

Sistemas políticos comparados. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos

Gianfranco Pasquino (2004). Buenos Aires:
Prometeo Libros/Bononia University Press

Existen una serie de términos que en el lenguaje coloquial son frecuentemente utilizados, sin embargo, resulta común encontrar que quienes los emplean les asignan un significado erróneo, esto sucede porque el vocablo no es propio del lenguaje coloquial o de uso común, sino que además concierne al ámbito técnico o al de una ciencia específica. La palabra “sistema” generalmente se emplea para hacer referencia a un todo conformado de partes, situación que no es del todo errónea, pero la misma palabra tiene una acepción técnica y en ocasiones científica sobre todo cuando se le asocia a otra. Así, tenemos que es frecuente encontrarnos conceptos como sistema económico, sistema jurídico o sistema político. Quienes se dedican al estudio de los temas de democracia, derecho electoral, partidos políticos y a las ciencias sociales en general pueden dar cuenta de ello, porque la doctrina de forma reiterada hace uso de éstos. En esta ocasión, la lectura de la obra “Sistemas políticos comparados. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos”, de Gianfranco Pasquino, nos permite conocer qué es un sistema político, cuáles son sus componentes, cómo funcionan y se transforman en lo general; pero lo más importante, enuncia los rasgos distintivos de cinco sistemas políticos que, a juicio del autor, suelen emplearse para comprender los sistemas políticos, sobre todo desde el ámbito comparado. Las semejanzas y diferencias seguros estamos llamarán la atención de los lectores que gocen de su contenido.

Ciro García Marín*

* Subdirector de Documentación y Promoción Editorial del Instituto Electoral del Estado de México y candidato a Doctor en Derecho por el Programa de Estudios Superiores de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, España.

(Fragmento)

Cada sistema político puede hacer valer, es decir imponer, sus “asignaciones imperativas de valor” hasta cierto límite que justamente signa los límites del sistema. Cada sistema está expuesto a procesos de comunicación que también proceden del exterior y que, al menos en parte, pueden ser filtrados por el sistema mismo, y que constituyen estímulos y linfa vital del sistema y que también, como ha demostrado Deutsch (1963, 1966) podrían servir para construir un esquema teórico, no alternativo, pero compatible con el de Easton.

Sin profundizar en estos aspectos que, incidentalmente, permitirían una discusión mejor informada y más convincente sobre los procesos de globalización —por ejemplo, de la tan temida “pérdida de soberanía” de los Estados nacionales—, me limitaré a subrayar que serán retomados en los próximos capítulos en el curso del análisis concreto de los sistemas políticos.

Según Easton los tres componentes cruciales de un sistema político son:

- la comunidad política;
- el régimen;
- las autoridades.

Figura 1.1 Componentes del sistema político

Autoridad

detentores de los cargos institucionales de representación, gobierno, administración de la justicia y de cargos públicos.

Régimen

normas, reglas, procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones; la Constitución; las instituciones mismas.

Comunidad política

los ciudadanos y todos aquellos que están expuestos a las decisiones de las autoridades y a las modalidades de funcionamiento del régimen.

Fuente: adaptación de Easton (1965).

La *comunidad política* está compuesta por todos aquellos que están sujetos a la determinación imperativa de los valores. Para entendernos, por todos los ciudadanos que se encuentren o no en el territorio cubierto por el sistema. Easton escribía en un período en el que, al menos en las democracias, no parecía haber problemas relativos a la definición de quién formaba parte de la comunidad política. Más precisamente, no existían grupos étnicos, culturales, territoriales o religiosos que desafiasen a la comunidad política existente y que declarasen sus intenciones de abandonarla para construir una

comunidad específica propia, más homogénea, o bien si —y en el caso de que existieran— no disponían de los recursos cruciales para su movilización. Sabemos que ya entonces en muchos países del Tercer Mundo, el problema de la definición de la comunidad política era muy grave y ha llevado a conflictos entre etnias, a guerras civiles, incluso a la disgregación de sistemas políticos enteros. Hoy sabemos también que para muchas nuevas democracias de Europa centro-oriental el problema de la definición de la comunidad política resultó crucial en el proceso de democratización y de consolidación democrática y que, con el derrumbe de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y de la Federación Yugoslava, ha llevado a la multiplicación de sistemas políticos independientes. No es éste el lugar para ocuparme de la dinámica y de los fines de estos procesos (incidentalmente, la literatura en la materia rápidamente se ha vuelto muy amplia; especialmente relevantes me parecen Linz y Stepan 2000 y Grilli di Cortona 2001). Ni siquiera en lo que concierne a los sistemas políticos que he elegido es aceptable subestimar el problema de la definición de la comunidad política. Entendámonos: el intento de identificación/definición se efectúa, desde mi punto de vista, no porque sea importante y

se agote en sí mismo, sino porque la existencia de una comunidad política compartida o no, y por lo tanto los conflictos sobre la delimitación de la comunidad política, tiene efectos en la estabilidad y en el funcionamiento del sistema político. Aquello que, en cierta medida, podría ser interesante para un análisis comparado de los poderes ejecutivos, limitándome sólo a tres ejemplos, es:

