

Propuestas metodológicas para la clasificación de los regímenes políticos*

SUMARIO

Introducción. I. El análisis histórico: las lógicas institucionales. II. El análisis funcional: las lógicas de mayoría

RESUMEN

En este artículo el profesor PHILIPPE LAUVAUX, una de las voces más autorizadas de Europa en materia de parlamentarismo y regímenes políticos, reivindica la utilidad de su clasificación dicotómica clásica, que se estructura a partir de la oposición parlamentario/presidencial, luego de que ha sido el blanco de encendidos ataques teóricos que la han hecho caer en el descrédito. La defensa se realiza a partir de un razonamiento doble: un argumento que resalta

* Fecha de recepción: 27 de febrero de 2009. Fecha de aceptación: 21 de abril de 2009.

Traducción de JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ, profesor e investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia; abogado externadista, especialista en derecho constitucional y magíster en administración y políticas públicas de la Universidad París II Panthéon-Assas. Actualmente realiza sus estudios de doctorado en derecho público en la misma universidad, bajo la dirección de PHILIPPE LAUVAUX. El artículo objeto de esta traducción fue publicado en el año 2000 en la *Revista Francesa de Teoría, Filosofía y Culturas Jurídicas "Droits"*, n.º 32 ("Repensar el derecho constitucional"), pp. 109-120.

** PHILIPPE LAUVAUX es profesor de derecho público en la Universidad Libre de Bruselas y la Universidad París II Panthéon-Assas. Enseña derecho constitucional comparado. Sus investigaciones se interesan esencialmente por el parlamentarismo. Junto a PIERRE AVRIL, OLIVIER BEAUD, DENIS BARANGER, ARMEL LE DIVELLECC y CARLOS PIMENTEL, PHILIPPE LAUVAUX puede asociarse a la escuela neoconstitucionalista. Esta perspectiva se inscribe dentro de la renovación de la disciplina del derecho constitucional. Para estos autores, aunque la justicia constitucional constituye un fenómeno que no debe descuidarse, las investigaciones constitucionales deben tener en cuenta la especificidad de la materia que comporta un importante aspecto institucional. Conviene, entonces, renovar el estudio de nociones clásicas como el parlamentarismo, la responsabilidad, la distribución de las competencias, en especial bajo una óptica histórica y comparatista (tomado de [fr.wikipedia.org/wiki/Philippe_Lauvaux]).

la pertinencia de la clasificación en tanto reflejo de una realidad histórica concomitante con el surgimiento de la democracia moderna en Occidente; y uno de naturaleza funcional, que muestra las ventajas de la tipología como herramienta para la mejor comprensión del funcionamiento de los regímenes políticos, entendidos como estructuras institucionales a las que corresponde una lógica y economía propias de los principios de mayoría democrática y responsabilidad política.

PALABRAS CLAVE

Democracia, regímenes políticos, parlamentarismo, presidencialismo, principio de mayoría, responsabilidad política.

ABSTRACT

In this article professor PHILIPPE LAUVAUX, one of the most authoritative voices in Europe about parliamentarism and political systems, is defending the utility of classical parliamentary/presidential dichotomous classification after it has been the target of heated attacks by the theorists. This defense is based on two arguments. The first one highlights the relevance of this classification as a reflection of historical reality concomitant with the born of the western modern democracy. The second one wants to demonstrate the advantages of this typology as a tool for the better understanding of political regimes, regarded as institutional structures inspired by specific applications of two principles of democracy: majority rule and accountability.

KEY WORDS

Democracy, political regimes, parliamentarism, presidentialism, majority rule, political responsibility.

RÉSUMÉ

Dans cet article, le Professeur PHILIPPE LAUVAUX, l'une des voix les plus réputées d'Europe en matière de parlementarisme et régimes politiques, revendique l'utilité de sa classification dichotomique classique, qui se structure à partir de l'opposition parlementaire/présidentiel et a fait l'objet d'attaques théoriques implacables qui l'ont mise en question. La défense s'avance à travers un raisonnement double : un argument qui met en exergue la pertinence de la classification en tant que reflet d'une réalité historique concomitante avec la naissance de la démocratie contemporaine en Occident ; et un autre argument

de nature fonctionnelle, qui met en évidence les avantages de la typologie classique comme outil pour la meilleure compréhension du fonctionnement des régimes politiques, entendus comme des structures institutionnelles auxquelles correspondent des logiques et économies propres des principes de majorité démocratique et responsabilité politique.

