

Capítulo 2

SISTEMA POLÍTICO Y FORMAS DE GOBIERNO

CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO. 2. DEFINICIONES DE SISTEMA POLÍTICO. 3. DEFINICIÓN DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA. 4. ESTADO, ÓRGANOS, FINES, FUNCIONES Y COMETIDOS. 5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO. 6. FORMAS DE GOBIERNO. 7. SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PARLAMENTARIO Y SISTEMAS MIXTOS. 8. SISTEMAS AUTORITARIOS Y SISTEMAS TOTALITARIOS.

Resumen: El presente capítulo expone las principales teorías sobre la conceptualización, origen, formas y funciones del Estado, desde una perspectiva sociológica y jurídica; asimismo aborda dos conceptos que revisten particular relevancia para el estudio de los sistemas políticos: las formas de Estado y las formas de gobierno; haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado y a la forma en que se posicionan y relacionan los órganos de gobierno; para finalmente analizar las formas más comunes de los modelos contenidos en la clasificación de sistemas de gobierno.

Palabra clave: Sistema político, Estado, Formas de gobierno, Sistemas de gobierno.

Keywords: Political System, State, Forms of government, systems of government.

1. ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

La conceptualización del Estado como sistema político emerge en el marco de la Teoría General de Sistemas, que surge del contexto del estudio biológico desarrollado por Ludwig von Bertalanffy (1976, p. 29) a mediados del siglo XX y que propone su aplicación analítica en otras disciplinas, incluyendo las ciencias sociales. Es así que desde una perspectiva sociológica y siguiendo a Bobbio (1989, p.

* Tiene Doctorado en Derecho Público por la Universidad de Paris XI Sceaux desde 1986. Es miembro Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT desde 2007. El Dr. Gómez es líder del cuerpo académico de «Administración Pública» e investigador, docente de nivel licenciatura en Ciencias Políticas, así como del doctorado en filosofía con orientación en Ciencias Políticas. El Dr. Gómez es consultor de la UANL, de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Tiene diferentes publicaciones en libros y revistas científicas.

75) aparece el concepto de Estado como un componente fundamental del sistema social. Sin embargo, identificamos dos grandes teorías que explican esta integración del Estado en el sistema social, así como su función. La teoría marxista y la funcionalista.

Para la primera, la formación social se integra con dos elementos que no tienen el mismo nivel para la determinación respecto al desarrollo del sistema. Estos dos elementos son la base económica y la superestructura. Las instituciones políticas, es decir el Estado pertenece al ámbito de la superestructura. El factor determinante «en última instancia» es la base económica. La concepción funcionalista, en cambio, basada en las aportaciones del sociólogo norteamericano Talcott Parsons, y que es la dominante en nuestros tiempos por la influencia que ha tenido desde la politología norteamericana y en Europa en las últimas décadas, y el descrédito de los modelos socialistas, considera al sistema global dividido en subsistemas caracterizados por las funciones esenciales que cada uno de ellos desempeña dentro del sistema social para el mantenimiento del orden, equilibrio y adecuado funcionamiento. Este enfoque define cuatro funciones que deben ser realizadas por un sistema y que se convierten en requisitos imprescindibles para atribuir efectivamente la conceptualización de sistema social a un ente determinado:

- La adaptación, que se configura por la relación del sistema con el medio exterior, dentro del cual se encuentra y con el que, a su vez, interactúa. (Adaptation)
- La persecución de objetivos, que consiste en la movilización de las energías del sistema hacia las metas que se han propuesto. (Goal attainment)
- La de integración, que se define por las acciones que permiten mantener la coherencia del sistema. (Integration)
- Lo que denomina «latencia», que es la capacidad de motivación del sistema para alcanzar los objetivos señalados. (Patern-maintenance)

A estas funciones corresponden precisamente cada uno de los subsistemas sociales. Al subsistema político (goal attainment) se le asigna la función de dirección de la sociedad, lo cual se convierte en gobierno. Su génesis y aplicación al estudio del sistema político se atribuye a autores como David Easton, Almond, M. Weinstein o H. Jaguaribe, que aplican por primera vez la teoría sistémica a la vida política, añadiendo a su fundamento la concepción estructural funcionalista del sociólogo estadounidense Talcott Parsons sobre el análisis sistémico y estructural de la vida social que define funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y en la política. A diferencia del enfoque marxista, no existe diferencia de niveles entre las diversas funciones del sistema social. Al subsistema que se le atribuye una influencia preponderante es al subsistema cultural y no al económico (Bobbio, p. 75). En este sentido, mientras que en la teoría marxista se plantea el problema de la ruptura del sistema, en cambio, la teoría funcionalista se preocupa por el or-

den, por la conservación y mantenimiento del sistema. Así, el enfoque de sistema político ha desarrollado los conceptos de entradas, demandas, apoyos, salidas, productos, retroalimentación, caja negra, y ha presentado un esquema de análisis político más organizado, generalizando una terminología propia e independiente del análisis jurídico y sociológico dominante antes de los años cincuenta.

2. DEFINICIONES DE SISTEMA POLÍTICO

Veamos en primer lugar algunas definiciones de sistema político que nos permitirán comprender de manera más clara cómo se ha venido enriqueciendo el enfoque sistémico para el estudio de Estado y del proceso de gobierno.

