

TEMA 3. DEMOCRACIA Y FORMAS DE GOBIERNO

En este tema se estudian las democracias y los modelos de democracia así como las relaciones entre ejecutivo y legislativo: parlamentarismo, presidencialismo y los modelos mixtos.

3.1. Democracia y democracias

Desde sus orígenes la democracia como sistema político ha sido cuestionada, destacando las críticas de Platón y Aristóteles en la Antigua Grecia. No será hasta el siglo XIX en el marco de la revolución industrial que el término adquiera connotaciones positivas. En palabras de Vallés (2001: 113), “se extendió entonces la exigencia de llevar a la práctica la idea de igualdad humana y del derecho de todos a intervenir en política”. Pero, será por un breve periodo de tiempo. La crisis política y económica del liberalismo a caballo del siglo XX acaba desembocando en los totalitarismos del período de entreguerras. Tras la II Guerra Mundial la democracia vuelve a gozar de una valoración positiva en el mundo occidental. Pero, no es hasta la caída del Muro de Berlín que la democracia liberal se erija como el modelo de régimen político referente, iniciando un proceso de expansión y universalización. Según IDEA (2019) si en 1975 sólo el 26% de los países del mundo son democráticos, en 2019 se contabilizan más de la mitad alcanzando el 62% -97 países-.

No obstante, la variedad de diferencias entre estos sistemas políticos hace dudar sobre el uso de dicho concepto y sus fines. Durante la Guerra Fría los regímenes comunistas se autodenominan “democracias populares”. “La democracia parece dotar de un “aura de legitimidad” a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son “democráticas” (Held, 1996: 15). Es oportuno preguntarse por el significado de democracia como sistema político.

Ahora bien, la definición del término varía en función del enfoque adoptado, ya sea empírico, ya sea normativo. En el primer caso se pretende conocer el funcionamiento empírico de la democracia con sus actores e instituciones. En el segundo, el interés reside en establecer los principios normativos que deben regir un sistema político para ser cualificado de democrático. La perspectiva prescriptiva persigue definir el ideal de democracia, mientras que la perspectiva descriptiva busca verificar las características reales de este sistema político. Pero, la realidad manifiesta que ambas dimensiones se entrecruzan constantemente. Tal y como apunta Sartori (2003), la conocida tesis de las dos democracias -una occidental y otra comunista dominante durante la Guerra Fría- refleja esa falta de distinción entre el enfoque empírico y el enfoque normativo, dando lugar a “una comparación engañosa entre el ser y el deber ser. La demostración sería exige dos formas de confrontación: una dirigida a los “ideales” y otras a los “hechos”. En cambio, la falsa demostración unifica y entrecruza las confrontaciones de la siguiente manera: comparando los “ideales” (no realizados) del comunismo, con los “hechos” (y los errores) de las democracias ideales.[...]. La democracia alternativa del Este –aun cuando fuese llamada democracia popular- era un ideal sin realidad”. (Sartori, 2003: 19). Se detecta un uso poco claro y manipulador del concepto.

3.2. Modelos de democracia

Con el fin de poder ordenar la diversidad de enfoques y evitar caer en la confusión entre dimensión prescriptiva y dimensión normativa, Del Águila construye una tipología sencilla y clara con 3 grandes modelos de democracia que ayudan a poner orden para analizar la realidad actual: el modelo 1 liberal-protector, el modelo 2 democrático-participativo, el modelo 3 pluralista-competitivo. Es cierto que existen otras clasificaciones de las democracias, entre las que cabe destacar el trabajo de Held (1995) y Dahl (1990 y 1992)

Antes de continuar, conviene recordar las palabras de Nohlen (1991: 3) sobre la creación de modelos ideales. “Los llamados “tipos ideales” son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze3, 1989: 347)”. Al observar la realidad se constatan infinidad de variantes de los modelos ideales.

