ençà de l'enfonsament del bloc soviètic a l'inici de la dècada dels anys 90 del segle XX, estan duent a terme un procés cap a la democràcia liberalrepresentativa.

Un dels exemples més significatius és el de la Federació Russa, tot i que conté alguns elements més aviat propis d'un esquema semipresidencialista. Després del fallit cop d'estat comunista de l'estiu de l'any 1991, el procés de Rússia cap a un sistema democràtic liberal s'està accelerant, coincidint al mateix temps

amb el procés de desintegració de l'antiga URSS. En el marc d'aquesta transició, l'any 1993 s'aprovà en referèndum una nova Constitució, sota un esquema presidencialista, si bé amb algunes especificitats.

Presidencialisme a Rússia

El cap d'estat, el president de la Federació Russa, és elegit directament pels ciutadans. Per això cal que obtingui la majoria absoluta dels vots en la primera volta o, si no és el cas, en una segona volta, entre els dos candidats més votats a la primera, en la qual cal disposar d'una majoria de vots. El mandat del president és de quatre anys i només es pot ser president durant dos mandats consecutius. El president només pot ser destituït per mitjà d'un procés d'*impeachment*. Els poders del president són considerables: nomena el primer ministre, pot dissoldre la *Duma* (la Cambra Baixa del Parlament), pot fer dimitir els ministres, té iniciativa legislativa i capacitat per vetar les lleis aprovades pel Parlament.

El Parlament és bicameral. Consta d'una Cambra Alta –el Consell Federal–, que representa els poders territorials de la Federació Russa, i una Cambra Baixa –la *Duma*. Aquesta última és una cambra formada per 450 diputats, elegits per sufragi universal, amb un mandat de 4 anys i que té el dret d'aprovar el nomenament del primer ministre.

La *Duma* ha de ser dissolta si hi ha noves eleccions, o si rebutja tres vegades la proposta de primer ministre feta pel president o vota una moció de censura contra el govern dues vegades en menys de tres mesos. La primera moció pot ser rebutjada pel president i la segona comporta la celebració de noves eleccions.

En conclusió, la Constitució russa reforça molt els poders del president, tot i que aquest, per a governar amb facilitat, ha de disposar d'una majoria de suport polític a la *Duma*. Atenent les seves característiques, el sistema polític rus es podria ubicar en el model presidencialista, si bé d'una manera convenientment matisada.

3) Conclusions

El sistema presidencialista representa el segon gran model de sistemes polítics democràtics.

Tots aquests tipus d'estats són repúbliques i segueixen, més o menys estrictament, el disseny institucional del cas dels EUA, que és el més important tant perquè va ser el primer a existir en la història, com pel seu funcionament ininterromput i per la seva preeminència entre la resta dels estats del món.

Un sistema polític pot ser caracteritzat com a **presidencialista** si aconsegueix simultàniament aquests **requisits**:

- el cap d'estat –el president– és elegit per sufragi popular;
- el cap d'estat no pot ser destituït durant el seu mandat preestablert per una acció parlamentària;
- el cap d'estat dirigeix el govern que ell ha nomenat.

3.1.3. Semipresidencialisme, semiparlamentarisme i altres tipus híbrids

Com ha estat indicat, la classificació dels sistemes de govern democràtics segons el doble criteri de qui elegeix el cap de l'executiu i de si aquest està o no subjecte a la confiança del legislatiu preveia l'existència de quatre grans models.

A més, dels dos règims comentats fins ara, el parlamentari i el presidencialista, es documenten uns estats que tenen una estructura institucional que no permet assignar-los en cap d'aquestes categories esmentades, almenys d'una manera evident:

1) D'una banda, hi ha el cas de l'Estat d'**Israel** en el qual, d'ençà del canvi de la **Llei Fonamental sobre el Govern de 1992** –que va entrar en vigor en les eleccions de 1996–, el cap de l'executiu és elegit directament pels ciutadans, a la vegada que està subjecte a la confiança del parlament. En conseqüència, es tractaria d'un **sistema semiparlamentari**.

2) De l'altre, hi ha el cas de **Suïssa**, on el cap de l'executiu és elegit pel legislatiu, però s'aparta de la lògica del parlamentarisme perquè l'executiu és independent de la confiança del legislatiu.

2) Finalment, hi ha un grup d'estats que es diferencien de tots els altres en el sentit que l'executiu és **dual**. Hi ha un cap d'estat amb poders sobre determinades matèries que forma l'executiu de l'estat, juntament amb un cap de govern que també disposa de poders executius. La ubicació d'aquest model a la graella classificatòria resulta difícil, perquè el cap d'estat és elegit directament pels ciutadans, mentre que el cap de govern és elegit pel legislatiu. Aquest sistema de govern ha estat anomenat **semipresidencialisme** i el seu exemple més citat és el de **França**.

A les properes pàgines es farà un repàs breu de les característiques bàsiques d'aquests tres casos diferents:

1) Semipresidencialisme

El **semipresidencialisme** és un sistema de govern amb un executiu dual, atès que hi ha un president, elegit pel poble, amb poders que no són únicament simbòlics, i un primer ministre, elegit pel parlament, dotat també de poders executius.

Aquest terme, **semipresidencialisme**, va ser promogut i definit per l'investigador de la ciència política **Maurice Duverger** arran de la seva anàlisi del sistema polític francès corresponent a la V República, el qual també ha servit d'exemple a altres estats.

Estats semipresidencialistes actual

En l'actualitat, hi ha sis estats que, acomplint uns mínims de democràcia, podrien definir-se com a semipresidencialistes: Colòmbia, Finlàndia, França, Polònia, Portugal i Romania. I n'hi ha uns quants més que també s'hi podrien incloure si només es tingués en compte la literalitat dels seus textos constitucionals: Angola, Egipte, Guatemala, Haití, Iran, Perú, i Sri Lanka. Finalment, Àustria, Irlanda i Islàndia, tot i ser democràcies en les quals els ciutadans trien directament el seu cap d'estat, no poden ser considerades com a semipresidencialistes, pel seu funcionament i pel fet de no tenir un poder executiu real. De fet, es tracta de sistemes parlamentaris.

Les **característiques** bàsiques del semipresidencialisme són les següents:

- a) Existència d'un **poder executiu dual** format per un president de la república i un primer ministre, les funcions dels quals estan ben determinades per la constitució.
- b) Elecció del president de la república mitjançant **sufragi universal directe**, la qual cosa li dona una gran legitimitat política. Juntament amb el parlament –o, com a mínim, la cambra baixa– és l'única institució de l'estat triada directament pels ciutadans.
- c) Atribució d'**amplis poders constitucionals** al president de la república, el qual no té únicament els poders propis d'un cap d'estat en un sistema parlamentari, sinó que té facultats d'ordre executiu, que li confereixen possibilitats reals d'actuar.