Cuadro 1

CONTRASTIVO DE DEFINICIONES DE SISTEMAS POLÍTICOS

Autor	Definición
David Easton (The political system: 1969)	Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad
Jean William Lapierre (L'analyse de systèmes: 1976)	Un sistema político es un conjunto de procesos de decisión que concierne la totalidad de una sociedad global
Gabriel Almond (A functional approach to comparative politics: 1976)	Un sistema político es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de <i>integración</i> y <i>adaptación</i> , tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima
Karl Deutsch	Conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del medio ambiente, con el cual interactúa mediante flujos (Modelo Cibernético).
Maurice Duverger (Instituciones políticas y Derecho Constitucional: 1955)	Sistema político es la entidad en el cual confluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un <i>subsistema político</i> que es lo que se denomina régimen político.
Samuel Phillips Huntington (Political Order in Changing Societies: 1968)	Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

El politólogo canadiense David Easton es el generador de un modelo teórico del Estado a través de la teoría de sistemas, creando un enfoque de estudio de la política como ente desde una doble perspectiva: biológica y política. El resultado de su trabajo se convierte en la primera definición del concepto efectivamente independiente del análisis jurídico y constitucional dominante antes de los años cincuenta en concordancia con la teoría organicista. Así, tomando Estado-Nación como muestra de estudio, en la concepción de Easton se configura como un sistema complejo, dentro del cual los elementos que lo integran, considerados como grupos o como individuos, interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento. De esta forma, para Easton, lo que define a un sistema político es su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, el poder, etc. (Easton, 2006, p. 111). Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (*inputs* y *outputs*) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (*feedback*). Las entradas son las demandas, recursos y apoyos que el sistema recibe de los actores de la sociedad. Estas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (*black box*), formada por aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. Los *outputs* son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión y que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar. Este modelo se ha denominado circuito de retroalimentación, o de autoreproducción, o de autopropagación (*feedback loop*) y permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones.

Su modelo principal estaba orientado por una visión organicista de la política, como si ésta fuera un ser vivo. Su teoría es una declaración de lo que hace que los sistemas políticos se adapten, sobrevivan, se reproduzcan y sobre todo que cambien. Así, con el apoyo de la teoría cibernética, Easton crea un modelo de circuito cerrado cuyo interior funciona e interactúa, unidad básica del análisis, construyéndolo mediante abstracción; y denominándolo sistema político. Éste concentra distintos elementos entre los que define:

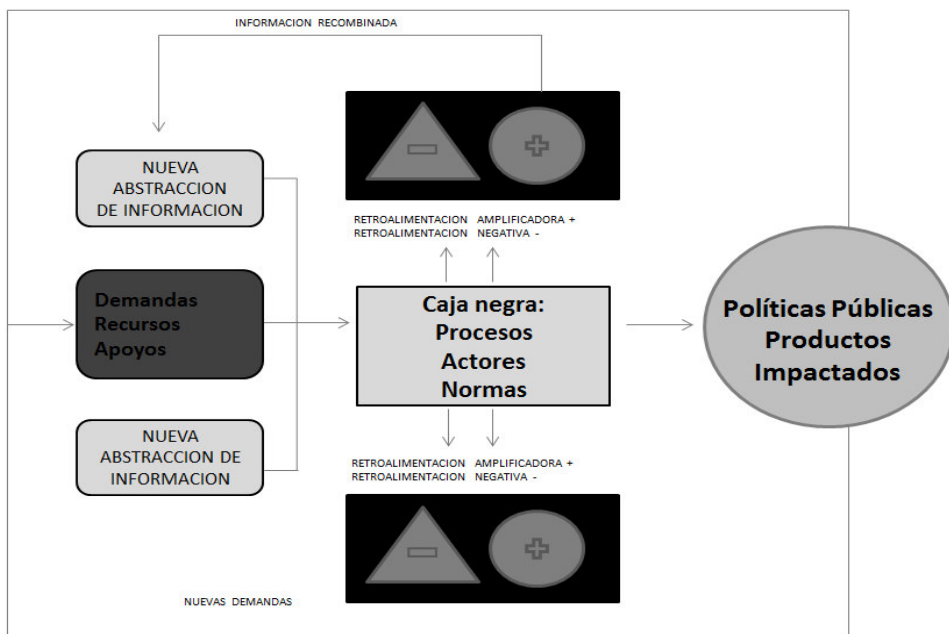
- Comunidad política: grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.
- Régimen político: conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se compone por:
 - Valores: principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar.

- Normas: elementos que explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas.
- Estructuras de autoridad: modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
- Autoridad: característica común que poseen aquellos que ocupan roles activos en la política que llevan a cabo la gestión política de un sistema: poder legitimado.

Easton interrelaciona el sistema político con su entorno socioeconómico y cultural a través de las demandas y apoyos. Las primeras reflejan las insatisfacciones que genera el sistema, lo que exige cambios en la distribución de los valores societarios escasos. Los apoyos permiten buscar soluciones a las demandas que posibiliten su estabilidad. De esta forma evalúa al sistema político en su dinámica y no en su estática, considerando la existencia de una permanente crisis e inestabilidad que en agudos momentos de conflicto y conmociones pueden conducir a un cambio del sistema. Considera pues, positivamente tanto a la estabilidad como el cambio, porque éste, en un momento determinado es el que puede favorecer la retroalimentación del sistema político. De esta forma, el hecho de que algunos sistemas sobrevivan es porque generan una capacidad de respuesta a las perturbaciones que se vinculan con su capacidad de adaptación a las mismas, permitiendo su supervivencia. Si el sistema sobrevive se denomina *sistema político estable*; si por el contrario quiebra se denomina *sistema político disfuncional*. Los conceptos fundamentales de este enfoque, según su autor, son la carga, la capacidad de carga, la demora, la anticipación y la ganancia. Estos elementos permiten la medición de los flujos y la construcción de indicadores de actuación del sistema.