- primero, saber si la ampliación de la República Federal Alemana hasta comprender, después de 1990, a la República Democrática Alemana, ha generado efectos en el régimen y en las autoridades del nuevo sistema político alemán y cuáles serían, incluso en términos de funcionamiento (para una primera bien argumentada exploración véase Capoccia 1995);
- segundo, entender qué incidencia tienen en el sistema político y en el sistema de gobierno de Gran Bretaña los procesos, distintos entre sí, de *devolution* de los poderes a Escocia y Gales;
- tercero, evaluar qué efecto general tuvo la acción de la Lega Nord en el sistema político italiano en términos de formación de las coaliciones políticas, en la cons-

trucción y el funcionamiento del gobierno y, eventualmente, en la producción de políticas públicas, especialmente en las instituciones: el así llamado federalismo.

Por lo que acabo de esbozar, los problemas que derivan de una definición y de un ordenamiento de la comunidad política más que de otro, resultan, desde varias perspectivas, muy importantes. Más precisamente, las modalidades con las que fueron afrontados los problemas de la definición de la comunidad política seguramente influyeron en las reglas y los procedimientos en la Constitución, cuando hay una, por lo tanto en el régimen en su conjunto. Además, la solución, más o menos duradera y más o menos válida de esos problemas, influyó tanto en la selección y en la circulación de las autoridades como en sus políticas. Más allá de estas importantes diferencias, lo que importa establecer aquí es que incluso en los sistemas políticos que hemos elegido para el análisis comparado existen diferencias significativas respecto a las correspondientes comunidades políticas.

En la teoría de Easton, el segundo componente importante de un sistema político es el *régimen*. Este término debe entenderse en sentido específico y técnico, de manera ab-

solutamente rigurosa, de modo que evite cualquier confusión, deseada o inadvertida. El régimen es el conjunto de las reglas, las normas y los procedimientos; más en general se podría decir la Constitución, que apuntan al funcionamiento de las instituciones y a sus relaciones, a las actividades políticas de la comunidad y a la selección y el comportamiento de las autoridades. No es éste el lugar para detenerse en los detalles, que serán individualizados, explicados y analizados en los capítulos siguientes. Me limitaré a subrayar que la expresión “régimen” puede servir para diferenciar tanto los sistemas políticos democráticos como los sistemas políticos que no lo son, necesitados a su vez de subdivisiones ulteriores, y aún más, en los regímenes democráticos, entre los que son parlamentarios, presidenciales, semi-presidenciales y directorales. Dado que hoy estamos mucho más atentos y sensibles a las diferencias en el ámbito, por ejemplo, de los parlamentarismos, y sabemos más sobre ellos, buscaremos aquellos elementos que permitan explicar el mejor funcionamiento de los distintos tipos de parlamentarismo, de presidencialismo, de semi-presidencialismo, etc., (que trataré de definir coherentemente como sistemas parlamentarios, sistemas presidenciales y sistemas semi-presidenciales).

Hay otro modo útil y fecundo de utilizar la categoría de régimen y captar en toda su magnitud sus potencialidades. Ulteriormente, como ha sugerido Pipa Norris (1999), hace falta distinguir entre “principios”, “instituciones” y “prestaciones” o “rendimiento” del régimen. En cierto sentido los principios son los valores del régimen y sabemos que, incluso en el ámbito de los sistemas políticos democráticos, pueden existir diferencias muy significativas en relación a los valores: por un lado en lo que concierne a la extensión de la esfera de los derechos civiles, políticos y sociales; por el otro en lo que atañe a las relaciones entre Estado y mercado, entre público y privado. Sin pretender de ningún modo agotar el tema de los derechos, por ejemplo, los políticos, es suficiente pensar en el ejercicio, más o menos facilitado (ser automáticamente inscriptos en los registros electorales, votar los días domingos, incluso por correo, en mesas electorales cercanas al lugar de residencia, etc.), de la participación electoral. En cuanto a las relaciones entre “Estado y mercado” y entre “lo público y lo privado”, están en juego distintas y cambiantes concepciones de la política y de los límites de la política: del intervencionismo al liberalismo, del Estado propietario —y, algunas veces, emprendedor— al Estado regulador.

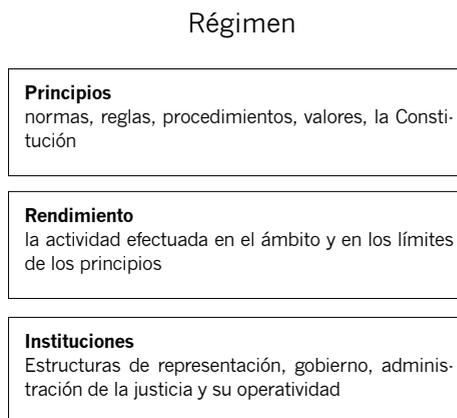
El segundo componente del régimen, según Pipa Norris, está representado por las instituciones. En sentido específico, las instituciones son las clásicas: los gobiernos, los parlamentos y las Cortes, especialmente las Cortes constitucionales. Sin embargo, en el contexto del régimen entendido como un conjunto de instituciones, resulta oportuno introducir también la distribución de los poderes entre el centro y la periferia, desde la centralización a la *devolution*, pasando por las numerosas variantes del federalismo. En relación a este componente los distintos sistemas políticos democráticos también presentan diferencias significativas. A menudo estas diferencias se han traducido en la creación (o en la conservación) de una segunda Cámara en la que encontrasen representación las instancias territoriales y que, de algún modo, operase, dentro de ciertos límites, como control y desaceleración de lo hecho por la primera Cámara. Incluso, entre los cinco sistemas políticos elegidos, democracias todas, existen diferencias muy significativas en la estructuración, el funcionamiento y las propuestas de reforma de la segunda Cámara (para un inteligente y satisfactorio examen comparado véase Tsebelis y Money 1997). Anticiparé aquí que los ingleses son los que, con el *House of Lords Act* de 1999, han dado los

más grandes pasos adelante con una incisiva reforma de la Cámara de los Lores, redimensionada en su número y democratizada en su composición (Russell 2000).

El tercer componente introducido por Norris en el esquema de Easton está representado por las prestaciones del régimen, del rendimiento de las instituciones. A propósito, es imperativo evitar cometer un grave error: el de pensar que las diferencias de rendimiento de un régimen dependen exclusivamente de las capacidades y la competencia de las autoridades, los gobernantes y los representantes. Por el contrario, algunos órdenes institucionales están mejor armados, en condiciones de producir decisiones más eficaces, de manera más transparente y capaces de reformar sus decisiones. Están en condiciones, gracias a una burocracia técnicamente mejor dotada y políticamente más leal, incluso más atenta a las necesidades de la ciudadanía, de traducir mejor esas decisiones en políticas públicas que producen las consecuencias deseadas. Mejor dicho, si existe un sector en el que el análisis comparado de los sistemas políticos resulta particularmente prometedor es justamente el de la evaluación del rendimiento de las instituciones y las individualizaciones de las razones por las

que algunos órdenes institucionales son mejores que otros. Y no puede ser casual si tanto los estudiosos clásicos como algunos estudiosos contemporáneos, en el escepticismo de los incompetentes, plantearon el tema de la reforma de los sistemas políticos y de la investigación, en las condiciones dadas, de la mejor forma de gobierno en los sistemas políticos contemporáneos un poco en todas partes.

Figura 1.2 Especificación de los componentes del régimen



Fuente: adaptación de Norris (1999, p. 10)

Volviendo específicamente a Easton, las *autoridades*, vale decir aquellos que ocupan los cargos desde los que se deciden las “asignaciones imperativas de valor” para una sociedad,

representan el tercer elemento constitutivo del sistema político. Con la referencia a las autoridades se abre todo el discurso relacionado con la clase política que ha signado los orígenes de la ciencia política y que, correctamente entendido y practicado, sigue siendo de extraordinaria utilidad para la comprensión de la dinámica y el funcionamiento de los sistemas políticos. Efectivamente, las modalidades de reclutamiento, selección y promoción de la clase política, su proveniencia de los partidos y su pertenencia a los mismos o no, su estabilidad en el curso del tiempo, o bien la frecuencia y la rapidez de su circulación, son todos aspectos significativos no sólo para explicar el funcionamiento de un sistema político, sino para evaluar el papel de la política en ese sistema específico (para la que sigue siendo la mejor síntesis de lo que sabemos y debemos saber sobre las elites, véase Putnam 1976).

Cada uno de los elementos del sistema político —la autoridad, el régimen, la comunidad y sus componentes— puede ser objeto de comparación. Si se procede manteniéndolos separados se conseguirán comparaciones:

- de grupos de autoridad, por ejemplo, los Primeros Ministros y sus uniones gubernamentales en distintos sistemas parlamentarios, o bien los Presidentes y sus equipos en distintos sistemas presidenciales;
- o bien de instituciones (Parlamentos y Congresos) y de procedimientos de decisión;
- o bien de comunidades políticas y sus relaciones con el Estado y, eventualmente, con los partidos, si diferentes componentes de la comunidad dan origen y/o apoyo a diferentes partidos (pp. 18-24).