Atribucions del president de la república

Tot i les diferències existents entre els diversos estats, les atribucions més habituals són: el nomenament del primer ministre, la presidència del consell de ministres, el poder de convocar sessions parlamentàries extraordinàries, el poder de dissoldre el parlament anticipadament, la capacitat d'iniciativa legislativa, la direcció de les relacions exteriors, poders excepcionals en cas de crisi, el comandament suprem de les forces armades, el nomenament dels alts càrrecs de l'administració i la convocatòria dels referèndums.

- d) **Responsabilitat del govern davant el parlament**, el qual pot iniciar una moció de censura. En canvi, el primer ministre no pot dissoldre el parlament, atès que es tracta d'una competència atribuïda al president de la república.
- e) **Impossibilitat del president de ser censurat pel parlament**, atès que la durada del seu mandat està prefixada i només pot ser apartat del càrrec mitjançant un procediment d'*impeachment*.

El semipresidencialisme a França

El millor exemple d'un sistema semipresidencialista és el cas francès de la V República. El general Charles De Gaulle, líder de la resistència francesa durant la Segona Guerra Mundial, avaluant com a deficient el funcionament de la IV República –basada en un sistema parlamentari–, va impulsar l'aprovació de la Constitució de 1958 que donava més

Lectura complementària

Una anàlisi d'aquest sistema de govern es pot trobar a:

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

Lectura complementària

Per a un repàs dels diversos exemples de sistemes semipresidencialistes que hi ha al món, vegeu:

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

poder al president de la república. Amb la reforma de l'any 1962, la qual establia l'elecció directa del president, el règim semipresidencialista va prendre la seva forma definitiva.

El funcionament del semipresidencialisme francès està condicionat per les relacions que s'estableixen entre el president de la república i el primer ministre, que ha de disposar del suport d'una majoria parlamentària. Quan la majoria presidencial coincideix amb la majoria parlamentària, el paper del president queda realçat i el primer ministre és, més aviat, el seu màxim ajudant per a la política interna. Ara bé, és possible que es doni el cas contrari i aleshores s'entra en un període anomenat de "cohabitació". El president no pot nomenar un primer ministre aliè a la majoria que hi ha a l'Assemblea Nacional –Cambra Baixa del Parlament francès– i, en aquestes circumstàncies, el president ha de compartir el poder executiu amb el primer ministre. La gestió d'una situació de "cohabitació" dependrà, lògicament, de l'actuació de les dues màximes figures implicades i de la situació política concreta.

La "cohabitació" francesa

El primer període de "cohabitació" va tenir lloc entre el 1986 i el 1988. El president era el socialista François Mitterrand i el primer ministre era el centredretà Jacques Chirac. El segon període va ocórrer entre 1993 i 1995, quan el president era Mitterrand i el primer ministre era el centrista Edouard Balladur. El tercer període va començar l'any 1997 i s'estengué fins al 2002, quan el president fou Jacques Chirac (centredretà) i el primer ministre Lionel Jospin (socialista).

Existeix un debat sobre la **naturalesa** del semipresidencialisme, és a dir, fins a quin punt és un model clarament diferenciat, o representa una oscil·lació entre els models parlamentari i presidencialista.

En aquest sentit, el semipresidencialisme seria en realitat, més que una síntesi entre ambdós models, diverses fases de funcionament d'un mateix sistema de govern. Així, es posa de manifest que, en determinades circumstàncies, pot funcionar com un sistema presidencialista o com un sistema més aviat parlamentari, si bé el president –el cap d'estat– continua conservant algunes competències molt rellevants –principalment en política exterior– mentre que el cap de govern –primer ministre– té assignades competències en política interior. En conseqüència, la manera de funcionar dependrà no tant de les normes constitucionals, sinó de diversos factors polítics, principalment del fet que no es produeixi una situació de "cohabitació".

2) Semiparlamentarisme

El **semiparlamentarisme** es dona en aquell cas en el qual el cap de l'executiu és un primer ministre elegit directament pels ciutadans, però que, a la vegada, depèn de la confiança del parlament per a governar.

En el semiparlamentarisme, el cap d'estat és una persona elegida pel parlament i que apleix les funcions protocol·làries i cerimonials pròpies del cap d'estat en un sistema parlamentari. L'únic **exemple** de semiparlamentarisme en l'actualitat és Israel.

L'**Estat d'Israel**, creat l'any 1948, va adoptar el sistema parlamentari que va estar vigent fins a les eleccions generals de l'any 1996, moment en el qual va entrar en vigor la reforma de la **Llei Fonamental sobre el Govern aprovada**

en 1992, en virtut de la qual es va modificar el procés d'elecció del primer ministre i, en conseqüència, Israel va passar a ser considerat un cas de sistema semiparlamentari.

Les **característiques** bàsiques d'aquest sistema són les següents:

a) El **primer ministre** és elegit directament pels ciutadans mitjançant **sufragi universal**.

Procediments per a regir les eleccions

Les eleccions es realitzen el mateix dia que les eleccions legislatives, i el primer ministre ha d'encapçalar també una llista en aquestes eleccions. En la primera volta, cal una majoria absoluta dels vots emesos a favor d'alguna de les candidatures presentades. Si cap dels candidats l'assoleix, hi ha una segona volta a la qual només hi concorren els dos candidats més votats. A la segona volta, guanya aquell candidat que rep més vots.

b) Els **ciutadans** **elegeixen** per sufragi universal, i per mitjà d'un sistema electoral amb fórmula proporcional i escrutini basant-se en una sola circumscripció de base estatal, els 120 diputats que integren el **Parlament** (la *Knesset*).

Relació entre el primer ministre i el Parlament

Els ministres nomenats pel primer ministre –que no poden ser menys de vuit i més de divuit, i la meitat dels quals han de ser diputats– han d'obtenir el vot favorable d'almenys la meitat dels diputats. Si el primer ministre no aconsegueix que el Parlament ratifiqui la seva proposta de govern en un cert termini, el Parlament es dissol i es convoquen noves eleccions tant legislatives com per a primer ministre. El primer ministre que no aconsegueixi formar govern no es podrà tornar a presentar en les eleccions següents. La dependència del primer ministre envers una majoria del Parlament es reforça quan s'estableix que, si el primer ministre no aconsegueix fer aprovar, per majoria absoluta, el seu pressupost en un termini de tres mesos, cal dissoldre el Parlament i convocar noves eleccions. A més, si prospera un vot de censura contra el primer ministre per majoria absoluta, això implica convocar noves eleccions. Finalment, el primer ministre pot ser destituït del càrrec per una majoria qualificada de vuitanta vots. En aquest cas, només se celebraran eleccions a primer ministre. Per la seva part, el primer ministre pot dissoldre, d'acord amb el cap d'estat, el Parlament. Llavors hi ha tant eleccions legislatives com per a escollir primer ministre.