- La *carga* es el total de información que es tomada en un momento dado.
- La *capacidad de carga* es definida como una función del número y clase de los canales de disponibles.
- La *anticipación* es la capacidad del sistema para reaccionar anticipadamente con base a previsiones de consecuencias futuras.
- La *demora* es una medida de la tardanza en informar y actuar sobre información referida a las consecuencias de las decisiones tomadas.
- La *ganancia* es la extensión de la respuesta del sistema a la información que recibe.

Figura 1
MODELO SISTEMA DE EASTON

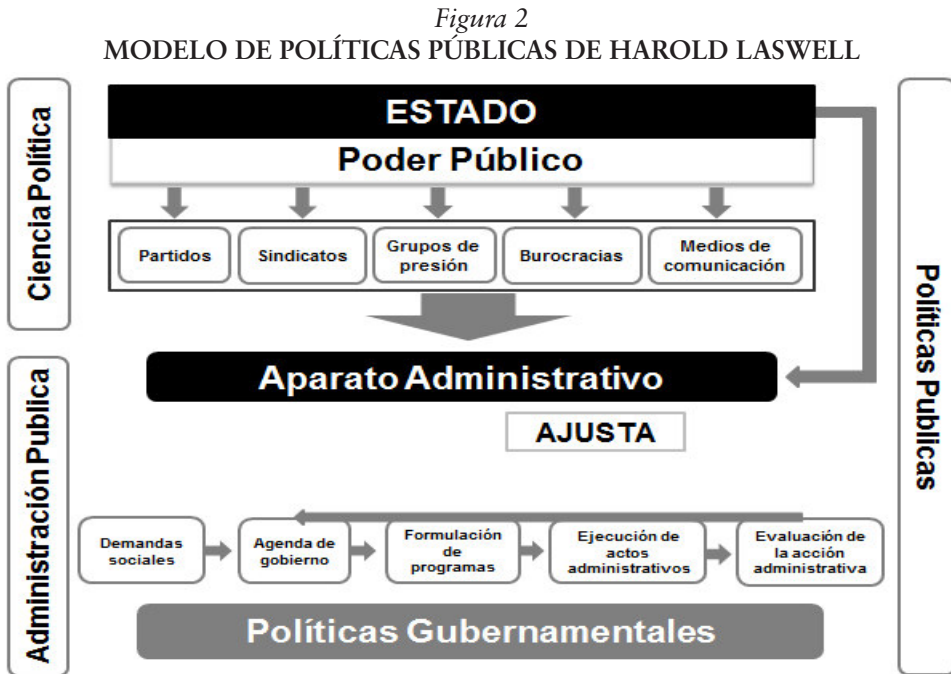


Fuente: Easton, 2066, p. 48).

El enfoque de Easton (2006, p. 48) permeó notablemente en la concepción sistémica en la ciencia política hasta finales de los años sesenta, donde destacan las aportaciones de Harold Lasswell con el modelo de políticas públicas, Karl Deutsch con su modelo de sistema cibernético y Robert Dahl con sus aportaciones a la teoría pluralista.

Se considera a Harold Laswell el pionero del enfoque de políticas públicas. Con su perspectiva, integra además de otras disciplinas sociales, la aportación combinada de la ciencia política y de la administración pública en el análisis del proceso de gobierno. El proceso de políticas públicas en términos muy sintéticos, inicia con la integración de la agenda a partir de las demandas sociales, las cuales son transmitidas al aparato gubernamental a través de los actores políticos de los diferentes partidos políticos y del propio aparato administrativo. Se discuten los proyectos y se delibera a fin de que el legislativo autorice los recursos que son finalmente asignados a proyectos y programas. Estos proyectos que emanan del sistema político constituyen precisamente las políticas públicas que son evaluadas por la ciudadanía con la manifestación republicana del sufragio. Si el ciudadano está conforme con las políticas, deposita su confianza en los gobernantes para que continúen en la titularidad del gobierno y si no, decide cambiarlo dándose de esta manera la alternancia política, característica fundamental de la democracia

moderna. Como consecuencia de esta continua comunicación, la agenda pública se ajusta a las nuevas necesidades y demandas y es como se opera el proceso de gestión de políticas públicas. (Ver Modelo abajo).



Fuente: Elaboración Propia.

Veamos ahora el enfoque jurídico o institucional para el estudio del Estado.

3. DEFINICIÓN DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA

En el ámbito disciplinario de la Ciencia Política, el **Estado** constituye el objeto de estudio privilegiado de ésta. Junto con el poder, desde los tiempos antiguos la reflexión sobre la organización política de la sociedad se ha centrado en alguno o en ambos conceptos poder y Estado. Para una mejor delimitación del concepto conviene destacar que por Estado nos referimos a la comunidad política, es decir a aquella organización que tiene que ver con intereses colectivos, a diferencia de otras organizaciones sociales que existen desde las primeras comunidades primitivas como la familia. Las fuentes principales para su estudio han sido, por una parte, la historia de las instituciones políticas y por otra, la historia de las doctrinas políticas. De acuerdo con Bobbio (1989, p. 69), esta última precedió al estudio de las instituciones que integran el sistema político. En efecto, la reflexión en

principio se centró en la relación entre gobernante y gobernado y posteriormente se hizo necesario el analizar las instituciones políticas para reconstruir el contexto en el que se daban estas relaciones entre ambos actores sociales. En este sentido conviene hacer una aclaración que nos permitirá comprender mejor ambos conceptos, Estado y Sistema político.

En estricto sentido, el concepto de sistema político es un concepto relativamente contemporáneo que trata de explicar desde una perspectiva distinta a la jurídica y a la sociológica el fenómeno político para dar mayor comprensión al proceso de gobierno. En términos generales se refiere a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Urbani, p. 152). Un **sistema político** es la expresión organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado. En este capítulo abordaremos primeramente las nociones relativas al Estado y a las formas de gobierno y más adelante abordaremos el concepto de sistema político.