MOTS-CLÉS

Démocratie, régimes politiques, parlementarisme, présidentialisme, parlementarisation, ingénierie constitutionnelle, système de partis, systèmes électoraux.

INTRODUCCIÓN

Estas propuestas quieren ser una defensa y una ilustración de la clasificación tradicional que distingue principalmente el régimen parlamentario del régimen presidencial. En los términos de un artículo publicado sobre este tema hace diez años¹ y desde entonces justamente célebre, MICHEL TROPER concluía así:

La clasificación tradicional lesiona la lógica; no enseña nada; reposa sobre el presupuesto absurdo de que los regímenes puros son seres reales, y sólo sirve de fundamento a la argumentación mientras subsiste una duda sobre su realidad o sobre su sustancia.

La demostración que conduce a esta conclusión radical no es menos implacable. Para intentar resumirla, se puede decir que su punto de partida es la puesta en entredicho del carácter reductor de la clasificación. Señala TROPER:

No es excesivo decir que estas categorías, y en particular la oposición parlamentario-presidencial estructuran el discurso constitucional contemporáneo en su conjunto, al menos en Francia. Parecen permitir pensar una constitución cualquiera sólo como parlamentaria, presidencial o mixta, al punto de que durante los primeros años de la Quinta República, la batalla de las etiquetas era el juego favorito de los constitucionalistas.

1. "Les classifications en droit constitutionnel", en *Revue du droit public et de la science politique*, 1989, pp. 945 y ss.

Ahora bien: TROPER subraya en primer lugar, que “*es imposible clasificar todos los regímenes en una u otra de las categorías, porque ellas no se oponen*”. Pero este reparo de orden lógico sigue siendo menor con respecto a otro, ontológico. MICHEL TROPER constata así que, para la mayoría de la doctrina, los regímenes políticos concretos no son sino la realización más o menos perfecta de un modelo preexistente, y ello es válido incluso para aquéllos que en realidad han servido para la elaboración intelectual del tipo. Este proceder esencialista responde a una problemática, en buena parte, francesa (las “desviaciones” del parlamentarismo bajo la Tercera y la Cuarta repúblicas, la “naturaleza” del de la Quinta), mientras que, según TROPER, los constitucionalistas británicos no parecen, en sus controversias, invocar la naturaleza parlamentaria de su Constitución, ni los estadounidenses el carácter presidencial de la suya. MICHEL TROPER admite, sin embargo, que estos términos pueden continuar siendo objeto de una definición lexical, “*por la cual se indica en qué sentido se les emplea habitualmente*”.

Es sobre esta base lexicológica donde es posible fijar un punto de apoyo para intentar salvar lo que aún puede ser salvado, después de esta crítica devastadora, de esta clasificación que habíamos intentado, hacia la misma época, reivindicar sobre bases reconsideradas (esencialmente la articulación entre principio de mayoría y principio de responsabilidad).

La cuestión es, entonces, la del valor lexical de los términos utilizados, parlamentario/presidencial, lo que supone primero precisar de nuevo cuál es su origen, y conduce incidentalmente a formularse una pregunta anexa: ¿Es exacto que los autores británicos y estadounidenses son “indiferentes” a la naturaleza de su Constitución?

Si se considera, en primer lugar, el término de régimen (o gobierno) parlamentario, parece evidente que no tiene, por sí mismo, ningún alcance pedagógico, ninguna significación propia para definir el funcionamiento de sus instituciones. El régimen parlamentario podría ser eso que KELSEN llama, sintéticamente, el parlamentarismo, es decir en suma la democracia mediatizada, o según sus términos, “la formación de la voluntad estatal directiva por un órgano colegial elegido por el pueblo”², a lo que podría hacer eco esta frase de WOODROW WILSON: “El gobierno por la discusión es el único género de gobierno aceptable para un pueblo que intenta gobernarse a sí mismo”, tomada de su *Congressional Government*³.

Régimen parlamentario, régimen congresional⁴, parlamentarismo, tienen entonces al menos en común el proceder de esa opinión propia del siglo XIX

2. *La démocratie* (reed.), Economica, 1988, p. 38.