Aquest sistema semiparlamentari aplicat a Israel va ser aprovat amb la intenció de **treure poder als partits minoritaris** que, segons els resultats electorals, tenien una alta capacitat de condicionar la formació de govern. Hom va considerar que, si el primer ministre era elegit directament pels ciutadans, es reforçava el seu poder perquè tenia una major legitimitat.

Complexitat de la política israeliana

Els advertiments realitzats per alguns experts en contra de l'aplicació d'aquest model s'han fet realitat. No solament el primer ministre no té més poder, sinó que continua tenint les mateixes dificultats per a governar d'una manera estable. L'any 1996 el cap de llista de la coalició *Likud-Tsomet-Gesher* (centre dreta nacionalista), Biniamín Netaniahu va guanyar les eleccions a primer ministre amb el 50,5% dels vots i a menys de 30.000 vots de distància de l'altre candidat, el líder laborista Shimon Peres. Ara bé, els resultats a les eleccions parlamentàries no facilitaven la governabilitat. La llista més votada, amb el 26,8% dels vots i 34 escons, va ser la laborista; seguida per la del *Likud*, amb el 25,1% dels vots i 32 escons. Els partits religiosos ultraortodoxos van treure, conjuntament, el 19,6% dels vots i 23 escons. En conseqüència, continuaven sent decisius per a formar govern. De resultes de les dificultats de governar, l'any 1999 hi tornen a haver eleccions i hom es planteja retornar al sistema anterior, és a dir, que la *Knesset* elegeixi el primer ministre.

3) El cas híbrid de Suïssa

La Confederació Helvètica –nom oficial amb què és coneguda Suïssa– és també un cas peculiar perquè té un entramat institucional en virtut del qual el Parlament elegeix l'executiu, amb funcions de cap d'estat i cap de govern, que, a més, està integrat per set persones de cantons diferents. D'altra banda, s'estableix que una d'aquestes set persones, rotativament, sigui el cap d'estat durant un any.

El sistema híbrid suís

El Parlament suís rep el nom d'Assemblea Federal i està format per dues cambres: el Consell Nacional i el Consell d'Estats.

El Consell Nacional és la Cambra Baixa del Parlament i està integrada per 200 membres elegits per quatre anys mitjançant el sufragi universal i amb un sistema electoral proporcional. El Consell d'Estats està integrat per dos representants dels diversos cantons suïssos –amb un nombre total de 26.

La manera com són elegits depèn d'allò establert en l'àmbit cantonal. En reunió conjunta de les dues cambres de l'Assemblea Federal s'elegeixen les set persones que formen, durant quatre anys, el Consell Federal. Entre aquestes set persones s'escull, per un any, la persona que fa de president i de vicepresident de la Confederació.

El Consell Federal no pot dissoldre el Parlament ni pot ser objecte d'una moció de censura, i cadascun dels set membres del Consell Federal és el responsable d'un ministeri.

3.1.4. Avantatges i inconvenients del presidencialisme i del parlamentarisme

Un debat important entre els politòlegs és determinar els avantatges i els inconvenients tant del presidencialisme com del parlamentarisme. La raó d'aquesta preocupació és que hom vol establir fins a quin punt un sistema de govern pot afavorir millor l'establiment i la continuïtat d'una societat democràtica.

Abans de resumir aquest debat, seguint les opinions de **Lijphart** i a mode de balanç final de les pàgines precedents, cal tenir en compte en primer lloc la història de cadascun dels diferents països que tenen sistemes de govern considerats com a democràtics per a poder orientar satisfactòriament la resposta a la qüestió plantejada.

És important, doncs, convenir que no és desitjable fer experiments d'"enginyeria política" sense tenir present els condicionants de tot tipus que hi ha. Com que qualsevol opció té sempre els seus avantatges i inconvenients, el debat resta obert.

De totes maneres, sembla que el presidencialisme està perdent adeptes, i que per a aquells estats en transició cap a una democràcia des d'un sistema autoritari seria millor optar per arranjaments institucionals propis o del semipresidencialisme, tal com suggereix Sartori, o del parlamentarisme. Tanmateix, encara és aviat per arribar a conclusions definitives.

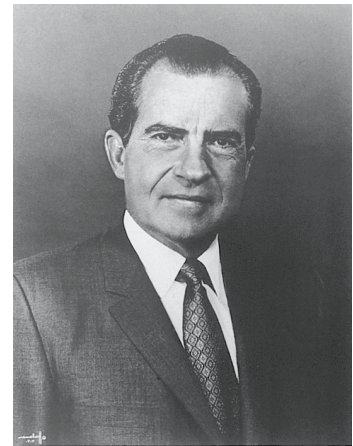
Els **avantatges** del **presidencialisme** serien els següents:

- 1) **L'estabilitat de l'executiu**, fonamentada en el fet que el termini de mandat del president està fixat prèviament.
- 2) **L'elecció popular del cap de l'executiu**, que pot ser presentada com a més democràtica que no pas si aquesta es realitza per mitjà del parlament, ja que, en un sistema parlamentari, la persona elegida com a cap del govern pot no ser del gust de la majoria dels ciutadans.
- 3) La separació de poders, que significa limitar el govern, això és, una **protecció indispensable de la llibertat individual contra la "tirania" del govern**. Fa temps que hom va acceptar que l'únic que pot frenar el poder és un altre poder. Sense separació de poders, el cas "Watergate" no hauria vist la llum.

El cas "Watergate" i la "guerra bruta" dels GAL

Aquest cas fa referència al fet que subordinats del president dels EUA van ser atrapats espionant a les oficines del partit rival –que estaven a l'edifici Watergate–, amb la qual cosa el president Richard Nixon, finalment, es va veure forçat a dimitir. L'escàndol va esclatar a la premsa, però les investigacions del Congrés van poder establir a qui corresponien les responsabilitats polítiques. Això va ser possible gràcies a la separació entre l'executiu i el legislatiu en un sistema presidencialista.

En contrast, en un sistema parlamentari, en el qual la majoria del parlament dóna suport a un govern, la probabilitat que s'acordi iniciar un procés seriós d'investigació d'algunes activitats del govern a la seu parlamentària és més remota. Sense anar més lluny, la majoria del PSOE al Parlament espanyol no va iniciar mai cap investigació sobre els fets en relació a la "guerra bruta" dels GAL contra ETA.