MODELO 1: LIBERAL-PROTECTOR

Este modelo se articula en torno el principio liberal de restricción del poder absoluto del Estado en aras de la protección de los derechos individuales. El poder político no puede ser ilimitado como en el sistema absolutista, sino que debe ajustarse al marco de la ley y defender la propiedad privada así como la economía de mercado. La influencia de Hobbes, Locke, J.Bentham o James Mill es evidente en esta relación entre el Estado y el individuo, a quien se le deben de garantizar los derechos inalienables.

El Estado ejerce un poder limitado bajo el control de instituciones como el Parlamento que protegen a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos frente a la tiranía del Gobierno, el uso arbitrario del poder por parte del ejecutivo.

Esta relación entre el Estado y los individuos se rige por el contrato social. Un principio fundamental que establece que los gobernantes no pueden adoptar decisiones sin el consentimiento de los gobernados, lo que refleja ese temor hacía los excesos del ejecutivo que caracteriza al absolutismo, por ejemplo.

Este papel que se le reconoce a los ciudadanos les permite asumir la función de control sobre el Estado, que se refuerza a través del proceso de selección de los representantes políticos en cada cita electoral. El principio sobre el que se articulan estos mecanismos es la obligación de los gobernantes de responder de sus actos ante los ciudadanos. Se persigue el equilibrio entre la fuerza del Estado y los derechos y libertades de los individuos, limitando y supervisando al gobierno que prácticamente se reduce a la función de proporcionar seguridad jurídica y física.

Este mismo principio es el que da lugar al concepto de división de poderes de Montesquieu (poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial) así como al desarrollo del Estado de Derecho, al que se someten el gobierno, sus representantes e instituciones. La división de poder igual que el cumplimiento del marco legislativo actúan de marcos de contención a los posibles excesos en el uso del poder por parte del ejecutivo. Por un lado, se aboga por la dispersión del poder político y, por el otro se le obliga al gobierno a cumplir con las leyes.

El Estado liberal-protector es un estado mínimo, que apenas interfiere en la economía. Las leyes de libre comercio regulan el sistema económico (A.Smith), asegurando el ejercicio de la libertad individual en la esfera económica. Por tanto, apenas cabe hablar del Estado social. Se considera que la vía más eficiente para la distribución de recursos es el mercado. Cualquier intervención del Estado se percibe como una interferencia, un obstáculo en materia de derechos y libertades individuales.

Este modelo de Estado cuyas raíces se remontan a finales del siglo XVIII y principios del XIX originariamente aboga por una participación política restringida. Bajo la bandera de la protección de todos los mecanismos de control del Estado y garantía de los derechos y libertades individuales se defiende un sufragio censitario circunscrito a aquellos que tenga unos recursos económicos. Tampoco se considera que las mujeres deben participar en la política. Toda una serie de argumentos que más tarde sostienen la propuesta de democracia neoliberal de Hayeck.

Otra diferencia fundamental entre este modelo de democracia liberal-protectora y la democracia clásica griega gira en torno al derecho a la participación política. Si en la Atenas clásica la no participación política está mal visto, bajo este modelo “la apatía política y el desinterés por la política” (Del Águila, 2005: 145) son un derecho de los ciudadanos ue manifiesta que las instituciones funcionan correctamente en la consecución de sus intereses particulares y, por tanto, no necesitan ejercer el derecho a la política porque hay garantías de que se conseguirán.

MODELO 2: DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

Frente al modelo liberal-democrático, surge el modelo democrático-participativo. El concepto de participación política ciudadana sobre el que se articula este nuevo modelo ejerce de contrapeso a la función protectora de los derechos individuales que el liberalismo le otorga el Estado democrático liberal-protector. Desde esta perspectiva cabe buscar sus raíces en una relectura de la democracia ateniense adaptada a los siglos XVIII y XIX, en el marco del desarrollo de la sociedad de masas.