3. Traducción francesa, p. 323 (1901).

4. El adjetivo “congresional” no ha sido incorporado oficialmente al castellano, pero se le conserva aquí por su valor didáctico como ilustración lingüística histórica de la naturaleza originaria del régimen político de los Estados Unidos, donde el poder legislativo (Congreso) es considerado preeminente (*N. del T.*).

según la cual la decisión política nace de una deliberación que no sabría darse sino entre los representantes en el seno de una asamblea elegida por el pueblo, mas no de la voluntad inmediata del pueblo mismo, puesto que este último, considerado en su universalidad (con mayor razón, en su masa), está en la imposibilidad pura y práctica de formar su decisión por una discusión continua, seguida. Es mediante la exclusión del diálogo como ROUSSEAU supera la aporía de la democracia directa.

Por otro lado, la imprecisión semántica del término *régimen parlamentario* para designar lo que sabemos que designa hace que se prefiera en los países de tradición británica aquel de *cabinet government*.

Pero a decir verdad éste no es substancialmente más dicente puesto que, por sí mismo, no comporta otro referencial que el de la estructura colegial del ejecutivo. Y es esta sola circunstancia la que explica la “invención” del otro término, el de *presidential government* o régimen presidencial, por BAGEHOT (1867), poco tiempo antes de la aparición del *Congressional Government* de WILSON (1883).

¿Régimen o gobierno presidencial? En inglés el mismo término *government* ha conservado esa anfibología que se desvaneció en francés y conforta la tesis del criterio fundado en la estructura del ejecutivo. Pero hay que decir que éste es apenas contestado en otros lugares, en todo caso en Europa, como indica la fórmula de MIRKINE-GUETZÉVITCH: “El régimen es el gobierno”⁵, o la escogencia por ciertos autores suizos del término *régimen* o *gobierno colegial* para definir el de la Confederación.

De manera general, en Europa, la expresión *gobierno de gabinete* continuó siendo esencialmente británica y es habitualmente preferida aquella de *régimen parlamentario*. Pero las dos tradiciones, británica y continental, concuerdan en haber adoptado el término de *régimen presidencial*⁶.

En los Estados Unidos, la expresión *congressional government* parece haber caído en el desuso; según GÉRARD CONAC, “los escasos autores estadounidense que se interesan por la calificación de su sistema constitucional hablan de *presidential government*”⁷, pero los autores en cuestión no son mencionados. Sin duda se trata de aquellos que se preocupan también, de manera más general, por la cuestión de la clasificación misma, y su utilización del término es realizada con referencia a las fuentes europeas.

Cualesquiera que sean las variantes lexicales, parece que el célebre publicista inglés fue el primero en teorizar la oposición entre régimen parlamentario y régimen presidencial. En la época en que escribe *The English Constitution* (1865, publicada en 1867)⁸, tiene la intención de resaltar lo que, según él, recomienda particularmente al régimen parlamentario como

5. *Les constitutions européennes*, PUF, 1951, p. 18.

6. El término es retomado primero por ESMEIN (1805), luego por DUGUIT y HAURIUO.

7. *Dictionnaire constitutionnel* (dir. O. DUHAMEL e Y. MÉNY), PUF, 1992, p. 889.

8. En realidad, *The English Constitution* se publicó inicialmente como una serie de artículos

el modelo institucional más conveniente para erigir en un país nuevo (*a new country*) sobre bases liberales, si no plenamente democráticas. Pero BAGEHOT no evoca los recientes pequeños estados parlamentarios europeos (bajo el modelo de Bélgica) o las colonias británicas de cepa europea (aunque son integrados implícitamente como elementos a favor de su demostración), para centrarse solamente en los regímenes que han funcionado desde entonces con estabilidad. Así fundada en la observación de dos regímenes concretos, su teoría no es menos sistemática. En el régimen presidencial, la garantía constitucional de los mandatos entraña la independencia de los órganos: no siendo responsable ante nadie, el ejecutivo monocrático (los ministros no tienen ningún estatus político propio) no tiene positivamente ningún medio de presión sobre el Congreso, que permanece enteramente dueño de legislar o no. En el régimen parlamentario, el jefe de gobierno y los ministros son permanentemente responsables delante del Parlamento, y por lo tanto revocables por él, pero es precisamente esto lo que les confiere el poder de dirección política de las cámaras (*to lead the House*) y la efectividad del poder legislativo, realidad ciertamente ya entrevista (CHATEAUBRIAND: “Los ministros, maestros de las cámaras en el fondo y sus servidores en la forma”), pero de la cual BAGEHOT hace la piedra angular del parlamentarismo. La independencia de los órganos es la característica esencial del régimen presidencial, mientras que el régimen parlamentario conduce a la “unión íntima, la fusión casi completa de los poderes ejecutivo y legislativo”, concepción holista dependiente del radicalismo *whig* (y que traduce, significativamente, un desplazamiento de términos con respecto al modelo “convencional” de la doctrina francesa).