El president nord-americà Richard Nixon abans de dimitir pel cas Watergate.

En aquesta línia, els **desavantatges** del **presidencialisme** serien:

- 1) El **conflicte irremeiable entre executiu i legislatiu**, quan es produeix una situació en què es troben enfrontats un president d'un partit i un Congrés en el qual l'oposició es majoritària.
- 2) L'excessiva **rigidesa** del presidencialisme, atès que aquest sistema no presenta una mínima flexibilitat davant els esdeveniments i la realitat canviant.
- 3) El **trionfalisme** del sistema, fonamentat en la idea que **el guanyador s'ho emporta tot**, amb la qual cosa la política es torna un joc de suma zero, és a dir, el que un guanya, l'altre ho perd. Això és altament conflictiu perquè el candidat que guanyi serà president i el que perdi no obté res.

3.2. Democràcies contemporànies: model majoritari i model consensual

Fins ara hem vist una comparació entre les diferents democràcies que hi ha al món real mitjançant el criteri referit a les relacions que s'estableixen entre l'executiu i el legislatiu.

No obstant això, al llarg del comentari sobre els sistemes de govern –presidencialistes, parlamentaris i altres tipus híbrids–, s'han anat fent algunes referències a altres variables polítiques i socials, amb la qual cosa es deixava ben clar que sempre cal tenir-les en compte per tal d'entendre com funcionen els sistemes polítics.

Per aquesta raó és del tot convenient aportar algunes claus que complementin l'enfocament comparatiu, anant més enllà d'establir les diferències estrictament institucionals. La intervenció d'altres variables polítiques i socials complementen l'enfocament i el fan, alhora, més complex.

Partint d'una anàlisi detallada del funcionament de vint-i-cinc casos empírics de règims democràtics, fonamentada en un enfocament comparatiu, **Lijphart** estableix l'existència de dos grans models de democràcia d'acord amb un seguit de característiques que es troben interrelacionades.

Aquests dos models estan diametralment oposats: un és l'anomenat majoritari –o model "westminster" – i l'altre és el model consensual.

La hipòtesi que manté l'autor és que el model de **democràcia majoritària** és particularment apropiat per a societats homogènies i que és en aquestes on funciona millor, mentre que l'altre model, el de **consens**, és més apropiat per a societats més plurals.

No obstant això, el mateix autor assenyala que, a part d'aquesta proposició, hi ha moltes formes diferents de gestionar amb encert una democràcia i, en conseqüència, hi ha relativament poca variació en el comportament de les democràcies que ell analitza.

En les properes pàgines es caracteritzaran els dos models proposats per aquest polítòleg.

3.2.1. Model majoritari o "westminster"

Aquest model rep el nom de "westminster" perquè la seva versió més coneguda és la britànica, i atès que és al palau de Westminster on té la seu el Parlament britànic.

Els 25 règims democràtics

Els 25 règims que Lijphart estudia i compara són: França (IV i V República), Alemanya (RFA), Itàlia, Espanya, Portugal, Grècia, Suïssa, Àustria, Països Baixos, Bèlgica, Luxemburg, Suècia, Dinamarca, Noruega, Finlàndia, Islàndia, Regne Unit, Irlanda, EUA, Canadà, Japó, Israel, Austràlia i Nova Zelanda.

El **model majoritari** té com a element clau el domini de la majoria, és a dir, que el govern pren les seves decisions perquè disposa del suport de la majoria dels ciutadans.

Aquest model majoritari consta dels **nou elements** interrelacionats següents, que es troben fonamentats en la pràctica de la política britànica del període entre 1945 i 1970, i que, en conseqüència, han de ser degudament matisats en qualsevol aprofundiment:

1) Concentració del poder executiu, gabinets d'un sol partit i estricta majoria: el partit que guanya les eleccions acostuma a tenir una clara majoria d'escons en la Cambra Baixa del Parlament i és el líder d'aquest partit qui encapçala el govern. Són molt rars els governs de coalició. Els ciutadans saben que aquell partit que guanyi les eleccions serà el partit que farà govern i aplicarà la seva proposta política. Si no els agrada, saben que poden fer canviar el govern votant l'altre partit.

2) Fusió de poders i domini del gabinet: el gabinet depèn de la confiança del Parlament. Ara bé, en teoria, la Cambra dels Comuns "controla" el gabinet, atès que pot votar en contra seva i destituir-lo. En realitat, no obstant, la relació s'inverteix perquè el gabinet està constituït pels líders d'un partit cohesionat, majoritari a la Cambra dels Comuns, i que normalment compta amb el suport de la seva majoria i que pot confiar a mantenir les seves funcions i aconseguir que els seus projectes legislatius s'aprovin. És per això que s'assenyala que el gabinet domina clarament el Parlament.

3) Bicameralisme asimètric: el Parlament britànic consta de dues cambres: la dels Comuns, elegida pel vot popular, i la dels Lords, que està formada principalment per membres de la noblesa hereditària. La seva relació és asimètrica perquè quasi tot el poder correspon a la Cambra dels Comuns, per la qual cosa es podria parlar de quasi unicameralisme. Els Lords, com a màxim, poden retardar l'aprovació de la llei.

4) Bipartidisme: el sistema de partits es configura al voltant de l'existència de dos grans partits amb capacitat de formar govern. Això no vol dir que en el Parlament britànic no hi hagi altres formacions polítiques –de fet, hi ha diputats del Partit Liberaldemòcrata; del Partit Nacional Escocès; del *Plaid Cymru*, els nacionalistes gal·lesos; i dels partits d'Irlanda del Nord, catòlics i protestants–, però només dues formacions tenen la possibilitat de tenir els escons suficients per a poder constituir una majoria de govern.

5) Sistema de partits unidimensional: els partits més importants es poden ubicar en un sol eix de competència polític bàsic, això és, la dimensió socioeconòmica, aquella que permet ordenar-los d'esquerra a dreta.

5) **Sistema electoral de majoria relativa:** els membres de la Cambra dels Comuns són elegits per districtes uninominals –a cada districte o circumscripció electoral s'elegeix un sol diputat–, d'acord amb el mètode majoritari. Aquell candidat que ha rebut més vots, a una sola volta, és proclamat diputat.

6) **Govern unitari i centralitzat:** el nivell de govern principal és el d'àmbit estatal. No hi ha governs regionals i el govern local depèn de les competències que el Parlament li vulgui concedir.