En este caso, se reconoce como fundamental la participación política activa de los ciudadanos en el conjunto del sistema político desde la elaboración de las leyes pasando por el ejercicio de responsabilidades ejecutivas. Sin lugar a dudas, Rousseau ejerce una gran influencia en la construcción de este modelo con su noción de ciudadanía activa y participativa, que luego también defiende John Stuart Mill. Para ambos pensadores, “todos los ciudadanos deben reunirse para decidir qué es lo mejor para la comunidad y promulgar las leyes apropiadas. Los gobernantes deben ser los gobernados”. (Held, 1996: 98). La idea de igualdad recorre todo el articulado de este modelo.

Se considera que la realización personal del individuo se alcanza a través del ejercicio de los derechos y deberes del ciudadano igual que sucedía en la Grecia clásica. Se aboga, por consiguiente, por la deliberación colectiva y el autogobierno sostenido sobre una ciudadanía informada como aquella que acude al Ágora de Atenas a debatir con sus conciudadanos. El autodesarrollo personal pasa por el ejercicio de los derechos de participación política activa. Se defiende el sufragio universal frente al sufragio restrictivo del modelo anterior. De la misma manera, se requiere que las instituciones establezcan cauces de participación directa de los ciudadanos que deben asumir responsabilidades políticas más allá del ejercicio del derecho al voto. La democracia es percibida como una forma de vida.

Este modelo exige la creación de una ciudadanía políticamente activa y comprometida que participe en este sistema de autogobierno. Habermas habla de la vida pública, una forma de vida que consiste en el ejercicio del debate, donde el diálogo sea la vía de resolver las diferencias y desarrollar proyectos políticos comunes, donde el concepto de ciudadanía se sostenga sobre el concepto de bien público. Es en este punto en el que el Estado social adquiere su máxima expresión, en tanto que mecanismo de rebaja de las desigualdades de toda índole. No basta con crear vías de participación política a los ciudadanos, sino que hay que ofrecer recursos y

posibilidades reales. En la actualidad es la llave para engendrar el sentido público de comunidad que debe regir la vida pública.

Hoy bajo el término participación extensiva se hace referencia al fomento de ciudadanos políticamente activos en todas las esferas, aquel animal político (zoom politik) de Aritóteles. Una práctica que persigue impulsar el autogobierno así como el control de las instituciones con sus representantes por los gobernados.

No obstante, algunos teóricos, a pesar de reconocer la superioridad de este modelo, creen que imposible de llevarlo a la práctica en sociedades tan grandes y complejas como el mundo actual con ciudades de más de 1 millón de habitantes, dado que la Atenas clásica apenas tenía 300.000 habitantes.

MODELO 3: PLURALISTA-COMPETITIVO

Este tercer modelo surge como alternativa al segundo modelo por considerarlo irrealizable dada la naturaleza humana del individuo como ser egoísta que apenas se preocupa por el bien público. Incluso desdican el primer modelo con su propuesta de control político de los gobernantes por parte de la ciudadanía. Su argumentación estriba en que toda democracia está en manos de una élite. Su punto de partida son las teorías elitistas de Mosca, Pareto o Michels. Toda sociedad se divide entre la élite gobernante y la masa gobernada.

Ahora bien, los padres de este modelo –J.Schumpeter, R.Dahl o G.Sartori- cuestionan la estabilidad de esta élite gobernante y el proceso de acceso al poder. No niegan la existencia de una élite en el poder, sino que precisan que hay una pluralidad de élites que compiten entre sí para alcanzar el poder. De hecho, definen a la democracia como el sistema político donde el poder se adquiere por una lucha competitiva entre una pluralidad de élites políticas. La participación política de los ciudadanos se resume a elegir la élite gobernante a través del ejercicio del derecho a voto. No es necesario desarrollar una ciudadanía comprometida públicamente que delibere en los espacios públicos y asuma responsabilidades políticas. Las élites que compiten por el gobierno están preparadas para asumir estas funciones. La democracia es una poliarquía. Un sistema de selección de la élite gobernante.