Por otra parte, y es importante, BAGEHOT de ninguna forma opone los dos regímenes en términos de modo de designación del órgano ejecutivo. Resalta incidentalmente, al contrario, que los dos practican esencialmente el mismo, que la “función electiva” de la Cámara de los Comunes es muy próxima de aquella de los grandes electores del presidente estadounidense. Esto induce otra observación. En su versión clásica, la tipología tradicional no retenía como criterios sino aquellos derivados del agenciamiento constitucional entre las funciones y los órganos del Estado y no de los modos de designación de los órganos ejecutivos (ni, accesoriamente, del número de éstos). Ello resulta tanto de un presupuesto metodológico como de la constatación de que estos elementos siguen siendo contingentes con respecto tanto a las épocas como a la práctica efectiva de los regímenes. Un modo de designación no es retenido o escogido, conservado o practicado sino en función del poder que se trata de ejercer, no es su causa. Así la institución monárquica facilitó la transición de los regímenes de tipo “presidencial” de Suecia (Constitución de 1809) y de

Noruega (Constitución de 1814, aún en vigor) hacia el parlamentarismo, a finales del siglo XIX. Por el contrario, la perennidad del régimen presidencial fue favorecida en Estados Unidos por una designación del Presidente según modalidades equivalentes a una elección directa por sufragio universal, sin embargo no prevista por la Constitución.

Es porque, en las formulaciones más recientes, la clasificación tradicional comenzó a tener en cuenta este elemento del modo de designación, que es heterogéneo a su economía propia, por lo que ella merece a justo título la acusación que le hace MICHEL TROPER de distinguir entre categorías que no se oponen. Y es también así como ha generado falsas “categorías mixtas” como aquella de los regímenes “semipresidenciales”, que no responde a la lógica lexical ni institucional.

Al contrario, como lo entrevimos, el análisis de BAGEHOT no consiste en pretender que habría una suerte de oposición de “naturaleza” entre los regímenes, sino en poner en evidencia lógicas institucionales bien distintas y por tanto opuestas.

La especificación de estas lógicas es confirmada por los dos tipos de aproximación realizados en el curso habitual de nuestras investigaciones, y que unen el proceder del análisis histórico a aquel que, en ausencia de una mejor etiqueta, se puede llamar análisis funcional.

Las dos aproximaciones conducen ciertamente a poner también en entredicho la clasificación tradicional y su fundamento teórico: el de la separación de los poderes.

La separación de los poderes, consagrada en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos de 1789, después de haber adquirido el estatus de dogma republicano (ver el artículo 19 de la Constitución francesa de 1848), ningún gobierno constitucional puede ser tomado en consideración sin de manera previa respetar el dogma, y ello, cualesquiera que sean las dificultades que implique esta petición de principio. El criterio principal es, entonces, el del *grado* de separación de los poderes, pero la finalidad es integrar *ex post*, y en caso de necesidad por la fuerza, los regímenes existentes –estadounidense, inglés, francés, suizo–, en una construcción intelectual que responda a las exigencias dogmáticas del artículo 16.

Así, la doctrina tradicional es dependiente de una concepción atrofiada y anacrónica de la separación de los poderes (TROPER); a la inversa, no le interesa delimitar el concepto ni los modos y grados jurídicos concretos de lo que llama la “confusión de los poderes” y desconoce así (ver MIRKINE-GUETZÉVITCH), por un tropismo francés (en favor de la gran Convención), el caso más notable de parlamentarismo total, que ilustra en Suecia el *Frihetstiden* (Era de la Libertad). Y el hecho de que, más tarde, el sistema sueco erigido en 1809, fundado en la separación “rígida” y en mecanismos que apuntan a conjurar el régimen parlamentario, haya sido reconquistado por este último en el curso del siglo XIX (constatación que puede extenderse a Noruega) permanece igualmente ignorado. En definitiva, además, no hay uno

de los regímenes de separación “rígida” en Europa que no haya sido retomado paulatinamente (y a veces repentinamente: la Francia de la *Legislativa* o la España del *trienio liberal*) por el parlamentarismo. Esta constatación debería poner en entredicho la pertinencia de un modo de separación erigido en forma canónica.