El término Estado tiene diferentes connotaciones; en la definición que contiene el diccionario de la lengua española (Alonso, 1988), éste se refiere al Estado como el «Orden, clase, jerarquía, calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo, como el de eclesiásticos, el de plebeyos, el de nobles, etc. [...] Cuerpo político de una nación [...] País o dominio de un príncipe o señor de vasallos». Como podemos ver, la definición es muy general y se refiere a diferentes órdenes o estructuras sociales. Otras de las definiciones que maneja la lengua española nos permiten ubicar al Estado como el ámbito de interrelaciones de orden social en una comunidad.

Importantes debates se han suscitado por parte de los estudiosos de la filosofía política para definir el concepto de Estado y su naturaleza, pues en ocasiones se le analiza como una comunidad política que ha alcanzado su desarrollo gracias a la evolución que ha tenido la sociedad; a veces se le considera como sinónimo de sociedad; otras, como el espacio en que se desarrollan las finalidades políticas y jurídicas del grupo social, o bien, se le equipara con el concepto de poder o con el de nación; sin embargo, es importante destacar que el concepto de Estado corresponde al campo disciplinario de la teoría política, aunque se encuentra estrechamente vinculado con el derecho, que es incluso el que le da vida, siendo por lo tanto una realidad histórico-política. Es así, que en el Diccionario Jurídico Mexicano, se apunta que el Estado no es una mera realidad natural, sino que constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para

entender el comportamiento de la comunidad política. En este sentido, nos señala el Diccionario, el Estado crea derecho, aplica la Constitución; contrata, representa a sus habitantes, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; celebra tratados, es sujeto del Derecho Internacional; en suma, es titular de derechos y obligaciones.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, para Kelsen (1988, p. 215-216), el Estado se puede personificar como el *orden jurídico nacional*, el autor lo delimita como «la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye». Kelsen también personifica al Estado como *orden y como comunidad* constituida por ese orden, presupone su existencia como realidad social subyacente, toda vez que el orden jurídico es creado por el Estado y tiene validez para él como hecho social preexistente. De la misma manera, Kelsen considera al Estado *como una unidad sociológica* que, según afirma, se comprueba haciendo ver cómo los individuos que pertenecen al mismo estado forman una unidad, y cómo dicha unidad no está constituida por el orden jurídico, sino por un elemento que nada tiene que ver con el derecho, las acciones recíprocas. La fundamentación del estudio jurídico del Estado parte del hecho que siendo la norma jurídica uno de los elementos integrantes del Estado, la disciplina científica que estudia al fenómeno social y cultural jurídico está en relación íntima con la ciencia que estudia al Estado, que es el todo relacional humano organizado política y jurídicamente y del cual el Derecho es una parte fundamental. Efectivamente, el Estado lo configura la propia sociedad que ha decidido organizarse políticamente a través de su propio sistema jurídico, sistema que tiene como fuente los fenómenos sociales característicos del grupo a que corresponda, pero además, involucra valores propios, cultura, costumbres e historia, que incluye, casi siempre a la religión. Ciertamente es que las costumbres crean el derecho y las dos, costumbre y derecho, son producto de la actividad humana, como lo señala Serra Rojas (1985; p. 53) al afirmar, refiriéndose a Groppali que el derecho no surge sino en la sociedad, porque sólo los hombres, por sus facultades mentales más desarrolladas, han sido capaces de experimentar que, reprimiendo determinados actos y eliminando a sus autores, se verifica en el grupo social una disminución de repetición de dichos actos, y porque solamente en la sociedad humana a un lado y junto al derecho, se desarrollan otros fenómenos de orden económico, familiar, político, religioso, que en las agrupaciones animales no se encuentra nunca.

Ahora bien, el ser humano es un ser político, pues su propia inteligencia y la búsqueda de solución a la satisfacción de sus necesidades en grupo, le han obligado a estructurar las mejores formas de convivencia social que le permitan alcanzar sus finalidades. El Estado por sí mismo no conlleva únicamente finalidades políticas, éstas deben estar totalmente relacionadas con el bienestar social. Política, derecho y bienestar social están totalmente inmersas en la idea del Estado, pues la norma jurídica busca imponer el equilibrio social mediante la obligatoriedad

impositiva, misma que no podría darse sin el poder de decisión política, y este poder lo tiene la fuerza pública del propio Estado; por ello, ambas ciencias, la del Estado y la del Derecho, están íntimamente relacionadas.

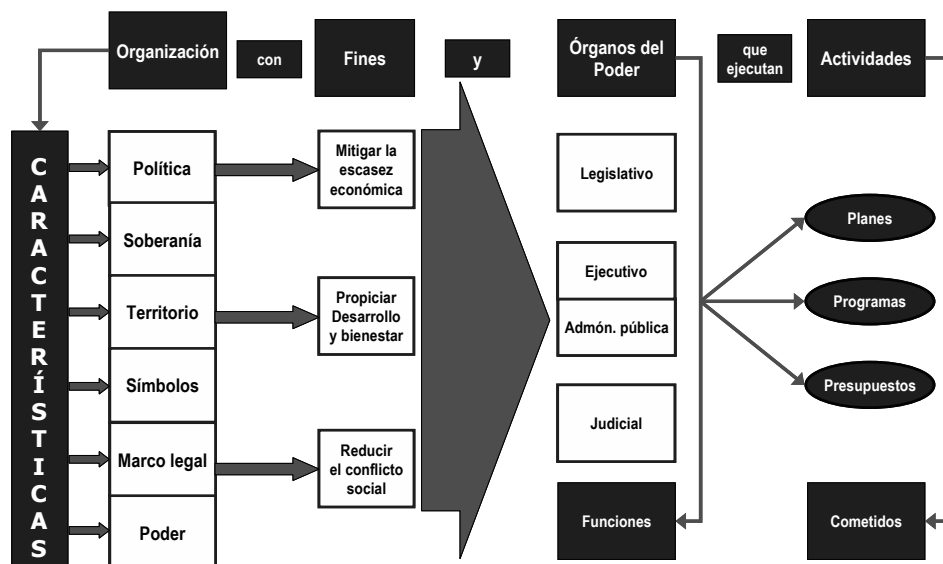
4. ESTADO, ÓRGANOS, FINES, FUNCIONES Y COMETIDOS