Este modelo pluralista-competitivo dista de una tiranía porque no hay única élite gobernante. Es posible escoger a los gobernantes. No se impone el cuerpo político que va a dirigir el país. La ciudadanía elige entre las diferentes opciones en cada cita electoral. Por opciones no se entienden propuestas políticas, sino las personas que integran esa minoría que va a adoptar decisiones. En otras palabras, se vota una élite en lugar de un programa política. Cada élite se organiza en un partido político que concurre a las elecciones libres, periódicas y competitivas (Dahl, 1990 y 1992).

En este sentido, el sistema democrático se acaba reduciendo al proceso competitivo de selección de los miembros de la élite, que puede ser más o menos plural, cuyo caso extremo sería un régimen autoritario. Se elimina la dimensión moral que caracteriza el modelo 1 (garantizar la protección de los derechos individuales) y el modelo 2 (gestión colectiva de autogobierno). La función de los ciudadanos como electores se circunscribe a elegir personas para ejercer responsabilidades políticas. El debate deja de centrarse en las propuestas políticas para dirigir toda la atención a las personas.

Este enfoque introduce el paradigma económico para describir la dinámica del sistema político en términos de mercado donde los consumidores –votantes- escogen sus productos –la élite

gobernante-. Algunos incluso aplican las teorías de juegos concibiendo al individuo como un actor racional y egoísta que persigue la maximización de sus beneficios a través de la influencia en el Gobierno gracias a su capacidad de decisión sobre sus miembros.

Para alcanzar un grado de competición óptima, se requiere el más alto nivel de pluralidad entre la oferta de grupos de poder a elegir. La falta de competencia puede desembocar en un oligopolio donde el desequilibrio entre los intereses de los ciudadanos reinaría. Las críticas que se le formulan a este modelo, por tanto, también responden a la lógica económica.

En definitiva, estos tres modelos de democracia presentan objetivos diferentes (protección de derechos individuales, participación ciudadana en el autogobierno o pluralismo de poder). No obstante, en sus versiones contemporáneas se aprecian elementos en común como la necesidad de un Estado de derecho al que se someten los gobernantes, la pluralidad de opciones políticas, la participación electoral o la garantía de protección de los derechos individuales.

A modo de conclusión, la democracia liberal puede resumirse como el sistema político que acoge la pluralidad humana y ofrece un marco para la búsqueda de un mínimo común denominador para resolver los desacuerdos frutos de la diversidad. El principio capital es el respeto a dicho procedimiento de resolución de conflictos y a la diversidad política en ese marco que Del Águila llama “tolerancia política” (2005: 154). En concreto los requisitos mínimos para calificar un sistema político de democracia son:

- 1) control sobre el gobierno por sus representantes elegidos democráticamente por sufragio universal activo y pasivo
- 2) convocatoria de elecciones libres de forma frecuente
- 3) libertad de expresión e información y asociación
- 4) soberanía popular

PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO

Un principio básico de cualquier sistema democrático contemporáneo es la clásica división de poderes que elaboró Montesquieu: ejecutivo, legislativo y judicial. En función del equilibrio que se establezca entre estos tres poderes surge la tipología tradicional para clasificar el sistema político. La organización de la estructura de gobierno, prime al parlamento, prime al ejecutivo, determina si es una democracia presidencial o parlamentaria (Martínez y Garrido, 2000).

En el parlamentarismo la preeminencia que se le otorga al parlamento se vislumbra en su capacidad para nombrar y destituir al presidente del gobierno así como su control. El jefe del Estado asume un papel simbólico, pudiendo ser un rey en el caso de una monarquía parlamentaria o un presidente de la República en el caso de una república.