Pero más allá de esto, las dos aproximaciones vienen a confirmar el análisis esencialmente pragmático de BAGEHOT, y no invalidan completamente el de la doctrina, una vez descartados sus presupuestos ideológicos.

I. EL ANÁLISIS HISTÓRICO: LAS LÓGICAS INSTITUCIONALES

El análisis histórico conduce en primer lugar a distinguir en la historia de Inglaterra dos secuencias interferentes, correspondientes al régimen presidencial y al régimen parlamentario. Esta verificación es importante. Es la que explica que aún hoy estos dos regímenes, por ser opuestos, como lo muestra BAGEHOT, a pesar de TROPER, no son contrarios, y que las nociones que mantienen al uno y al otro son coextensivas. La primera secuencia está marcada por un ejecutivo que sigue siendo esencialmente monárquico, participa en la función legislativa por medio de la sanción, y un Parlamento esencialmente legislador; es la consecuencia de la *Revolución Gloriosa* (1688) y se identifica con los reinos de GUILLERMO III y ANNE STUART. La segunda, cuyos orígenes coinciden con el advenimiento de los HANOVRE (1714) y que logra su madurez a finales del siglo XVIII, se caracteriza por un ejecutivo principalmente ministerial (o de gabinete) que se vuelve progresivamente el motor de la actividad legislativa, especialmente en materia financiera, de un Parlamento que refuerza sus poderes de control hasta sancionar la responsabilidad política del gabinete. Los principios de la Constitución inglesa de comienzos del siglo XVIII inspiraron al constituyente de Filadelfia, pero en una época en que las instituciones británicas habían iniciado el camino hacia el parlamentarismo. De este modo, la Constitución inglesa continuaba su propia lógica de repartición o distribución de los poderes, agregándole un elemento llamado a convertirse en fundamental: la *sanción* por el Parlamento de la responsabilidad política del gabinete. El constituyente estadounidense, por su parte, partiendo del modelo inglés anterior, es dependiente de apreciaciones distorsionadas por el desfase del observador y extrapoladas por voluntad de sistematización pero también de democratización. De lo que resulta una referencia explícita a la separación de los poderes concebida ya no solo en términos de repartición (como en LOCKE y MONTESQUIEU) sino, con la lectura de DE LOLME (donde se dibuja claramente la influencia de ROUSSEAU), en un sentido que remite a la especialización. Es lo que expresan los términos constitucionales para designar al Congreso, el Presidente y la Corte Suprema, calificados de rama legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno. La primera acepción, sin embargo, aún prevalece: es de ella de donde procede el sistema de los *checks and*

balances, con el veto presidencial y los poderes del Senado en materia de tratados internacionales y de nominación de funcionarios federales. El sistema del equilibrio racionaliza, al mismo tiempo que transpone en el campo de la especialización, las recetas de mitigación que definen la separación tradicional de tipo británico. Pero la tendencia a la especialización, que va a la par con una concepción relativamente subordinada del ejecutivo frente al Congreso, asimilado lógicamente al primero de los poderes, el poder legislativo, es perceptible. El Congreso conserva en toda hipótesis la última palabra porque puede superar el veto del Presidente y éste no puede pronunciar la disolución. Ahora bien: el derecho de disolución, ulteriormente presentado como una contrapartida de la responsabilidad ministerial por la teoría clásica del régimen parlamentario, preexistía a éste en la Constitución inglesa y habría podido (asociado al veto absoluto, del cual es el corolario) ser transpuesto en la de los Estados Unidos como un elemento del equilibrio del modelo inglés de inicios del siglo XVIII. En fin, si el ejecutivo no es políticamente responsable, es porque este tipo de responsabilidad había advenido demasiado recientemente en Inglaterra para ser percibido como un elemento estable y determinante de la Constitución inglesa. Sobre todo, el *hecho mayoritario* considerado como una disposición permanente es observado todavía como una aberración en los inicios del parlamentarismo, lo que explica, por así decir, que la emergencia del régimen luego denominado “parlamentario” haya pasado inadvertida. Esta prevención, que el constituyente de Filadelfia no podía sino compartir, frente a la perpetuación de una mayoría, se debe a que la noción de partido aún no está depurada, y se hace palmario que el arcaísmo mantenido por los partidos estadounidenses haya sido precisamente uno de los factores que evitaron la evolución hacia el parlamentarismo en Estados Unidos (ver *infra*). Sin embargo, el Presidente, al igual que los otros funcionarios federales, y por lo tanto los ministros o secretarios, son responsables, como en Inglaterra los ministros de la Corona, mediante el procedimiento del *impeachment*, que sanciona en principio una responsabilidad penal pero cuya reducción al rango de arma de pura disuasión había marcado su carácter ineluctablemente político. Así, de manera general, el mecanismo de *checks and balances* tendiente al equilibrio, por la repartición de los poderes, del régimen que será luego llamado “presidencial” está esencialmente dirigido contra el ejecutivo y apunta a reforzar la posición del Congreso, primero de los poderes en tanto depositario de la función legislativa. De ahí que el régimen primero haya sido llamado “congresional”.

Conviene interesarse también por un tercer tipo con frecuencia excluido de la clasificación –en particular por BAGEHOT–, que es el régimen de Suiza.

La genealogía del régimen suizo es más compleja. Representa la supervivencia contemporánea de las repúblicas cantonales de antiguo estilo, revigorizada por los ideales revolucionarios de fin del siglo XVIII. Es un régimen en el cual el ejecutivo no es políticamente responsable ante las cámaras, estando obligado en última instancia a operar en el plano de ellas. Es por eso por lo

que el régimen puede ser llamado “directorial”⁹, conforme al sentido original de la palabra *directorio* que designa una instrucción. El régimen directorial apunta a colocar el ejecutivo en un alineamiento bien claro con respecto a las asambleas, contrapartida de la ausencia de responsabilidad política. Logra este objetivo recurriendo a dos modos, alternativos, de efectuación: bien sea realiza una firme separación de poderes especializados al extremo –es el caso del régimen francés del Año III, el del Directorio–, o bien obedece al principio de la unidad de poder moderando las funciones –es el caso del régimen de Suiza–. El esquema institucional de éste, heredado del sistema de los grandes y pequeños consejos de las repúblicas patricias del Antiguo Régimen, es el de un Parlamento que elige los miembros del ejecutivo para la duración de la legislatura. La lógica institucional proviene, en las constituciones democráticas, de los cantones regenerados después de 1830, del tipo revolucionario de 1793 (Proyecto de Constitución Condorcet, Constitución Jacobina). Proviene también, al menos formalmente, en la Constitución helvética de 1798, de la Constitución del Año III, la del Directorio. La concepción de conjunto de las instituciones es la de un ejecutivo naturalmente subordinado, aunque no desprovisto de prerrogativas constitucionalmente propias, y de una Asamblea a la cual pertenece “la autoridad suprema de la Confederación”, que es más que el poder legislativo. Este régimen de la Constitución suiza está marcado por una relativa indistinción de los poderes o una indiferencia “histórica” respecto del concepto de su separación, lo que explica que la doctrina francesa (pero no los autores suizos) lo haya clasificado dentro de los sistemas de confusión de poderes.

II. EL ANÁLISIS FUNCIONAL: LAS LÓGICAS DE MAYORÍA

*Cuando la mayoría es sólida, todos los sistemas tienen el mismo valor; y el gobierno, parlamentario, presidencial o colegial, puede actuar fuertemente. La piedra de toque de un sistema es la ausencia de mayoría, y creemos que aquí el nuestro sostiene ventajosamente la comparación*¹⁰.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

En efecto, los tres regímenes están fundados en la existencia de una relación jurídica de dependencia del ejecutivo respecto de la mayoría parlamentaria, pero esta relación existe y persiste según fórmulas diferentes en cada uno de ellos. Definiéndose por la responsabilidad del ejecutivo ante el Parlamento,

9. Aunque la voz francesa “directorial” no encuentra equivalente en castellano, la mantenemos por su utilidad pedagógica como adjetivo referente a uno de los tres tipos históricos de la clasificación tradicional de los regímenes políticos: el Directorio. (*N. del T.*)

10. J.-Fr. AUBERT. *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, n.º 1510.

exigiendo así el mantenimiento permanente del acuerdo entre mayoría y gobierno, el régimen parlamentario va hasta el límite de la lógica mayoritaria. Es en ello en lo que constituye un modelo institucional relativamente simple y practicable, como lo hacía ver BAGEHOT, y todo régimen representativo no parlamentario puede estar llamado a serlo, como lo muestran los casos, evocados, de Suecia y Noruega, el de Chile¹¹ y, hasta un cierto punto, de la Suiza del siglo XIX (siendo el caso más sintomático el del Directorio). Pero más allá de la verificación de que un régimen parlamentario puede nacer de forma consuetudinaria, se observa igualmente que la responsabilidad política es siempre imperfectamente controlada por el derecho. Incluso cuando existen procedimientos formales, el efecto buscado, que es provocar la dimisión del gobierno, puede ser obtenido sin respetarlas. En este caso, “la responsabilidad política aparece antes que todo como una norma de comportamiento [...] Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la norma que permite la materialización de la responsabilidad política es una norma de habilitación, que por lo tanto no obliga al ejercicio del poder que confiere. De lo que resulta que la reunión de las condiciones jurídicamente necesarias no implica que la prerrogativa será efectivamente utilizada”¹². MIRKINE-GUETZÉVITCH traducía esto en otros términos cuando identificaba el régimen parlamentario al solo poder político de la mayoría: “Cuando se define el parlamentarismo como responsabilidad política del gabinete, se toma el efecto por la causa [...] Es el principio de la voluntad de la mayoría el que obliga al gabinete a ser ‘responsable’, es decir a dimitir cuando la mayoría lo quiere”¹³. La fórmula es esclarecedora por lo que expresa pero también por aquello sobre lo que crea dificultad, puesto que todo régimen representativo y democrático está fundado en el principio de mayoría. Simplemente, el régimen presidencial de los Estados Unidos y el régimen directorial de Suiza no practican esta lógica radical del principio mayoritario que es la del régimen parlamentario. Es porque puede ver su responsabilidad sancionada por lo que el gobierno parlamentario es también “responsable” en el sentido común y positivo del término, y por lo que le corresponde entonces asegurar la dirección política del Parlamento y ser el verdadero legislador. El criterio de la responsabilidad política da lugar a un desplazamiento de juego que autoriza a identificar la lógica de éste con una lógica de conflicto y de competición. El conflicto es postulado como inherente al régimen parlamentario y los medios institucionales para resolverlo permiten evitar a los actores, de los cuales los principales son los partidos mismos, constreñirse en permanencia al compromiso. Lo que

11. Hace referencia el autor al período comprendido entre entre 1891 y 1924, durante el cual el régimen chileno practicó el parlamentarismo (ver: ARTURO ALESSANDRI. *Parlementarisme et régime présidentiel*, París, Sirey, 1930) (*N. del T.*).

12. C. GREWE y H. RUIZ FABRI. *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, pp. 372-373.

13. “Les nouvelles tendances du droit constitutionnel”, en *Revue du droit public et de la science politique*, 1930, p. 80.

no implica que el conflicto sobrevenga necesariamente, ni que se desarrolle siempre siguiendo las reglas, ni que no dé lugar a un compromiso, pero en toda hipótesis corresponde a la norma del régimen mientras que quienes ignoran normalmente la responsabilidad política están en permanencia sometidos a una obligación de *self restraint*, de autolimitación. Ésta no resulta de los textos, trátase del Congreso estadounidense que se abstiene, por regla general, de paralizar la acción de la Presidencia, o de la Asamblea Federal suiza que renuncia a sancionar la responsabilidad de los miembros del Consejo Federal (el ejecutivo colegial). En Estados Unidos, el fracaso repetido de una utilización puramente política del *impeachment* presidencial también contribuyó a bloquear las vías de una evolución hacia el régimen parlamentario, fracaso que tradujo claramente en definitiva la lógica de autolimitación evocada. Ésta, al igual que las reglas por las cuales se había establecido en Inglaterra el gobierno de gabinete, es, aunque implícita, de naturaleza constitucional. Se trata, entonces, de una convención constitucional, en el sentido aceptado del término, es decir no una norma en sentido propio, sino una manera de aplicarla (PIERRE AVRIL)¹⁴.

Y es el desconocimiento de esta realidad constitucional el que pone en evidencia la insuficiencia de las clasificaciones de los politólogos. Como ocurre con la que opone las democracias mediatizadas y sin verdadera alternancia democrática a aquellas donde la escogencia del jefe real del ejecutivo pertenece al pueblo (ver *supra*). Esta clasificación tiende a ubicar dentro de la misma clase a los Estados Unidos y la Francia de la Quinta República y, como no tiene en cuenta el carácter parlamentario de esta última, cuya singularidad es permitir al Presidente constituirse como jefe efectivo de la mayoría parlamentaria, no permite evidentemente explicar el sistema llamado de “cohabitación” donde él juega el papel de jefe de la oposición. Inversamente, esta clasificación pone en evidencia el defecto de alternancia que caracterizaría al sistema italiano (antes de 1994) así como al sistema suizo, pero no permite entender la inestabilidad italiana, determinada por la lógica de crisis del régimen parlamentario, frente a la estabilidad perfecta generada por el funcionamiento “mágico” del régimen directorial de Suiza.