Considerando una interpretación formalista que es la que se desprende del enfoque jurídico que analizamos más arriba, identificamos al sistema político con el Estado. El concepto de Estado desde esta perspectiva, alude a un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos sociales complejos en aras de servir a la sociedad. Los elementos constitutivos de éste son la población, asentada en un territorio y provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines sociales de mantenimiento de la paz y el orden público, el bienestar, el progreso y el desarrollo integral de los miembros de esa comunidad política (Serra, p. 205). De acuerdo con diversos autores, las funciones del Estado se desarrollan a través de los órganos de gobierno que se identifican respectivamente con los tres poderes que señala la teoría política clásica, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder en un solo órgano y/o persona. En este sentido, las funciones del Estado constituyen categorías generales, abstractas y universales, válidas para cualquier sociedad política, país o época. En el marco de las funciones, algunos autores distinguen las formales y las reales, identificando a estas últimas como las que le dan sustancia y contenido a la administración pública (Cortiñas-Peláez, p. XII). Siguiendo a Serra (p. 478), observamos que las funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada para cada uno de éstos. Es a través de estos órganos que se desarrolla el arte de gobernar. Los cometidos del Estado en cambio, constituyen categorías concretas y particulares que pueden variar según el avance técnico y cultural de cada país y de cada circunstancia histórica, por lo cual éstos se encuentran en constante mutación de acuerdo con las demandas y necesidades que plantea la población. Básicamente, los cometidos se pueden clasificar en cuatro categorías, a saber: esenciales, de servicio público, sociales y privados. En cada caso la población beneficiada se ve en diferente posición con respecto a cada uno de los tipos de cometidos (ver figura 2-11).

Acosta Romero (P. 60), en su texto sobre derecho administrativo, define al Estado como «una organización política soberana, de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas». Por su parte, Serra Rojas concluye que El Estado

es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan conforme a sus condiciones históricas (p. 215). A continuación presentamos gráficamente el concepto de Estado con sus componentes fundamentales.

Figura 3
ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar, los principales elementos del Estado como territorio, símbolos, comunidad política, marco legal, poder político, constituyen las características. Sus fines de desarrollo y bienestar pueden desdoblarse en mitigar la escasez económica derivada de la pobreza y la desigualdad, propiciar el desarrollo humano y el bienestar, y reducir el conflicto social. Para ello, en el ejercicio de sus funciones gobierna a través del accionar de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estas actividades las realiza a través de programas, planes y proyectos que materializan los presupuestos para dar cumplimiento a los diversos cometidos que se le plantean a la organización política.

5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

En lo que se refiere a las relaciones que se establecen en el seno del Estado, existen dos conceptos que revisten particular relevancia para el estudio de los

sistemas políticos: las formas de Estado y las formas de gobierno. Por una parte, haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado (territorio, población y gobierno), se puede arribar a la clasificación de las formas de Estado, y por la otra, haciendo referencia a la forma en que se posicionan y relacionan los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se determinan las formas de gobierno (Acosta, p. 74).

En este sentido, al hablar de las formas de Estado nos referimos a la estructura o contorno de la organización política, es decir a la configuración total y unitaria de las instituciones políticas de una comunidad política nacional, de un Estado-Nación. La tipología más extendida en nuestros días sobre las formas de Estado son el Unitario y el Federal, mientras que las formas de gobierno típicas se clasificarían en parlamentario y presidencialista (ver figuras 2-12 y 2-13). El Estado Unitario de acuerdo con Serra (p. 531), se integra por un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que la componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder que coordina a todas las instancias públicas. De ahí deriva su organización centralista. En esta forma de organización estatal, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. Su funcionamiento se articula mediante la centralización política y la descentralización administrativa. El Estado Federal en cambio se integra con diversas entidades que conservan su autonomía constitucional con cierto grado de descentralización política, pero que se unen para ciertos fines de representación nacional. La existencia de entidades federativas implica desde luego una delimitación territorial, una población y órganos de gobierno autónomos que dirigen esa colectividad humana. Coexisten en consecuencia diferentes ámbitos de gobierno, así como órganos de poder: el federal, el estatal y el municipal.

Por otra parte, una manera adicional de clasificar las formas que adoptan los Estados, atiende a la forma de legitimación del titular del Estado, ya sea que se trate de una Monarquía o una República y a la temporalidad de éste. Así por ejemplo, la forma de sucesión del titular de una monarquía es mediante la herencia, mientras que en una república se renovará periódicamente, según los plazos previstos en la Constitución respectiva. El mandato de la titularidad en la monarquía termina con la muerte del soberano o su abdicación a favor de su heredero/a y el mandato en la república termina con el plazo establecido en la Constitución a favor de quien haya sido electo para tal fin. Sin embargo, esta última clasificación no determina el tipo de régimen de gobierno, es decir que ya sea república o monarquía pueden a su vez clasificarse en democrático, autoritario o dictatorial, según sea el caso.