El Parlamento es elegido por sufragio universal directo. El consentimiento de la mayoría de sus miembros da lugar al nombramiento del presidente del gobierno, quien a su vez decide quienes son sus ministros. Las prerrogativas del ejecutivo se ejercen de forma colegiada como órgano gubernamental. Este órgano colegiado responde ante el Parlamento de acuerdo con el principio fundamental de responsabilidad política del gobierno frente al legislativo. Entre los mecanismos de control que goza el Parlamento sobre el Gobierno cabe destacar la moción de censura que le

permite destituirlo. Paralelamente al jefe de Gobierno también se le dota de instrumentos para conseguir la estabilidad gubernamental. Tal es el caso de la cuestión de confianza o la disolución del Parlamento para convocar elecciones. El Parlamento y el presidente del gobierno conviven con un jefe de Estado con funciones simbólicas.

Sus orígenes se remontan a la Inglaterra del siglo XVIII posterior a la Revolución de la Gloriosa, donde el parlamento se levantó contra los abusos de poder del monarca absolutista en defensa de los intereses de la mayoría del pueblo.

En el presidencialismo, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal y convive con el Congreso también electo por sufragio universal. El Congreso se limita a ejercer la función legislativa y de control del ejecutivo sin facultades gubernamentales. La figura del Presidente de la República aúna la función de jefe del Estado y jefe de gobierno con notables poderes.

En un sistema presidencial la división entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial es plena, aunque luego para funcionar deban de colaborar entre ellos. El ejecutivo recae en una sola figura que es a su vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, que ha sido elegido en unas elecciones separadas de las legislativas por sufragio universal. El legislativo se divide en la Cámara Baja y la Cámara Alta también electas y sin facultades ejecutivas.

A diferencia del parlamentarismo, el principio de responsabilidad política del Presidente ante el poder legislativo no existe. El ejecutivo presidencialista tampoco goza del poder de disolver el Congreso. La razón de ser es que cada poder goce de autonomía absoluta. Con este objetivo se crean mecanismos y contrapesos para el control de excesos en cada uno de los tres poderes. Entre los máximos exponentes se señala el impeachment, mecanismo que permite al Congreso destituir al Presidente en casos de soborno o traición, entre otros. Paralelamente se reconoce el derecho a veto del Presidente en el Congreso. El primer modelo que se conoce de presidencialismo data de la Revolución Americana en 1776.

Se han descrito dos modelos de gobierno. Pero al observar la realidad se constata que existe una multiplicidad de variables de dichos modelos ideales, que han acabado engendrando un modelo mixto: el semipresidencialismo (Aguilera de Prat y Martínez, 2000).

El semipresidencialismo se diferencia por establecer un equilibrio distinto entre los tres poderes. Hunde sus raíces tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, aunque pesa más el sistema presidencial. Nace a mediados del siglo XX en Francia como sistema de gobierno mixto para dar respuesta al reto de la falta de estabilidad gubernamental que vive este país durante la IV República abriendo las puertas a la V República.

Combina la figura de un jefe de Estado elegido directamente por la ciudadanía por sufragio universal con un jefe de Gobierno elegido indirectamente por el Parlamento, que sí que es elegido por sufragio universal. En otras palabras, se dota de un jefe de Estado que es responsable directamente ante la ciudadanía y goza de notables poderes junto con un presidente de Gobierno que debe responder ante el Parlamento.

No se aprecia una clara división de poderes. El presidente del Gobierno goza entre otras prerrogativas de la facultad de disolver el Parlamento para convocar elecciones y de la cuestión de confianza. El jefe de Estado abandona el papel simbólico y asume facultades gubernamentales como ser el jefe de las Fuerzas Armadas, dirigir la política exterior, nombrar al jefe de gobierno y sus miembros de gabinete, entre otros. La institución, en cambio, que ve

mermar sus poderes es el Parlamento. Lo que anuncia un riesgo clásico de este modelo: el autoritarismo tan común en América Latina.