La célebre clasificación de LIJPHART también puede ser evocada. HANS PETER KRIESI resalta que “aunque Lijphart mismo no haga esta analogía, es sin embargo sorprendente constatar que existe una correspondencia entre los tres modelos distinguidos por él y los tres modelos de la tipología clásica”¹⁵.

14. En la doctrina francesa, las “convenciones constitucionales” son reglas y principios no oficiales ni escritos, pero conocidos, aceptados y practicados por las instituciones de un estado. El ejemplo francés clásico de convención constitucional es aquella que ordena que, salvo en los períodos de “cohabitación”, es decir, cuando el Presidente no cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria, la política general de la Nación es dirigida por él a pesar de que la letra de la Constitución de 1958 hace de ello una competencia del Gobierno (en cabeza del Primer Ministro). El principal teórico del tema en Francia es el profesor PIERRE AVRIL (*N. del T.*).

15. *Les démocraties occidentales*, Economica, 1994, p. 179.

La observación señala en particular su pertinencia en la necesidad en que LIJPHART se encontró de definir entre sus dos tipos ideales de democracia mayoritaria y de consenso, un modelo intermedio para hacer entrar, no sin dificultad, a los Estados Unidos en la lógica de su clasificación (mientras el modelo mayoritario corresponde al prototipo británico de régimen parlamentario, el modelo de consenso es representado, casi en su estado puro según el autor, por el régimen directorial de Suiza). Esta dificultad explícita para integrar al más grande de los viejos países democráticos, dentro de los cuales el régimen presidencial es “ambivalente con respecto a la oposición mayoría-consenso”, demuestra de nuevo la debilidad de estos ensayos tipológicos frente a la clasificación tradicional.

No se trata, sin embargo, de abstenerse de tener en cuenta la realidad política del funcionamiento de los diferentes regímenes. Pero la lógica institucional de cada uno determina unos caracteres y un rol específico de los partidos políticos, aun si, inversamente, estos elementos de los sistemas de partidos contribuyen, por una ineluctable interacción, a conservar en cada régimen su especificidad constitucional. Así los partidos, en régimen parlamentario, tributarios de la lógica de conflicto propia de este régimen, hacen de los gobiernos parlamentarios gobiernos de partidos. En Estados Unidos y en Suiza, el rol de los partidos no es menos esencial para el funcionamiento de la lógica de autolimitación, que es la del régimen presidencial así como la del régimen directorial. Pero ello implica que este rol allí es claramente más reducido. Esto resulta notable en Suiza, en razón del rol esencial de los procedimientos de democracia semidirecta. Pero es particularmente visible en Estados Unidos donde la colaboración entre el Congreso y la Presidencia no puede entenderse sino por medio de la estructura de alguna forma premoderna, como se ha dicho, de los partidos estadounidenses y, correlativamente, del carácter plebiscitario y primordial de la elección presidencial. Así el régimen presidencial estadounidense no es un gobierno de partido y no podría serlo sin derivar hacia el parlamentarismo, tendencia recurrente además, pero jamás asumida en el largo plazo.

La clasificación tradicional permite así distinguir, por fuera de las oposiciones sesgadas y con frecuencia facticias de los modelos bipolares, regímenes caracterizados, desde un punto de vista constitucional, por lógicas formales que les siguen siendo propias (responsable, no responsable, a-responsable) y corresponden a los tres sistemas positivos de las democracias representativas, tal como se desarrollaron desde el comienzo de la era democrática contemporánea.

Lejos de todo proceder “hipostático” o esencialista, la aproximación histórica permite analizar cómo estas lógicas se formaron, a partir de qué contexto, y la perspectiva funcional, cómo se conservaron, en particular por qué mecanismos e interacciones institucionales. Además, la clasificación no es solamente compatible con la consideración de la realidad política que determina el funcionamiento efectivo de los regímenes, sino que incluso contribuye, como se vio, a esclarecerlos.