El régimen político por su parte, se refiere a la distribución y jerarquización normativa y constitucional de los poderes públicos del Estado, así como a las formas jurídicas institucionales aplicables a su renovación y funcionamiento. Las

formas de gobierno configuran al régimen político. La forma de gobierno se refiere a la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno.

En conclusión, podemos afirmar que las formas de gobierno consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que las formas de Estado están determinadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre población, territorio y soberanía, según se integren en un orden estatal único o estén descentralizadas en los diferentes ámbitos de competencia de conformidad con el pacto constitucional. En lo que se refiere específicamente a las formas de organización política y administrativa de los Estados, las formas de organización tanto políticas como administrativas son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Constituyen los medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o, en última instancia, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Estas formas de organización pueden clasificarse en forma de centralización, descentralización o desconcentración política o administrativa.

Figura 4
PERSPECTIVA JURÍDICA DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

6. FORMAS DE GOBIERNO

A lo largo de la historia de la humanidad, los hombres han diseñado diversas instituciones que de acuerdo con sus creencias, costumbres y hábitos de obediencia, les han permitido gobernarse manteniendo la estabilidad y el orden social

para la consecución de los fines colectivos de paz, progreso y justicia, lo que ha significado el crear formas de organización política y con ello han venido surgiendo diferentes regímenes políticos y formas de gobierno. Esta organización que provee orden, estabilidad y dirección a cualquier sociedad es precisamente el sistema político. La función principal que cumple este sistema es la de conducir los esfuerzos de la comunidad hacia los propósitos que esta misma se ha propuesto. De acuerdo con la participación mayor o menor en las decisiones que conciernen a la colectividad, así como el grado de imposición o consenso es como se determinan los regímenes políticos y las formas de gobierno.

En el curso de la historia hemos conocido variadas formas de gobierno, según el grado y número de participación de los gobernados. De acuerdo con Bobbio (1989, p. 144), en la tradición clásica de la ciencia política podemos distinguir tres tipologías de formas de gobierno: la clasificación de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. La primera clasificación nos la ofrece el filósofo estagirita Aristóteles, en su obra *Política* expone la teoría general de las constituciones, y recorre en su análisis los conceptos de la ciudad (polis), del ciudadano y de la virtud política, y deduce de eso las seis formas posibles de gobierno, buenas o malas: —con la autoridad de uno solo— la monarquía o la tiranía; —con la de varios— la aristocracia o la oligarquía; —con la de todos— democracia o la demagogia. Hay dos cosas que caracterizan las formas de gobierno según Aristóteles: la persona o personas sobre las que recae el gobierno, y el objetivo que dicho gobierno persigue. Así por ejemplo, conocemos la tiranía, que es el gobierno del tirano, de uno solo, que impone contra derecho el gobierno, y lo ejerce sin justicia y con discrecionalidad. Un ejemplo de éste es el gobierno de Nerón, quien provocó el incendio de Roma (julio del 64 d.C.) y la persecución implacable de los cristianos en el siglo I de nuestra era. También han existido gobiernos aristocráticos y despóticos, es decir aquellos que son dirigidos por unos cuantos notables, como en el caso de gobiernos colegiados de notables que gobernaron en el período más álgido de la Revolución que conmovió a Europa a fines del siglo XVIII. Por último tenemos la democracia, el gobierno de todos y para todos. En contrapartida se ubica el modelo demagógico, como deformación de la democracia y que se sustenta en la manipulación y el engaño al pueblo.

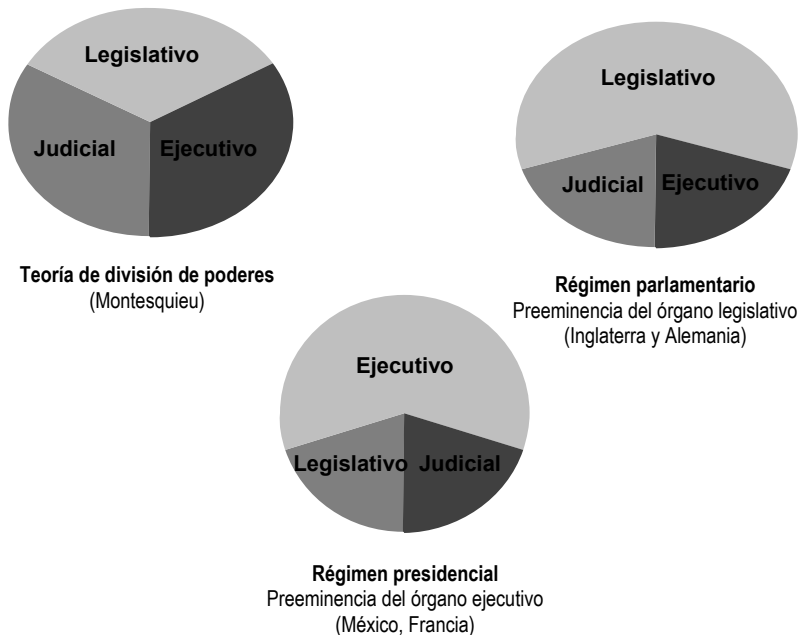
La siguiente clasificación corresponde al tratadista florentino Maquiavelo, que en su obra el Príncipe disminuye su tipología a dos formas de gobierno, en función de que se trate del gobierno de uno solo o de una asamblea o cuerpo colegiado. Si bien distingue entre repúblicas aristocráticas y democráticas, la diferencia fundamental se identifica con el número de personas que participan en la función gubernamental. Finalmente el tratadista francés Montesquieu retorna a una triple clasificación, retomando las dos que propone Maquiavelo, República o Monarquía, y agregando una degeneración del gobierno de uno solo al incorporar el despotismo. En esta forma se consideran las experiencias históricas que ofrecieron

las monarquías orientales antiguas, las repúblicas integradas por las asambleas democráticas griegas, las repúblicas aristocráticas romanas, y las formas despóticas de oriente vigentes hasta bien entrado el período contemporáneo (Japón, China, algunos países árabes, entre otros).