7) **Constitució no escrita i sobirania parlamentària:** el Regne Unit té una Constitució no escrita, en el sentit que no hi ha un únic document que especifiqui la composició i els poders de les institucions governamentals, ni tampoc els drets dels ciutadans. En lloc d'aquest codi únic, hi ha unes lleis bàsiques –algunes de les quals remunten a l'edat mitjana–, uns usos i costums, i unes convencions establertes per la pràctica històrica. En aquest context, tot i que el Parlament serà fidel a la tradició, les lleis que aprova no poden ser qüestionades des del punt de vista de la seva constitucionalitat, perquè el Parlament és sobirà. La majoria en el Parlament pot fer el que vulgui, però observant sempre la prudència i el tacte polític.

8) **Democràcia exclusivament representativa:** atès que el Parlament representa el conjunt de la nació, el recurs a celebrar referèndums no s'adiu a aquesta lògica.

Amb el benentès que es tracta d'un model, cal tenir en compte les **matissacions** pertinents que es podrien fer a aquests nou elements:

a) **l'allunyament de la pràctica política britànica en relació amb aquest esquema**, mitjançant, per exemple, el procés d'autonomia a Escòcia, Gal·les i l'autogovern d'Irlanda del Nord;

b) **la celebració de referèndums** a Escòcia i a Gal·les;

c) **la signatura del Conveni europeu dels drets humans**.

En conseqüència, el **cas de referència** que resta **més fidel** a aquest model és, en l'actualitat, el de **Nova Zelanda**.

3.2.2. Model consensual

L'altre gran model de democràcia, contraposat a l'anterior i del qual és l'oposició lògica, és el **model consensual**.

El concepte de democràcia subjacent és, en aquest cas, bastant diferent de l'anterior. Tots els que es veuen afectats per una decisió han de tenir l'oportunitat de participar en la presa d'aquesta decisió, sigui directament o mitjançant representants elegits. I, en segon lloc, ha de prevaler el desig de la majoria.

Com a casos concrets per a il·lustrar aquesta primera aproximació, hom pot pensar en Bèlgica, Suïssa, i fins i tot, Espanya.

El model consensual s'allunya del principi rigorós del govern de la majoria, i estableix que en societats plurals, heterogènies, no n'hi ha prou que l'alternança en el govern sigui possible teòricament, sinó que cal trobar mecanismes integradors, i no excloents, de les minories. Si no se'n troben, aquestes minories es poden veure abocades a continuar sent-ho per sempre.

Per a evitar que el sistema polític estigui en una tensió excessiva, **cal buscar el consens**, cal bastir unes majories una mica més àmplies que les estrictament necessàries.

Les **característiques principals** del model consensual són:

1) **Participació en el poder executiu de grans coalicions:** és habitual que els governs siguin de coalició entre els grans partits, i que, fins i tot, els integrants del consell de ministres tinguin orígens territorials i lingüístics diversos. Per exemple, a Bèlgica, els ministres han de ser flamencs i valons, a parts iguals.

2) **Separació formal i informal de poders:** atenent els casos concrets, hi ha més o menys separació entre executiu i legislatiu. Al contrari del que succeeix en el cas britànic –en el qual el primer ministre és la figura preeminent del govern, a causa de tenir una majoria de suport molt clara del seu partit al Parlament–, en una democràcia consensual els governs són de coalició. El resultat és que el cap de govern –el primer ministre– té un marge de maniobra més restringit perquè ha de respectar els acords amb els integrants de la coalició de partits que li donen suport.

3) **Bicameralisme equilibrat i representació de la minoria:** en el model consensual el parlament també pot ser bicameral –encara que no sempre ho és. La diferència rellevant és que la cambra baixa i la cambra alta són elegides per mètodes diferents, poden tenir una composició política diversa, i que, com a conseqüència, també poden manifestar voluntats polítiques diferents. En molts casos concrets, la cambra alta –el senat– acostuma a ser una cambra de representació territorial, amb unes funcions específiques establertes en la constitució de cada estat.

Les minories en les societats plurals

Els mecanismes de la democràcia majoritària en una societat molt plural poden representar la dictadura d'una majoria. Fins i tot pot succeir que es tracti d'una minoria majoritària, és a dir, la més gran de totes les minories.

4) Sistemes pluripartidistes: els sistemes de partits en el model consensual acostumen a estar integrats per diversos partits, amb un pes electoral diferent. El resultat és que, al parlament, hi ha molts partits amb representació i que les coalicions possibles són nombroses.

5) Sistemes de partits pluridimensionals: l'existència de més de dos partits rellevants s'explica perquè, a més de la clivella que s'expressa en l'eix esquerra-dreta, n'hi ha d'altres amb una importància similar o fins i tot superior, com ara la divisió segons la pràctica religiosa –catòlics i protestants, o laics i religiosos–, la divisió a causa de la llengua i la cultura –la dimensió de la plurinacionalitat de l'estat.

6) Sistema electoral basat en la representació proporcional: els diputats es distribueixen entre els partits segons els vots que han obtingut a les eleccions, seguint una fórmula distributiva. L'objectiu és que el parlament sigui, en bona mesura, una representació, a petita escala, de la societat que l'ha elegit. En conseqüència, es vol aconseguir la discrepància mínima entre el percentatge de vots i el percentatge d'escons que pertocuen a cada partit.

7) Descentralització i federalisme territorial i no territorial: per tal de reconèixer la diversitat de la seva població, un estat que s'acosti al model consensual tindrà la pretensió d'organitzar-se en diversos nivells de govern, en àmbits territorials diferents: el nivell estatal –o federal–, el nivell regional –autonòmic, o d'estat federat–, i el nivell local. Per a cadascun d'aquests nivells, la constitució estableix un determinat conjunt de competències i d'institucions pròpies que poden arribar a representar un govern i un parlament subestatal per a l'àmbit intermedi.

8) Constitució escrita i vet de la minoria: en aquestes democràcies hi ha un únic document que recull els drets i deures i les regles bàsiques de govern i de relació entre les institucions polítiques. Es tracta d'un text constitucional amb un caràcter prou rígid, que fixa un procés difícil per a modificar-lo, ja que exigeix successives majories qualificades. La raó és força simple; es tracta de preservar el consens assolit i evitar que una majoria poc nombrosa pugui canviar les regles del joc de tal manera que perjudiqui les minories.

9) Major presència de mecanismes de democràcia directa: la celebració de referèndums és més factible, encara que, a vegades, pugui contradir les bases del model consensual de democràcia. En efecte, cal tenir en compte que aquests tipus de consultes populars acostumen a polaritzar les opinions –ja que demanen que hom es posicioni si s'està a favor o en contra– i, lògicament, la voluntat de la majoria hi preval sobre la minoria, sense possibilitats de matisacions. Tanmateix, si els referèndums són convocats per impuls de la iniciativa popular –com succeeix en alguns països com ara Suïssa i Itàlia–, aquests esde-

venen per a les minories una arma important per a promoure el debat públic de les seves posicions. De vegades, ha succeït que les opcions defensades pels partits majoritaris en el parlament han estat derrotades en un referèndum.

3.2.3. Model híbrid

Tal com remarca **Lijphart**, la seva proposta està basada en dos models abstractes, als quals els casos concrets poden ser més o menys propers. Fins i tot es dóna la circumstància que un mateix estat, al llarg del temps, pugui desplaçar-se en aquest eix teòric que vincula el model majoritari amb el consensual.

De la mateixa manera, hi ha casos que s'ubicarien cap a la meitat d'aquest continu. Aquest és el cas dels EUA. Tot i que, com s'ha vist abans en la comparació entre un model parlamentari i el model presidencial, el cas dels EUA es contraposa al cas del Regne Unit, si es pren com a referència l'eix majoritari consensual, **el cas dels EUA seria un híbrid**, perquè conté elements dels dos models.

Només amb una pretensió enunciativa, els **trets principals** del cas dels EUA són els següents:

1) **Concentració de poder executiu en mans del president dels EUA:** aquest encapçala la proposta d'un dels dos partits majoritaris, i té plena llibertat per a nomenar els seus col·laboradors.

2) **Separació de poders, estricta i formal:** d'això no s'ha d'extreure, tanmateix, que el president és totpoderós, ans al contrari: sovint ha de pactar les seves polítiques amb els líders del Congrés –Cambra de Representants i Senat.

3) **Bicameralisme equilibrat:** tant la Cambra de Representants com el Senat tenen un nucli de poder propi que fa ambdues cambres semblantment poderoses. En el Senat tots els estats de la Unió, amb independència de la seva població, tenen el mateix nombre de senadors.

4) **Bipartidisme:** als EUA hi ha dues formacions polítiques importants: el **Partit Demòcrata** i el **Partit Republicà**. Cal dir, però, que ambdues formacions no tenen el caràcter de partits forts, disciplinats, compactes –tant organitzativament com ideològicament– més propi dels partits polítics europeus. Per aquesta raó, els demòcrates i els republicans són, més aviat, una mena de grans aliances d'interessos diversos al voltant, sobretot, d'una candidatura a la Casa Blanca, seu de la Presidència dels EUA.

5) **Partits polítics heterogenis amb programes similars:** pel seu naixement, el seu desenvolupament i la seva pràctica política, i atès que només pot guanyar un o altre, els dos grans partits nord-americans estan abocats a aconseguir el nombre de vots més gran possible. En conseqüència, els partits són molt heterogenis internament –ja que recullen una gran diversitat de demandes–,

però, a la vegada, com que se sap que la victòria electoral la donen els electors ubicats en el centre de l'espectre polític, presenten unes ofertes polítiques molt semblants.

6) Sistema electoral majoritari a partir de districtes uninominals: cal dir, però, que aquest sistema mostra la seva aplicació més dura en l'elecció dels electors presidencials, ja que el candidat que guanya en un estat s'emporta tots els vots, encara que hagi guanyat per un de sol.

7) Federalisme: els EUA van ser el primer exemple, i reeixit, d'una gran república amb una distribució real de poder d'una manera territorial.

8) Constitució escrita i vet de la minoria: la Constitució nord-americana va ser aprovada a la fi del segle XVIII i només pot ser modificada mitjançant la incorporació d'unes esmenes que han d'haver superat unes majories qualificades determinades, de tal manera que és molt difícil canviar res si no es disposa d'un suport molt important de la població i dels estats que justifiqui procedir en aquest sentit.

9) Ús de referèndums: no és una pràctica aliena en absolut a la política nord-americana. De fet, sovint els estats en convoquen per a dirimir diverses qüestions controvertides, però, en canvi, no hi hagut mai cap referèndum d'àmbit nacional, en el conjunt de la Federació.

En conseqüència, es pot apreciar com el cas dels EUA s'acosta al model majoritari en algunes característiques –la 1, la 4, la 6 i, potser, la 5– i en d'altres al consensual –la 2, la 3, la 7 i la 8–. Per aquesta raó, Lijphart sosté que és un cas que s'ubica a mig camí entre un i altre model de democràcia.

3.2.4. Conclusions

Pel que fa als dos models proposats per Lijphart, cal assenyalar les dificultats enormes que hi ha per a establir els avantatges i inconvenients d'un o altre sistema de democràcia.

L'opció per l'un o l'altre ha de dependre de les característiques de la societat respectiva. En aquest sentit, no és recomanable, si el que es pretén és la pervivència dels mecanismes democràtics, intentar aplicar mecanismes propis del model majoritari en una societat molt heterogènia, amb fortes divisions internes. I fer-ho a l'inrevés també pot comportar problemes.

En conseqüència, és enormement arriscat introduir elements referents a la qualitat democràtica d'un i d'altre model sense tenir en compte on i com s'apliquen.

L'important és que hi hagi una congruència entre el tipus de societat i el disseny institucional de la democràcia que s'hi aplica, atès que, en definitiva, hi ha moltes maneres de gestionar correctament una democràcia.

Resum

Una de les propostes de classificació de les formes de govern més antiga és la d'Aristòtil, qui les va distingir segons si eren el govern d'un, de pocs o de molts i, en segon lloc, segons si estaven orientades envers el bé comú o envers el bé dels governants. La segona classificació és la que va fer Maquiavel, a començament del segle XVI. Aquest pensador italià distingia només entre monarquia –el govern d'un– i república –el govern d'una assemblea. La tercera aportació clàssica va ser la de Montesquieu, que discernia entre el govern republicà, el govern monàrquic i el govern despòtic.

Més modernament, Kelsen, recollint el llarg debat que s'havia produït al llarg d'aquests segles, va considerar que la divisòria bàsica és la que separa les autocràcies –en les quals els governats no intervenen en la creació de l'ordenament jurídic–, de les democràcies –en les quals els governats participen en la creació de l'ordenament jurídic.

Un cop presentada aquesta primera divisió, cal adonar-se que aquestes continuen sent categories força àmplies i que, en conseqüència, són grups heterogenis internament. En el cas dels sistemes autocràtics hom pot fer una primera distinció –si bé discutible– entre sistemes totalitaris i autoritaris. Així mateix, el conjunt de les autocràcies pot ser dividit en diversos subgrups, segons unes determinades característiques, que serien: règims comunistes, règims teocràtics, monarquies tradicionals i règims militars.

El nucli del mòdul, no obstant això, s'ha centrat en l'anàlisi detallada dels sistemes polítics democràtics. Després de recordar els elements bàsics necessaris per a considerar un sistema polític com a democràtic, s'ha plantejat una primera distinció segons un criteri institucional clàssic. Aquest és el que, a partir de les relacions que s'estableixen entre el poder executiu i el poder legislatiu, permet elaborar una tipologia en la qual ressalten dos grans tipus de sistemes democràtics: el parlamentarisme –exemplificat pel Regne Unit– i el presidencialisme –representat pels EUA. Juntament amb aquests, hi ha dos altres tipus menys representatius que són el semipresidencialisme –caracteritzat per França–, el semiparlamentarisme –exclusiu d'Israel– i el cas híbrid que significa la Confederació Helvètica.

Tot i l'enorme diversitat que hi ha en els sistemes parlamentaris, tots ells comparteixen tres elements: 1) la figura del cap d'estat es diferencia de la figura del cap de govern, i ambdues es configuren com a institucions amb funcions pròpies i diferenciades; 2) el parlament –o, com a mínim, una de les dues cambres que el pot integrar– és l'única institució de l'estat elegida directament per la ciutadania per sufragi universal; 3) el govern, com a òrgan col·legiat, necessita la confiança parlamentària per a exercir la seva funció de direcció política, és

a dir, per a governar. El parlamentarisme es basa en l'atribució del poder polític a la majoria que s'expressa en el parlament, davant del qual el govern és responsable políticament.

L'altre gran tipus de sistema democràtic és el presidencialisme i es caracteritza perquè: 1) el cap d'estat –el president– és elegit per sufragi popular; 2) el cap d'estat no pot ser destituït per un vot parlamentari durant el seu mandat pre-establert; 3) el cap d'estat dirigeix el govern que ell ha nomenat.

A més d'una distinció a partir dels arranjaments institucionals, les democràcies també es poden comparar tenint en compte el conjunt de variables polítiques i socials que hi intervenen. Prenent com a model l'enfocament comparatiu, Lijphart estableix l'existència de dos grans models de democràcia, cadascun amb uns trets propis, i als quals els diferents estats democràtics s'aproximen. Aquests dos models són el majoritari o "westminster" i el consensual. Enmig dels dos hi hauria un cas –el dels EUA– que els prendria algunes característiques i que es considera un cas híbrid.

Una de les conclusions més rellevants que cal retenir de tot aquest mòdul és que la democràcia pot organitzar-se de diverses maneres. El requisit més important per a l'estabilitat democràtica és que el conjunt d'institucions democràtiques estiguin en consonància amb l'estructura de la societat sobre la qual reposen. En una societat heterogènia, el model de democràcia més escaient és el consensual, mentre que en una societat més homogènia una democràcia inspirada en el model majoritari pot funcionar satisfactòriament.

Activitats

La principal activitat complementària que us proposem de realitzar és la lectura del llibre d'Arendt Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, amb el benentès que s'han de saber extreure només els elements centrals de la seva argumentació.

Amb la lectura dels materials del mòdul i del llibre suggerit, reflexioneu breument sobre les qüestions següents:

1. La democràcia liberal representativa és la forma de govern definitiva?
2. En un sistema democràtic, quin règim resulta ser més democràtic, la república o la monarquia? Per què?
3. Quins avantatges i inconvenients presenta la limitació de mandats en un sistema presidencialista?
4. En un sistema parlamentari, el cap de govern ha de ser el líder de la formació política més votada o no? Per què?
5. Fins a quin punt la democràcia és el govern de la majoria? Ha de tenir aquest govern alguns límits? Quins? Per què?

Exercicis d'autoavaluació

1. Expliqueu quines són les formes de govern proposades per Aristòtil i els criteris que utilitza per a definir-les.
2. Per a Maquiavel, quin és el criteri fonamental per a distingir entre les formes de govern? Amb quin resultat?
3. Digueu on i quan s'aplica per primer cop la doctrina de la separació de poders de Montesquieu.
4. Quina diferència hi ha entre una autocràcia i una democràcia?
5. Quines són les vuit garanties institucionals que ha d'acomplir un règim democràtic?
6. Quines diferències hi ha entre un règim totalitari i un règim autoritari? Poseu algun exemple de cadascun d'ells.
7. Quines són les característiques bàsiques d'un sistema parlamentari?
8. Expliciteu el paper del cap d'estat en un sistema parlamentari.
9. Resumiu les característiques bàsiques d'un sistema presidencialista.
10. Assenyaieu l'element clau del model "westminster" de democràcia, i també el del model consensual.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. Segons Aristòtil hi ha tres formes pures de govern que presenten una correlació amb les corresponents formes corruptes. La seva classificació es fa atenent el nombre de governants –un, pocs o molts– i si els governants ho fan en interès propi –forma corrupta– o en favor del bé comú –forma pura. Les formes pures són la monarquia, l'aristocràcia i la república (*politeia*), mentre que les formes corruptes corresponents són, respectivament, la tirania, l'oligarquia i la democràcia.
2. Per a Maquiavel, el criteri fonamental és el nombre, és a dir, si es tracta del govern d'una sola persona –la monarquia– o el govern d'una assemblea. Mentre que en el primer cas preval la voluntat d'aquesta sola persona, en el segon cas cal l'aplicació d'algunes regles –com la de la majoria– per tal d'arribar a la voluntat col·lectiva.
3. La primera aplicació pràctica de la doctrina de Montesquieu es produeix arran de l'establiment de la Constitució dels Estats Units d'Amèrica, l'any 1787.
4. En una autocràcia, l'ordenament jurídic és creat des de dalt, sense la intervenció dels destinataris de les normes. En una democràcia, l'ordenament jurídic és creat des de baix, amb la participació dels governats.
5. Les vuit garanties que els ciutadans han de tenir per a considerar que un règim és democràtic són: llibertat per a constituir i integrar-se en organitzacions; llibertat d'expressió; dret a vot; elegibilitat per a un càrrec públic; dret a competir pel vot; fonts alternatives d'informació; eleccions lliures i netes; i que les institucions per a fer política de govern depenguin del vot i d'altres signes de preferència.
6. La diferència bàsica és de qualitat. En un règim totalitari, les autoritats volen conformar la societat d'acord amb un sistema de valors determinat, amb uns referents ideològics forts i amb l'ajut d'una intervenció decidida de l'estat, recurrent, si és necessari, a la violència extrema. En un règim autoritari no hi ha aquesta pretensió de bastir una nova societat, atès que es tolera un cert pluralisme entre les elits dirigents; no hi ha un recurs constant a la violència; les bases ideològiques són més difuses; el líder –o el grup dirigent– exerceix el seu poder dins d'uns límits formalment mal definits, però que, en realitat, són bastant predictibles; es recorre menys sovint a la mobilització extensa i intensa de les masses; i, finalment, hi ha menys intervenció de l'estat en l'economia. L'exemple de sistema totalitari és el cas de l'Alemanya nazi (1933-1945) i un exemple de sistema autoritari seria qualsevol monarquia del golf Pèrsic.
7. El cap d'estat i el cap de govern són persones diferents; la relació entre govern i parlament és de mútua interdependència; el cap de govern i la resta de l'executiu, el gabinet, formen un òrgan col·legiat i responsable políticament davant el parlament.
8. El cap d'estat –que pot ser un monarca o un president de la república– és una institució amb funcions pròpies diferenciades de les del cap de govern. Sovint ja no pertany al poder executiu i es limita a assumir funcions representatives i simbòliques, amb la pretensió de situar-se al marge de la lluita política. En alguns casos, el cap d'estat pot conservar algunes funcions executives, si bé amb un marcat caràcter residual.
9. El president és a la vegada cap d'estat i cap de govern; és elegit per la ciutadania; no pot ser destituït del càrrec pel parlament; i té un gabinet de col·laboradors clarament subordinats a la seva persona.
10. En el model "westminster" de democràcia, l'element clau és el domini de la majoria, és a dir, que el govern pren les seves decisions perquè disposa del suport de la majoria dels ciutadans. El model consensual està condicionat per la premissa que tots els que es veuen afectats per una decisió han de tenir l'oportunitat de participar en la presa d'aquesta decisió, sigui directament o mitjançant representants elegits. En conseqüència, en aquest model cal trobar mecanismes integradors i no excloents de les minories. Resta especialment indicat per a les societats plurals.

Glossari

autoritarisme *m* Forma de govern no democràtica i que, en conseqüència, es fonamenta en el govern d'uns pocs, que imposen la seva voluntat a la majoria, fins i tot emprant la violència. Els governats no poden expressar les seves opinions sobre els afers públics, ni se'ls reconeixen els drets individuals bàsics. Tampoc no hi ha separació de poders ni l'imperi de la llei.

cohabitació *f* Expressió emprada sobretot a França per a descriure aquella circumstància política en virtut de la qual el president de la república pertany a un partit i el cap de govern –el primer ministre– a un altre.

democràcia liberal *f* Model de democràcia basat en eleccions populars, en el govern representatiu i en el respecte dels drets individuals. El govern deriva de la gent i és responsable davant seu, però els seus poders estan limitats de diverses maneres, de manera que el principi de la majoria ha de compaginar-se amb el respecte dels drets individuals i de les minories.

democràcia majoritària *f* També coneguda com a model "westminster", és aquella en la qual un sol partit forma govern i té grans poders executius fins que els votants es tornen a expressar en les eleccions següents. Per això, l'autocontenció del partit en el govern és l'únic element que separa la democràcia majoritària de la dictadura electa.

federalisme *m* Divisió de poders entre diversos àmbits territorials de decisió garantida constitucionalment. En un sistema federal, hi ha un seguit de competències assignades a la federació –estat central–, als governs subestats i al govern local. El grau de poder de cadascun d'aquests nivells varia molt segons els països.

ideologia *f* Conjunt d'idees que articulen una visió determinada del món i de la societat, en la qual tots els elements intenten estar vinculats lògicament. Pot servir com a programa d'acció política, com a justificació de la distribució del poder en una comunitat i com a eina per a explicar la naturalesa dels fets socials.

impeachment Procés legal per a apartar d'un càrrec públic una persona que ha comès una acció indesitjable. En el cas dels EUA, un procés d'aquest tipus contra el president és iniciat per voluntat de la majoria de la Cambra de Representants del Congrés. Aleshores, el Senat ha de jutjar el president en relació amb els càrrecs previstos en el procediment establert. Si una majoria de dos terços dels senadors el consideren culpable, el president és destituït.

responsabilitat col·lectiva *f* Aquella en virtut de la qual els membres d'un govern comparteixen les conseqüències polítiques de les decisions acordades entre ells en les reunions del consell de ministres.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

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

El director aplega en aquest llibre els treballs fets, sota un mateix esquema, d'un seguit d'experts en la política dels estats de l'Europa occidental.

Hague, R.; Harrop, M.; Breslin, S. (1992). *Comparative Government and politics. An Introduction* [Govern comparat i política. Una aproximació] (3a ed.). Houndmills: Macmillan.

Aproximació molt completa a la política comparada, ja que abasta tots els sistemes polítics del món.

Hancock, M.D. i altres (1988). *politics in Western Europe* [Política a l'Europa occidental]. (2a ed.). Chatham: Chatham House Publishers.

Diversos especialistes col·laboren per a explicar els elements centrals de la política actual a diversos sistemes democràtics de diferents països europeus, com ara França, Itàlia, Alemanya, el Regne Unit i Suècia.

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

Obra clàssica sobre tres grans democràcies: el Regne Unit; França i els EUA. S'han fet diverses edicions al llarg dels anys, que s'han anat actualitzant. L'autor parteix d'un enfocament fonamentat en el dret constitucional, però també hi incorpora elements més estrictament polítics. Al final del capítol dedicat a cada democràcia, hi ha la traducció en espanyol dels seus textos constitucionals.

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

Ha esdevingut ja un clàssic en la ciència política contemporània. És una aportació de primer ordre en l'enfocament comparatiu i com a reflexió sobre els sistemes democràtics. La primera edició en anglès és de 1984. A la versió en espanyol, en diverses edicions, s'hi ha incorporat l'anàlisi dels casos d'Espanya, Portugal i Grècia.

Bibliografia complementària

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

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

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

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

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

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

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

Duverger, M. (dir.) (1986). *Les régimes semi-présidentiels* [Els règims semipresidencialistes]. París: PUF.

Lijphart, A. (ed.) (1992). *Parliamentary versus Presidential Government* [Govern parlamentari enfront de govern presidencialista]. Oxford: University Press.

Linz, J.J. (1975). "Totalitarian and Authoritarian Regimes" [Règims totalitaris i autoritaris]. A: F.I. Greenstein i N.W. Polsby (ed.). *Handbook of Political Science* [Manual de ciència política] (vol. III). Massachusetts: Addison-Wesley.

Lipset, S.M. (1963). *Political Man. The Social Bases of politics* [L'home polític. Les bases socials de la política]. Baltimore: John Hopkins University.

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

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

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

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

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