En la actualidad cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados se autodefinirá como democrático, ya que éste se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno, que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación.

Por otra parte, la premisa expresada en el párrafo anterior da lugar a otra clasificación mucho más actual de las formas de gobierno. Desde la perspectiva de la teoría clásica de la división y equilibrio de poderes diseñada por el Barón de Montesquieu y en las categorizaciones de los sistemas políticos modernos y que reúnen las características de una democracia (Sartori: 1994: p. 97), los regímenes pueden clasificarse en dos tipos, según la preponderancia en la relación entre los poderes. Estos dos sistemas son por una parte, el sistema presidencial en el cual se observa una preponderancia del órgano Ejecutivo sobre el poder Legislativo y por otra parte el parlamentario, en el cual existe preeminencia del Legislativo e incluso en muchos casos el propio poder Ejecutivo emana del parlamento para configurar el gabinete de gobierno. Por ello a este último se le denomina parlamentario.

Figura 5
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la teoría clásica parte de un necesario equilibrio de poderes que mantenga balanceadas las instituciones mediante un sistema de pesos y contrapesos tendería a una cierta igualdad, la realidad es que en la práctica en la mayoría de los casos, los sistemas políticos modernos y que además podemos catalogar como democráticos, se colocan en la clasificación entre régimen parlamentario o presidencial. Según el peso de condiciones históricas, culturales, e instrumentales, estos dos tipos de sistemas son los que prevalecen en nuestros días.

7. SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PARLAMENTARIO Y SISTEMAS MIXTOS

De acuerdo con la metodología clasificatoria que nos propone Sartori, para que estemos en presencia de un sistema presidencial es necesario cumplir con ciertos criterios. En primer lugar, que el jefe del Estado sea electo popularmente de manera directa o casi directa. Un segundo criterio proviene del hecho de que el gobierno o el propio Ejecutivo, no puede ser designado o desbancado por un voto del legislativo. La integración de los miembros colaboradores del titular del Ejecutivo es una prerrogativa del presidente. Aun y cuando en algunos casos la Constitución prevea una ratificación por parte del Congreso, la designación corresponde al presidente. Un tercer criterio que nos señala este autor se refiere a la dirección efectiva del gobierno que tiene a su cargo el presidente (1994, p. 99).

Los sistemas parlamentarios en cambio, de acuerdo con el mismo autor (p. 116), deben su nombre a la soberanía del parlamento sobre el gobierno. En estos sistemas el poder Ejecutivo se comparte, es decir que el gobierno requiere del apoyo del parlamento para la integración del gabinete, para apoyar las políticas públicas, para evitar la destitución de los miembros del gobierno, etc. Sin embargo, al interior de estos sistemas podemos apreciar variantes, según el poder preponderante en el gobierno. Por un lado está el modelo inglés, en el cual el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento. En el otro extremo está el modelo francés de la tercera y cuarta república, en el cual se gobierna por asamblea y finalmente tenemos el tercer modelo en el cual son los partidos los que controlan al gobierno. Estos serían los casos en los cuales los partidos determinan el funcionamiento del sistema. En este sentido, señala Sartori (p. 116) que el problema subyacente del parlamentarismo es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Por lo tanto, agrega, los partidos adecuados para el parlamentarismo deben mantenerse unidos en el apoyo del gobierno que han designado.

Un sistema alternativo al presidencial y al parlamentario que permite ubicarlo como modelo es el sistema semi-presidencial. Así como el prototipo del sistema presidencial son los Estados Unidos de Norteamérica y del parlamentarismo el sistema

inglés, en el caso del sistema presidencial, el modelo es la V República de Francia. Las premisas fundamentales de este sistema según Sartori (pp. 148-149), son 5:

1. El jefe de Estado (Presidente) es electo mediante sufragio universal para un determinado período de tiempo;
2. Se comparte el poder Ejecutivo entre el Presidente y un primer ministro, lo que conlleva una estructura dual de poder con tres características y que complementan las premisas;
3. El Presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo, sino que su voluntad es canalizada y procesada a través del gobierno que encabeza el primer ministro;
4. El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente ya que dependen del parlamento y están sujetos a su voto de confianza o censura;
5. La estructura dual provoca diferentes balances de poder, a condición de que se mantenga el nivel de autonomía de ambos componentes.

El caso de México, con fundamento en el artículo 40 constitucional, se ubica en un régimen presidencial, republicano, democrático y con una organización federal (Ver figura 6). El caso de Estados Unidos de Norteamérica es también un sistema presidencial pero con importantes limitaciones que derivan del peso específico que tiene el Congreso en el funcionamiento general del sistema con independencia de que se trate de una república federal.

8. SISTEMAS AUTORITARIOS Y SISTEMAS TOTALITARIOS

Frente a la clasificación correspondiente a sistemas políticos democráticos, cuyas formas más comunes corresponden a los modelos parlamentarios y presidenciales, se encuentran aquellos regímenes políticos que están basados en ciertas prácticas opresivas que impiden el ejercicio de la libertad y la autonomía, además de que se fundan en el abuso del poder, la arbitrariedad y la impunidad de la autoridad frente a los gobernados. Estos sistemas que siguiendo a Linz podemos llamar genéricamente como «no democráticos» son dos: los autoritarios y los totalitarios.

En realidad, el grado de utilización de la fuerza represiva así como de la libertad que ofrezca el sistema, es lo que diferencia a los regímenes totalitarios de los autoritarios. De conformidad con la concepción de Linz (1975), los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder

dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsible. De acuerdo con el enfoque que destaca sus rasgos principales, sus características se centran en cuestiones como la *concentración de poder* en manos de un *líder* o una pequeña *élite* que no es constitucionalmente *responsable* ante la ciudadanía, y el ejercicio *arbitrario* del poder sin consideración de *otros cuerpos* que puedan limitarles (efectiva *separación de poderes*), y también la inexistencia de mecanismos que permitan una efectiva *alternancia en el poder*, como las *elecciones libres multipartidistas*. Los sistemas autoritarios presentan ciertos rasgos de los regímenes democráticos, pero deforman el funcionamiento institucional con prácticas que desvirtúan la legitimidad. Así por ejemplo, si bien existen elecciones y partidos de oposición, éstas son controladas por las autoridades, sin que exista la posibilidad real de alternancia. Por ello se habla de un pluralismo limitado, con aparente libertad de expresión, y otros mecanismos, presentes en las democracias.

Por otra parte, se da una evidente manipulación de las masas a través de movilizaciones, acarreo corporativistas y otros mecanismos fundados en el cacicazgo y en el culto a la personalidad. En este sentido podemos identificar ciertos regímenes que nacidos de elecciones más o menos democráticas se transforman en sistemas autoritarios y posteriormente en sistemas altamente represivos, con características de totalitarios. Tal es el caso de los modelos generados en Italia con el fascismo de Mussolini, del nacionalsocialismo desarrollado en Alemania a partir de la elección de Adolfo Hitler como Canciller, el franquismo y el falangismo en España, y algunos casos más en América Latina con una orientación más civilista como es el caso de México con el General Lázaro Cárdenas, Argentina con el Peronismo y Brasil con el régimen de Getulio Vargas y un control fundado en la manipulación corporativista. En estos últimos casos se mezclan ingredientes populistas, con importantes movilizaciones de masas, pero con características de los regímenes autoritarios señalados más arriba.

En el otro extremo, tenemos los sistemas totalitarios cuyas características define Linz de la siguiente manera:

1. Se observa un centro de poder monista con cierto pluralismo institucional derivado de ese mismo centro y mediatizado sin que se genere cualquier dinámica social;
2. Existe una ideología exclusiva, autónoma y con la cual se identifican los líderes, y que además sirve como fundamento para su política y es utilizada para legitimar esta política.
3. La participación ciudadana es alentada, exigida y compensada a través del mismo partido para tareas políticas y colectivas.

Algunos totalitarismos han sido derivados de fuertes movimientos sociales generados en Revoluciones de las que emanan gobiernos que imponen mediante represión condiciones de dominación y gobierno, limitando las libertades y cual-

quier tipo de disidencia. Los modelos típicos de este tipo de regímenes son los que nos ofrecen la Unión Soviética después de la Revolución de octubre, la China comunista a raíz de la ascensión de Mao Tse Tung al poder, y otros regímenes que persisten aún en nuestros días, como es el caso de Corea del Norte. El común denominador de estos sistemas es que se legitiman desde una perspectiva antagónica al sistema capitalista y sus fundamentos tienen sus raíces en la ideología marxista comunista. Sin embargo, también pueden observarse en la historia casos de sistemas políticos autoritarios sustentados en contextos de capitalismo subdesarrollado como es el caso de las dictaduras latinoamericanas del último cuarto del siglo XX (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, entre otros).

El caso de México, a pesar de contar desde hace mucho tiempo con las instituciones propias a la democracia, ha sido clasificado como régimen autoritario. Si bien desde el fin de la Revolución Mexicana se han celebrado elecciones con diversos partidos, el contexto social no ha sido caracterizado como democrático, tal es el caso de Duverger (1970) y el propio Linz. Sin embargo, otros autores sí consideran que México cuenta con las condiciones propias de una democracia. González Casanova (1966) en su clásica obra *La democracia en México* consideraba que se daba el suficiente equilibrio de poderes como para considerar a nuestro régimen como democrático.

En este contexto histórico veamos la configuración actual del Régimen político mexicano.

Figura 6
RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO



Fuente: Elaboración propia.

En un intento de clasificar al régimen político mexicano, lo ubicamos en el grupo de democracias en transición de acuerdo con el enfoque de Juan Linz. Si bien podemos encontrar rasgos indudables de sistemas democráticos modernos, también se encuentran todavía serias deficiencias en materia de rendición de cuentas, corrupción, impunidad, defensa de los derechos humanos y algunos otros aspectos que minan la percepción democrática del sistema. Por lo tanto, constituye un reto el diseño institucional para un mejor gobierno.

ACTIVIDAD

Realiza un cuadro de doble entrada en donde contrasten los sistemas políticos y formas de gobierno de diferentes países del mundo, selecciona países por continente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, R. M. (1988), *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1992), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alonso, M. (1988), *Enciclopedia del idioma*. México: Ediciones Aguilar.
- Bertalanffy, L. v. (1976), *Teoría General de Sistemas*. México: FCE.
- Bobbio, N. (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- Bobbio, N. y. (1988), *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Deutsch, K. (1985), *Los nervios del gobierno*. México: Paidós.
- Deutsch, K. (1976), *Política y gobierno*. México: FCE.
- Duverger, M. (1970), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- González, C. P. (1966), *La democracia en México*. México: Era.
- Guerrero, O. (1985), *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Kelsen, H. (1988), *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM, Facultad de Derecho.
- Linz, J. (1975), *Totalitarian and authoritarianism regimes*. New York: Addison-Wesley.
- Serra Rojas, A. (1985), *Ciencia Política*. México: Porrúa.
- UNAM, I. d. (1999), *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa.