



SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

**Opciones institucionales a la luz del
enfoque histórico-empírico**

Dieter Nohlen



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

FRIEDRICH-NAUMANN-STIFTUNG



SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

**Opciones institucionales a la luz del
enfoque histórico-empírico**

Dieter Nohlen



FRIEDRICH-NAUMANN-STIFTUNG



321 Nohlen, Dieter
N436s Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos : opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico.- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Federal Electoral : Fundación Friedrich Naumann, 1999.
200 p.

ISBN: 970-671-011-6

1. Sistemas Políticos. 2. Sistemas Electorales.
3. Sistemas de Partidos. I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). II. Instituto Federal Electoral (México). III. Fundación Friedrich-Naumann. IV T.

Derechos reservados:

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero No. 5000, Colonia Culhuacán C.T.M., C.P. 04480
México, D.F., Tels: 5728-23-00 y 5728-24-00

En coedición con:

Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan No. 100, Colonia Arenal, C.P. 14610
México, D.F., Tels: 5628-42-34, 5655-70-12 y 56255-64-02

Fundación Friedrich Naumann
Cerrada de la Cerca No. 82, Colonia San Angel Inn
México, D.F.

Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico

ISBN: 970-671-011-6

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación.....	VII
Introducción.....	XI
1. <i>La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos</i>	3
2. <i>Presidencialismo «vs.» parlamentarismo en América Latina</i>	25
3. <i>Presidencialismo «vs.» parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos</i>	43
4. <i>El estado de la investigación sobre sistemas electorales</i>	69
5. <i>Transiciones a la democracia y sistemas electorales</i>	91
6. <i>Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales</i>	113
7. <i>Epílogo</i>	137
8. <i>Bibliografía</i>	165

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Como continuación de los esfuerzos de colaboración interinstitucional que en materia editorial y para el enriquecimiento de la cultura política y electoral han venido realizando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, en esta ocasión con la participación de la Fundación Friedrich Naumann, es un honor poner a disposición del público de habla hispana un conjunto de seis conferencias que el connotado profesor Dieter Nohlen ha dictado en los últimos años en México y Costa Rica, en eventos propiciados tanto por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humano (IIDH-CAPEL) como por las autoridades electorales federales de México.

La aportación del distinguido profesor de la Universidad de Heidelberg, Alemania, al estudio de los fenómenos políticos en América Latina en los últimos veinte años constituye, indudablemente, una contribución intelectual significativa a la ciencia política comparada contemporánea.

Tal y como el mismo doctor Nohlen lo adelanta en sus líneas introductorias al presente volumen, mientras la primera conferencia sienta las bases conceptuales y metodológicas para el análisis de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos, las dos subsecuentes sintetizan y actualizan los términos esenciales del fructífero debate *Presidencialismo vs. Parlamentarismo* que él mismo ha sostenido con otros académicos de nuestro tiempo, en tanto que las tres siguientes, al tomar como unidad de análisis los sistemas electorales, advierten sobre los diversos retos que la intensidad

y tendencias que estos últimos plantean al conocimiento sobre la materia.

Los seis textos del profesor Nohlen no sólo se singularizan por tratar temas de especial relevancia para la conformación del orden político de sociedades en transición, como las de América Latina y Europa del Este, o bien, de democracias consolidadas de la Europa Occidental, lo cual ya es de suyo trascendente, sino que las seis conferencias muestran el indeclinable compromiso de su autor con el rigor y la claridad conceptual y metodológicos que han sustentado su trabajo a través del tiempo y que le han permitido construir y desarrollar una forma de abordamiento de los problemas político electorales conocido como “enfoque histórico-empírico”.

Ubicado en el género de la corriente politológica adscrita al nuevo institucionalismo, el enfoque histórico-empírico aparece explicado con sencillez en los textos del doctor Nohlen y aplicado con pulcritud en cada una de las tribunas académicas a las que asiste.

Así, por ejemplo, la perspectiva de Nohlen se manifiesta en la proposición de que el sistema de partidos no es una variable institucional producto de una decisión legislativa, sino resultado de la experiencia sociopolítica específica que lo convierte, a la vez, en variable dependiente de los sistemas político y electoral, así como de factores socio-estructurales e históricos, por una parte, y variable independiente en el sentido de la opción, el comportamiento y los efectos de las instituciones políticas, por la otra.

Se revela, igualmente, en su cuidadosa crítica al enfoque estadístico, la argumentación contrafáctica, la del “tipo ideal” y al uso de determinados métodos de comparación para justificar la alternativa parlamentarista ante el sistema presidencial en América Latina. Por el contrario, a partir del enfoque propuesto por Nohlen, se abrirían nue-

vos caminos y vetas de investigación y análisis, que el mismo autor esboza, para un mejor conocimiento tanto del presidencialismo latinoamericano como del parlamentarismo europeo, al igual que para ponderar las opciones institucionales accesibles.

El enfoque histórico-empírico se activa también en la discusión sobre el rol de los sistemas electorales, entendidos en sentido estricto. Ilustrativamente, en esta materia el profesor Nohlen, además de caracterizarlo respecto de los enfoques normativo y empírico-estadístico mostrando sus limitaciones, sostiene, a partir del análisis comparado, que la selección del sistema electoral en sociedades en transición democrática depende más del tipo de transición que a la inversa, y alerta sobre el desfase entre conocimiento sistematizado, actualizado y pertinente de los sistemas electorales frente a sus tendencias recientes inclinadas hacia los tipos combinados, a la vez que reflexiona sobre sus requisitos exigibles como criterios para la gobernabilidad, profundización y consolidación de la democracia. El énfasis de Nohlen sobre América Latina nos permite apreciar con mayor perspectiva la evaluación del proceso de democratización en el área. Pero si las exposiciones de Nohlen no fueran suficientes para esclarecer los contenidos del enfoque histórico-empírico, el propio autor decidió, a manera de epílogo, sumar a la obra que se presenta el ensayo de Sofía Monsalve y Susana Sottoli. Este, al precisar y desarrollar en clave comparada los propios criterios de comparación, el marco conceptual y el enfoque metodológico de las perspectivas de la ingeniería constitucional y el acercamiento histórico-empírico, propuestos por Sartori y Nohlen, respectivamente, contribuye a comprender de mejor forma el pensamiento politológico de la Escuela de Heidelberg y a iluminar aún más las principales avenidas del análisis científico político de nuestros días.

Los titulares del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, así como la Fundación Naumann, instituciones coeditoras de la presente compilación de conferencias y ensayos, agradecen al doctor Dieter Nohlen el haber confiado a éstas los resultados de su esmerado trabajo intelectual que ahora se publica. Por nuestra parte, estamos seguros de que la obra será útil no sólo para seguir avanzando pertinentemente en el desarrollo de la ciencia política y el derecho constitucional, desde una perspectiva comparativa, sino también para fortalecer la institucionalidad democrática de nuestras sociedades.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se me brindó en más de una oportunidad la posibilidad de manifestarme acerca de la configuración del orden político en América Latina. Los temas centrales en este campo fueron fundamentalmente dos:

En primer lugar el tipo de sistema de gobierno, esto es, en el caso de Latinoamérica el presidencialismo. En el debate, caracterizado por una crítica básica al presidencialismo y por la consecuente recomendación político-programática de introducir el parlamentarismo, defendí una posición moderada. Ésta consistió, por un lado, en no negar los problemas funcionales del presidencialismo y, por el otro, en hacer referencia al potencial explicativo de variables no institucionales para los problemas políticos de Latinoamérica. De este modo relativicé la responsabilidad del tipo de gobierno en la génesis de estos problemas de gobernabilidad, considerándolo ? por lo demás? sumamente compatible con la cultura política de la región. Hice referencia también a las posibilidades de reforma que este modelo ofrece, lo cual evidencian las diferentes adaptaciones que el mismo ha experimentado en cada uno de los países latinoamericanos.

En segundo lugar, el sistema electoral, más que todo en sentido estricto, es decir el sistema o mecanismo de conversión de votos en escaños. Aquí se trataba de la clarificación de las múltiples funciones de los sistemas electorales, principalmente la optimización de la representación, la gobernabilidad y la participación y de las interrelaciones existentes entre sistemas electorales, sistemas de partidos y tipos de sistemas políticos.

El propósito de este libro es reunir algunas de estas conferencias, cuyo alcance va más allá del momento circunstancial en el cual han sido pronunciadas. Temáticamente se ordenan de la siguiente forma: En la primer conferencia se desarrolla la interrelación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. Vendría a constituir una obertura conceptual en la que se clarifican las dimensiones analíticas de la interrelación de los fenómenos en discusión. En la segunda conferencia defino mi posición en el marco del debate sobre presidencialismo llevado a cabo con Juan J. Linz. Ésta es la más antigua de las conferencias, pronunciada a principios de los años noventa. La integré en la presente compilación a fin de poder mostrar la continuidad en mis reflexiones, las cuales convergen sin más en la conferencia siguiente, original del año 1997, que enfatiza sin duda la controversia. Llama la atención que tanto en una como en otra no se mencionan tanto los pros y los contras del presidencialismo o parlamentarismo, sino que se atiende más bien a cuestiones conceptuales y metodológicas de fundamental importancia para la opción científica por una u otra forma de gobierno.

También de este modo se abre el grupo de conferencias que focalizan el sistema electoral con *“El Estado de la Investigación sobre sistemas electorales”*. La tesis central es que los sistemas electorales se desarrollan más rápidamente que la capacidad analítica y conceptual de la Ciencia Política. Esta constatación se ve fundamentada en las conferencias subsiguientes. En la quinta conferencia se brinda un análisis general del desarrollo de los sistemas electorales en el contexto de la tercera ola de democratización. La conferencia número seis trata de manera más pormenorizada las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales brindando además criterios para su evaluación y finaliza señalando la necesidad de renovar nuestro

estatus teórico sobre sistemas electorales comparados y los desafíos que de aquí surgen para la Ciencia Política.

Más allá del hecho de que todas las conferencias se ocupan de cuestiones institucionales y por ende pueden ser calificadas de institucionalistas, vale destacar que se caracterizan por un enfoque común que yo denomino histórico-empírico. Agradezco a Sofía Monsalve y Susana Sottoli el esfuerzo por presentar este enfoque contrastándolo comparativamente con los trabajos institucionalistas de Giovanni Sartori publicados en la misma época. Este escrito aparece nuevamente aquí como epílogo, facilitando tal vez al lector la determinación topográfica de mis reflexiones en medio del paisaje académico.

Las conferencias aquí publicadas son en algunos casos la versión ampliada, en otros casos, actualizada, de la original. A esto se renunció únicamente en el caso de la segunda conferencia, a la cual sólo se le agregó una síntesis. Pero en ningún caso se alteró o modificó el núcleo argumentativo. La primera publicación de cada una de las conferencias figura en la cita de las fuentes.

Estas conferencias están estrechamente asociadas a agradables recuerdos. Las estadías en Latinoamérica, los lugares en los que se organizaron los encuentros, por ejemplo, el Claustro Sor Juana Inés de la Cruz y el Museo Antropológico en la Ciudad de México, todos ellos perdurarán en mi memoria. Inolvidables permanecerán también las y los colegas que me acompañaron en las mesas. Debo mi gratitud a las instituciones que me invitaron: el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), bajo la conducción de Sonia Picado Sotela, y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), con la dirección de Daniel Zovatto; el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Personalmente quiero agrar-

DIETER NOHLEN

decer a Emilio Chuayffet Chemor, Agustín Ricoy Saldaña,(†) José Woldenberg, Manuel Carrillo Poblano, José Luis Gutiérrez, Fernando Franco González Salas, José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis Soberanes Fernández y a Diego Valadés. Claudia Zilla MA colaboró en la compilación de las conferencias y su revisión, a ella también mi agradecimiento.

Heidelberg, 15 de junio de 1999

DIETER NOHLEN

CONFERENCIAS

1

LA TRILOGÍA: SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS*

El tema que los organizadores de este evento me han sugerido, engloba en verdad los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional actual sobre la transición a la democracia, su consolidación y su reforma. Allí se sostiene que la opción entre las formas de gobierno, que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional constituyen las opciones básicas de orden constitucional. Esta idea implica la convicción de que la opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado, el supuesto que la institucionalidad

* Conferencia pronunciada durante la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales en el Museo Nacional de Antropología, Ciudad de México, el 3 de julio de 1996.

política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etcétera) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y la sociedad. La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento sostiene que en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres. En este orden de apreciaciones relacionadas con el criterio de la importancia, conviene introducir el factor sistema de partidos, nuestro tercer elemento de la trilogía, cuya importancia —pese a ser grande— tiende a ser considerada menor que la de los otros factores. Esta evaluación refleja una asimetría entre los conceptos forma de gobierno y sistema electoral, por un lado, y sistema de partidos, por el otro. La asimetría se manifiesta en diferentes sentidos, pero por sobre todo respecto a la capacidad del factor sistema de partidos de ofrecer opciones al político o constitucionalista y a su estatus como variable en la relación que se puede establecer entre éste y los otros dos factores considerados.

1. Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrece alternativas internas, entre las cuales se puede simplemente escoger. En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no las convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materia-

lizarse por una simple decisión del legislador constitucional. En lo que se refiere al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales. Así se explica por qué en el debate institucional ligado a las opciones constitucionales o en la consultoría política generalmente no se toma en cuenta el factor sistema de partidos. El campo de opciones está restringido a la forma de gobierno y al sistema electoral.

2. Asimismo, la variable sistema de partidos puede considerarse una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales. Así, en buena parte de los trabajos de ciencia política, el sistema de partidos no es tratado como variable independiente (como las variables institucionales), sino como una variable cuya conformación depende de las variables institucionales.

Sin embargo, el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones:

a) Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aún mayor medida de factores socioestructurales e históricos; por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre

historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.

b) El sistema de partidos juega asimismo el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento es que en la política la historia y las estructuras sociales tienen mayor incidencia que las instituciones. Esta tesis hace recordar la afirmación de James Bryce en su famoso estudio-informe sobre América Latina, publicado a principios de este siglo, donde nos dice que allí no son las constituciones, sino los hombres (las sociedades) los que fallan.

Por otra parte, es el factor sistema de partidos el que despierta el interés por la relación entre las tres variables en discusión. Nuestra trilogía no se conforma, pues, sólo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados. Esta percepción es fundamental para cualquier reflexión de tipo consultoría política (o en términos ingléses: *institutional engineering*). Dada la asimetría señalada, lo que se requiere es manejar bien en el análisis, en la formulación de opciones y en el quehacer operativo las diferencias entre los tres elementos.

En las consideraciones siguientes, voy a enfocar nuestra trilogía precisamente a partir de estos tres puntos de partida o niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo. A estos tres niveles corresponden tres discursos diferentes, y tres

tipos de teorías de diferente índole que generan opciones distintas respecto a las alternativas institucionales que se enfrentan en el debate. En mis consideraciones, voy a tratar de echar luz sobre, por qué las opciones difieren y por qué se enfrentan.

I. EL NIVEL NORMATIVO

El nivel normativo es desde siempre el campo de los grandes debates y confrontaciones sobre instituciones políticas. El discurso a este nivel es sumamente atractivo, primero por la vinculación de los aportes de hoy con las grandes contribuciones de ayer, segundo por la elegancia y claridad cartesiana de los argumentos y tercero por la identificación del científico con la causa que defiende. Este protagonismo llama a los demás a identificarse con la opción expuesta o a contradecirla o combatirla rotundamente. La vinculación con la filosofía política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del *best system approach* es de no tomar en cuenta tiempos y lugares y de no condicionar la opción por factores contingentes. La elegancia y claridad de la postura se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica, lógico-sistemática y taxonómica, que por lo demás es preferentemente deductiva. La idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y mono-causales.

Así, en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina es fácil reconocer este enfoque norma-

tivo en los valiosos aportes de mi amigo Juan J. Linz. Para Linz, el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del lugar y del tiempo. Linz insiste en que su interés es por la lógica de las formas de gobierno, a partir de la cual deriva su opción por el parlamentarismo. Este análisis está acompañado por referencias históricas que ilustran su tesis y tiene su hito en la causalidad unidireccional y monocausal que establece entre presidencialismo y derrumbe de las democracias. Esta supuesta causalidad se fundamenta en un análisis contrafactual del caso chileno, para Linz "*the classic instance*" para demostrar cómo el presidencialismo ha fallado y que el parlamentarismo habría conservado la democracia. Los mismos títulos de sus escritos: *The Perils of Presidentialism*, *The Virtues of Parliamentarism*, *The Failure of Presidential Democracy* dan cuenta del enfoque que se aplica¹.

Es tal vez en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que sólo algunos científicos tengan su ideal, sino que cada uno de los participantes en el debate parece profesar el suyo. La materia parece tan sugestiva para lanzarse con una postura propia que incluso ilustres científicos como Giovanni Sartori, quien en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo impuso su *neither*

¹ Véase el tratamiento más detallado del enfoque de Linz en la segunda y tercera conferencia de este libro.

nor, es decir, ni uno ni el otro², y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecua³, en uno de sus últimos escritos se pronuncia por un sistema electoral que según él es el mejor sistema: el sistema mayoritario de doble vuelta⁴. El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores a ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales: El sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia. Buena parte de estas afirmaciones provenientes del enfoque normativo conforman lo que se llama el *conventional wisdom* en el campo de los sistemas electorales⁵.

Respecto a los sistemas de partidos políticos —debido a la restricción a que están sometidas las opciones y su carácter de variable dependiente— el *best system approach* no tiene la mis-

² Giovanni Sartori 1994: *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, en: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/London, págs. 106-118.

³ Giovanni Sartori 1992: *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 2. reimpresión, México.

⁴ Giovanni Sartori 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Houndmills, pág. 75.

⁵ Véase Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3. ed., México.

ma incidencia. Sin embargo, el debate se mueve por ejemplo entre bipartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. Maurice Duverger y otros percibieron el dualismo como algo propio de la naturaleza humana⁶. Este mismo pensamiento en diadas fue retomado por Norberto Bobbio en su reciente libro sobre *Derecha e Izquierda*⁷.

Un referente importante ha sido el modelo de democracia, por ejemplo el *Westminster model*, tomado como ideal que determinaba el tipo de sistema de partidos correspondiente. Arend Lijphart y otros, sin embargo, descubrieron el pluralismo (más allá de la cifra dos) no sólo en términos analíticos sino también y explícitamente en términos normativos, lo que llevó a Lijphart a defender otro modelo de democracia, la democracia de consenso, y formular opciones más allá de los casos empíricos que fundamentaron su concepto de democracia consociacional. Así, Lijphart considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría, y en términos generales, formas de toma de decisión por consenso superior a las por mayoría, y desde allí valora a las formas de gobierno que invitan u obligan a procesos decisionales de tipo consensual (el parlamentarismo) como mejores que las de tipo mayoritario (el presidencialismo). En pocas palabras: Lijphart desarrolla toda una

⁶ Maurice Duverger 1957: *Los partidos políticos*, México.

⁷ Norberto Bobbio 1995: *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid.

serie de opciones bastante desvinculada de contingencias históricas, pese a que la democracia consociacional fue desarrollada, en su momento, como concepto que explicaba el funcionamiento de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada, es decir, en una sociedad histórica específica, la de los Países Bajos⁸. Lijphart no duda, incluso, en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra trilogía, llegando al siguiente *ranking*:

1. Parlamentarismo con representación proporcional
2. Parlamentarismo con representación por mayoría
3. Presidencialismo con representación por mayoría
4. Presidencialismo con representación proporcional⁹

Se observa que Lijphart no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar el *ranking* con esta variable, aplicando el *conventional wisdom* sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que Lijphart probablemente tenía en mente: Los sistemas parlamentarios europeo-continentales con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar, el sistema parla-

⁸ Arend Lijphart 1968: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles.

⁹ Arend Lijphart 1994: *Presidentialism and Majoritarian Democracy. Theoretical Observations*, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/London, 1994, págs. 91-105.

mentario con bipartidismo y gobiernos unicobres de Gran Bretaña en segundo lugar, el presidencialismo norteamericano con bipartidismo en tercer lugar, y el presidencialismo latinoamericano con multipartidismo en cuarto lugar. Sin embargo, al completar el *ranking* con el sistema de partidos, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.

II. EL NIVEL ANALÍTICO

Es precisamente uno de los objetivos del enfoque histórico-empírico llamar la atención sobre los *shortcomings* del discurso normativo. Sus contribuciones al debate sobre instituciones políticas se leen como una crítica a un discurso que por las características señaladas llega mucho más fácilmente a la gente interesada en estos temas. Sin embargo, el enfoque histórico-empírico tiene su propio *standing*, sus propias premisas, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera. Lógica y métodos de investigación del enfoque histórico-empírico respetan, por lo tanto, la alta complejidad de la historia como suma de historias diferentes, incluso contrapuestas. Sus conceptos tratan de mantener relación con la empiria; el método comparativo no sólo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza conscientemente en sus estrategias de investigación,

cuyo proceso es inductivo. El fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial y circular. En este marco de investigaciones histórico-empíricas, las teorías se restringen al medio alcance, y las opciones se toman en relación al contexto para el cual se las formula. Respecto al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, en el enfoque histórico-empírico cuentan las variantes de los tipos en discusión. Así, en el ámbito del parlamentarismo, lo que puede explicar el éxito de esta forma de gobierno posterior a su fracaso en la época entre las guerras mundiales es justamente su adaptación a algunos requerimientos de mejor funcionamiento. La tesis es que no el tipo ideal, sino las variantes del modelo han sido exitosas. Es interesante recordar que por ejemplo la variante alemana con moción de censura constructiva y restricción del derecho del ejecutivo a disolver el parlamento, variante muy exitosa, fue muy criticada en la época misma de su introducción por algunos constitucionalistas, entre ellos Karl Loewenstein¹⁰. Lo mismo se puede observar respecto al semi-presidencialismo de la V. República Francesa. Muchos constitucionalistas pregonaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política que se resolvió con la cohabitación¹¹.

¹⁰ Karl Loewenstein 1986: *Teoría de la Constitución* (2da. ed.), Barcelona (versión alemana de 1959).

¹¹ Entre ellos el propio Maurice Duverger. Véase su libro *Institutions politiques et droit constitutionnel*, de tantas reediciones.

En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado. Más allá de sus propias características influyen decididamente en su funcionamiento primero la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y corporatismo) y la fortaleza del sistema representativo; segundo el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos. Respecto a éstas y otras variables, los presidencialismos en América Latina difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados. Por ejemplo, en el caso de Chile, el presidencialismo atenuado de los años sesenta tuvo enormes problemas de funcionamiento cuando, por la ideologización del conflicto político y la formación de dos bloques, se impuso la política de no transar, de negarle al adversario político la sal y el agua. En el marco del presidencialismo reforzado que introdujo la Constitución del año 80, la democracia en Chile se está consolidando con base en un comportamiento de la clase política muy distinto al del pasado, cuyos rasgos principales son la cooperación y el consenso, institucionalmente expresados en gobiernos de coali-

ción y mayorías institucionales para el presidente en ejercicio. Así se entrecruzan las dinámicas institucionales y de comportamiento, y es interesante observar la importancia de la variable no-institucional para el buen funcionamiento de las instituciones.

En el campo de los sistemas electorales, las clases representación por mayoría y representación proporcional engloban por igual sistemas electorales demasiado diferentes con efectos demasiado distintos como para percibir y abarcar los casos individuales, es decir, se vuelven menos útiles para el análisis causal y comparativo. Por otra parte, los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de estructuración del sistema de partidos políticos. Esto no se refiere sólo a la variable numérica del sistema: Es obvio que en un sistema bipartidista estructurado, el sistema mayoritario reproduce el bipartidismo. Conviene evitar razonamientos tautológicos. Cuando hablo de estructuración de sistemas de partidos, me refiero más bien a su arraigo en una sociedad y en un contexto político determinado. Para dar un ejemplo: En Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa sustenta, como sabemos, el bipartidismo, produciendo una alta desproporcionalidad entre votos y escaños. En Paquistán, el mismo sistema electoral está asociado con un sistema multipartidista, con alta proporcionalidad entre votos y escaños. En un reciente estudio que hice del caso paquistaní en función de consultoría política, quedó demostrado que la introducción de elementos proporcionales en el sistema vigente, por ejemplo una lista adicional de representación proporcional,

conduciría a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños¹². En la elección del parlamento ruso en 1995, donde se aplicó el sistema segmentado como en México, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional¹³. Así observamos que la contingencia interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales. Vale añadir que la propia institucionalidad en su mismo origen no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder.

III. EL NIVEL OPERATIVO

El nivel operativo, comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias por sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre ciencia política y política. Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política. En el proceso científico, es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr sea a través de escoger sólo partes o cortes

¹² Dieter Nohlen 1995: *Electoral Systems. options for Pakistan*, FES, Islamabad.

¹³ Dieter Nohlen /Mirjana Kasapovic 1996: *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen.

de una compleja realidad, por ejemplo sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo la participación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo, trabajamos con el supuesto que las variables de contexto son similares y/o constantes, y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia política, prácticamente todas nuestras generalizaciones, se deben a esta técnica de reducir la complejidad. En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que el *consulting* político se dirige a realidades complejas y específicas. Ahora bien, en primer lugar, el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.

En segundo lugar, quisiera diferenciar dentro del enfoque analítico entre un pensamiento social-tecnológico cuyo referente principal es la reflexión teórica y, en términos operativos, el diseño institucional racional por un lado, y por el otro un pensamiento de ingeniería política que percibe lo institucional como resultado de un proceso histórico y el *consulting* político como parte de este proceso. El primer pensamiento hace hin-

capié en las capacidades científicas de encontrar soluciones institucionales que por su mera excelencia tendrían que ser implementadas. Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas, que parecen poner en cuestión la propia capacidad de la ciencia política de ofrecer este tipo de soluciones. Un buen ejemplo de este razonamiento lo encontramos en el escrito ya mencionado de Giovanni Sartori, en el que critica duramente a los investigadores que cuestionan, por ejemplo, la relación causal unidimensional entre sistema electoral y sistema de partidos y la capacidad de pronosticar el efecto de los sistemas electorales, para lo cual Sartori ofrece su versión de las leyes sociológicas de Maurice Duverger¹⁴. La creación de instituciones políticas, y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etcétera.

Terminé en estos días un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en 20 países de Europa Oriental¹⁵. El primer resultado es que el tipo de sistema electoral dependió en gran medida del tipo transición; el segundo es que en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racional-

¹⁴ Giovanni Sartori 1994: ver nota 4.

¹⁵ Dieter Nohlen /Mirjana Kasapovic, ver nota 13.

Véanse también Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales en Europa del Este*. Génesis, crítica, reforma. Ensayos IFE, 3, México.

mente de acuerdo a criterios lógicos y fundados en el *best system approach*; el tercero es que en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente a otro; y el cuarto es que, donde las relaciones de poder lo permitieron, el sistema electoral fue el resultado de negociaciones y compromisos. Bajo estas circunstancias, no sorprende que muchos de los sistemas electorales sean sistemas combinados.

Varios autores lanzaron críticas a estos sistemas por su mal diseño. En estas críticas resurge el tema de cómo se generan y reforman las instituciones. No resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico¹⁶. Por otra parte, debatir en el nivel operativo las alternativas presidencialismo *versus* parlamentarismo y representación por mayoría *versus* representación proporcional significa colocarse al margen de las opciones o, en otros términos, el campo de opciones es mucho más amplio que el debate a rasgos ideal-típicos hace suponer. Mi tesis no es que no existan opciones, como Giovanni Sartori quiso dar a entender, sino que el margen de opciones es reducido. Me parece que esta comprensión del problema es de fundamental importancia para cualquier *consulting* político. En los países de larga tradición presidencialista, o cuya cultura política se identifica con la del presidente como jefe del gobierno y de la nación, la alternativa parlamentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable. Donde tenemos un sistema de representa-

¹⁶ Véase Michael Krennerich/ Martín Lauga 1995: Diseño *versus* Política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales, en: *Justicia Electoral*, IV, 5, 111-126.

ción proporcional, su sustitución por un sistema de representación por mayoría tampoco tiene muchas probabilidades de realización. Por lo demás, debatir reformas institucionales en términos de los tipos ideales, es justamente reducir las opciones a una única alternativa. La premisa sustancial de mi tesis es que las alternativas de reforma son mucho más numerosas y variables que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, mi tesis se refiere entonces sólo al espectro que abarca la opción y no a la cantidad de alternativas. Conforme a esta comprensión del campo de reforma, pongo mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal-típicos que en realidad constituyen la fuente de las reformas posibles.

Me parece que una mirada a los procesos de reforma de los sistemas políticos en América Latina en los últimos años puede confirmar mis consideraciones. En ningún país ha sido posible sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Hubo reformas del sistema presidencial, pero siempre dentro del esquema básico. Respecto a los sistemas electorales, la única reforma que trascendió el margen reducido de opciones fue la de Chile. Sin embargo, allí fue el régimen militar que impuso el binominalismo, un sistema electoral no tanto mayoritario, como muchos lo entienden, sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país en detrimento de la primera mayoría. Se confirman empíricamente las enormes restricciones políticas a las que están sometidas las reformas institucionales, que parecen aumentar en la medida en que las alternativas se presentan en términos de la opción ideal-típica. El cien-

tífico social con ambiciones de ingeniería institucional tiene que tomar en cuenta, respecto a la forma de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí en el tercer elemento de nuestra trilogía, en el sistema de partidos políticos.

Para terminar, quisiera citar unas reflexiones en uno de mis escritos, publicados en América Latina. Lo hago por la frecuencia con que estas consideraciones más que abarcan un ámbito incluso más amplio, han sido traídas a colación por científicos sociales latinoamericanos, un hecho que me parece expresar un consenso sustancial. Dice la cita: "La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que son necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas."¹⁷

IV. SÍNTESIS

A modo de resumen podemos retomar entonces las tesis centrales aquí presentadas. En relación a nuestro objeto de estudio nos hemos referido, en primer lugar, a las opciones que ofrecen tres instituciones políticas diferentes: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. A este nivel hemos distin-

¹⁷ Véase también la segunda conferencia, publicada en este libro.

guido el carácter específico de cada una de estas variables y su rol en medio del contexto político-institucional. En este ámbito se destaca la particularidad del sistema de partidos como institución asociada a un margen restringido de opciones —pero no por ello menos decisiva—. Pues justamente su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno, etcétera) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como el sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ejemplo) la convierte en institución clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones.

En lo referente al modo de abordar esta temática institucional hemos diferenciado tres niveles distintos o perspectivas caracterizadas por una lógica de investigación y premisas propias: el nivel normativo, el nivel analítico y el nivel operativo.

Del nivel normativo hemos destacado su axiología teleológica que inspira la denominación *best system approach*, acompañada de una desvinculación espacio-temporal. Mediante un proceder netamente deductivo se llega entonces (y se aspira llegar) a generalizaciones de validez universal basadas en una comprensión lineal y unidireccional de la causalidad, recurriendo incluso frecuentemente a la argumentación contrafáctica. En relación a la clasificación de las instituciones políticas, el nivel normativo se caracteriza por el uso de categorías dicotómicas de gran heterogeneidad interna, que por lo tanto dificultan una

distinción apropiada de los casos y la consideración de diferencias de tipo gradual.

Como rasgos centrales del nivel analítico hemos mencionado su enfoque histórico-empírico con “conciencia” espacio-temporal que desemboca inevitablemente en generalizaciones sólo de alcance medio pero de mayor validez externa que en el caso del nivel normativo. Esta validez externa implica un distanciamiento moderado del objeto de análisis garantizado por un proceder inductivo que intenta no perder de vista la complejidad de la realidad en estudio. En lo referente a la clasificación de las instituciones políticas, este nivel se sirve no sólo de las categorías tradicionales que suelen no diferenciar más allá de la cifra dos, sino que recurre mucho más a la utilización de subcategorías que tienden a poner orden y a destacar las diferencias existentes dentro de las diadas básicas mismas. Así se alcanza una mayor sensibilidad ante las diferencias de tipo gradual.

El nivel operativo, por último, representa —a través del *consulting* político— el nexo entre la Ciencia Política —como disciplina científica, más sencilla y abstracta— y la política concreta en toda su complejidad. Dentro del nivel operativo se pueden distinguir, además, dos posturas en cuanto a la génesis de las instituciones políticas. Por un lado, una postura asociada a un pensamiento socialtecnológico que entiende a las instituciones como el resultado de un diseño racional materializado a través de una intervención más artificial o ad hoc. Por el otro, una postura relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, influenciados ambos

procesos por un sinnúmero de factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etcétera) que imponen resistencias y limitaciones a la implantación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que éstos sean.

2

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA

(Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*

El interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no es casual. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, trayendo esa visión como consecuencia obvia la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias¹.

* Conferencia pronunciada en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Curso anual de elecciones, 1990.

¹ Véanse, al respecto, los trabajos de Juan J. Linz, Arend Lijphart y Arturo Valenzuela, en las siguientes compilaciones: *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, 1988; O. Godoy Arcaya (comp.), 1990.

Más allá de sus justificados fundamentos, la tentación parlamentarista, al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás. Esta advertencia no descansa en preferencias normativas por uno u otro sistema, ni en prejuicios sobre sus presuntos beneficios o desventajas, sino en una atenta revisión del funcionamiento real de los tipos de sistemas de gobierno y de los contextos en los cuales se intenta ensayarlos.

Estas notas, que no cuestan más de veinte minutos de lectura, tienen por finalidad enunciar un catálogo de problemas que es imperioso tener presente al debatir sobre la introducción de formas parlamentarias en América Latina.

I. EL ESPEJISMO ESTADÍSTICO

Se afirma que una observación estadística de los países muestra que, con excepción del caso de Estados Unidos, la estabilidad democrática y el progreso socioeconómico se asocian con formas parlamentarias de gobierno (Riggs 1987/Linz 1990:45). Este dato no considera que, por una parte, la crisis democrática en la Europa del período entre las dos guerras consistió en el derrumbe de sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, y por otra, que en América Latina hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales.

La estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se extienden a

la cultura política, al grado de consenso social y a la reinserción en un nuevo contexto internacional.

II. LA ARGUMENTACIÓN "A CONTRARIO"

Se dice que si los países latinoamericanos hubieran tenido sistemas parlamentarios, la democracia no habría sufrido los desplomes violentos y traumáticos que tuvieron lugar hace una década y media. Se cita a Chile como *classic instance* para *how presidentialism has facilitated an exacerbated crisis of democracy* (Diamond/Linz 1989:24). Esta argumentación exhibe dos limitaciones. La primera es de orden teórico: El argumento *a contrario* nunca llega a convencer plenamente. El supuesto no se presta para convertirlo —a pesar del esfuerzo— en una teoría que establezca una relación causal entre el tipo de sistema político y el desarrollo político (estabilidad/inestabilidad). La segunda limitación es de orden histórico-empírico. Vale preguntarse si las democracias europeas de los años treinta no habrían tenido el mismo destino si en esos países hubieran regido formas presidenciales.

Con la visión parlamentarista se deja de lado que la crisis de los años setenta, en varios países latinoamericanos, habrían presentado la misma profundidad y dramatismo independientemente del sistema de gobierno, pues el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habían entrelazado de un modo difícilmente controlable por la institucionalidad política. Los casos de Chile y Uruguay son muy ilustrativos de esta situación.

III. LA UTILIZACIÓN DEL "TIPO IDEAL"

Los llamados "tipos ideales" son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze³1989:347).

Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica.

Se sabe que los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son "buenos" ni "malos" por su correspondiente conformación. Constituyen un marco de características en el cual se agrupa la gran multiplicidad de sistemas concretos. Lo verdaderamente clave para el análisis causal es la observación de la especificidad de cada sistema político o, mejor dicho, de las variantes de los sistemas básicos (o ideales). Ellas, a veces, son el resultado de las reformas que los sistemas básicos han experimentado. Por ejemplo, el parlamentarismo posterior a las experiencias de crisis y fracaso de los años veinte y treinta se ha renovado de manera tal que la diferencia que vale es la existente entre el parlamentarismo puro y sistemas parlamentarios "corregidos"². Siguiendo este criterio, se llega a determinar que el

² Nos referimos especialmente a los sistemas parlamentarios de Alemania Federal y España, con sus innovaciones institucionales para estabilizar el sistema político: la moción de censura constructiva, posición fuerte del primer ministro; sistema electoral que influye en la estructuración del sistema de partidos políticos, etcétera. Véanse Dieter Nohlen/Aldo Solari 1988; D'Oliveira Martins 1988.

éxito de una forma de gobierno reside en las adaptaciones que ésta ha podido realizar dentro de los marcos del tipo ideal, pero en dirección a los requerimientos políticos y sociales. Tiene mucha razón Sartori (1990) cuando rechaza la alternativa parlamentarismo *versus* presidencialismo, pronunciándose a favor de una opción entre las formas de gobierno adaptadas.

IV. EL MÉTODO PARA COMPARAR

Cuando se piensa en formas parlamentarias se está pensando en los países de la Europa occidental de la posguerra. Lo mismo acontece respecto al presidencialismo: se está pensando en las realidades latinoamericanas de últimas décadas. Se está en presencia, entonces, de una comparación.

Esta comparación lesiona varias reglas metodológicas. Por cierto que no se da una selección de casos "comparables" (véanse Lijphart 1975; Nohlen ³1989) ni una cierta equivalencia de contextos. Son realidades muy distintas. Pero lo más grave, aparte de aquella obviedad, es que, al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que, efectivamente, existe —en el presente y en el pasado— con algo que nunca existió. No cabe duda de que, en rigor, el sistema chileno entre 1891 y 1925, de parlamentarismo sólo tiene el nombre. Por lo tanto, es comparar una realidad con una posibilidad (véase Sartori 1987:12). Esta dimensión comparativa deja un saldo muy favorable al parlamentarismo.

Por otra parte, hasta el presente no ha sido posible en América Latina organizar un sistema parlamentario exitoso en términos de estabilidad política (véanse apartados más adelante), lo que, a fin de cuentas, no se le puede negar al presidencialismo. Esta otra dimensión comparativa –y evaluación de los sistemas de gobierno en el contexto latinoamericano– deja un saldo muy a favor del presidencialismo.

Mucho más provechoso sería intentar otro tipo de comparación, que podríamos llamar "intertemporal", que consiste en tomar fases equivalentes entre ambos continentes, aún cuando se consideren niveles desiguales de desarrollo en uno y otro continente³. Este tipo de comparación no debería seguir midiendo la superioridad de un sistema sobre otro, sino, por ejemplo, comparar los siguientes factores:

- a) La importancia del factor institucional en la quiebra de la democracia (la Europa de los años treinta y América Latina en los setenta).
- b) Las "lecciones aprendidas" al reconstruir las democracias (la Europa de fines de los años cuarenta y en la segunda mitad de los setenta [Sur] y la América Latina de los ochenta).
- c) La posible influencia que estas reformas de tipo institucional han tenido en Europa y que puedan tener en América Latina (véanse Nohlen/Solari 1988).

³ Para una comparación de Chile con la República de Weimar y la II República española, véanse la tesis doctoral de Carlos Huneeus 1981.

Esta dimensión comparativa es más compleja, pero seguramente más acertada y más útil en sus resultados. Además de relativizar las posiciones normativas en el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo (las dos formas de gobierno en iguales condiciones de fracaso), genera reflexiones sobre la centralidad del factor institucional en las explicaciones de la inestabilidad política y de los derrumbes de las democracias.

V. EL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Tal como el origen de las formas parlamentarias en Europa responde a un determinado desarrollo del constitucionalismo, según el cual el Parlamento terminó constituyéndose en el órgano preeminente (véase von Beyme ²1973), el presidencialismo en América Latina aparece en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el presidente, en torno a cuyo centralismo se produce aquella conformación nacional, en algunos casos de mucho éxito, como, por ejemplo, en Chile. Toda comparación nacional con Estados Unidos se debilita si se considera que en el origen de la formación del Estado se encuentra un genuino y fuerte federalismo, que desde sus inicios constituye un freno al centralismo.

Por tanto, el desarrollo de las formas de gobierno se explica a partir de situaciones históricas específicas. Se generan tradiciones como la presidencialista en América Latina, que tiene que ver con el aporte del presidencialismo en la historia de los paí-

ses latinoamericanos en el siglo pasado. Sin embargo, la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos en la sociedad.

VI. LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

El hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina (como dijimos anteriormente) no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es necesario destacar tres problemas. En primer lugar, las pocas experiencias son negativas. En Chile, al período 1891–1925 se le denomina "parlamentario", aunque de esa forma sólo tenía la capacidad del Parlamento para censurar ministros (no así al jefe de Gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios países de América Latina en los últimos años (véanse Nohlen/Fernández 1991), con la única excepción de Brasil (véanse IDESP 1990). En tercer lugar, varias Constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios, pero, en la práctica, no han podido establecerse. Es raro en América Latina el

caso de un presidencialismo puro (véanse Carpizo ⁹1989). Para Argentina, Liliana de Riz y Daniel Sabsay (1991) constatan que "la propia Constitución argentina contiene preceptos que de algún modo se apartan del molde presidencialista (...) a favor de prácticas más cercanas al parlamentarismo". Para Venezuela Allan Brever-Carías (1985: II 176) habla de "un sistema presidencial de sujeción parlamentaria". En Perú se introdujo, en la Constitución de 1980, la institución del primer ministro. Seguramente en el extremo de las orientaciones constitucionales parlamentarias se encuentra Uruguay, donde de verdad la Constitución ofrece dos alternativas —la de un régimen presidencial y la de un gobierno parlamentario—. Sin embargo, en Uruguay, esta última alternativa no se ha materializado hasta ahora. La figura del primer ministro en el Perú —en los primeros diez años de existencia— ha sido más bien retórica (Roncagliolo 1991). En Venezuela no cabe duda sobre el funcionamiento presidencialista del sistema político, acercándose la práctica política, en el caso argentino, al presidencialismo puro. Aún en condiciones constitucionales favorables a formas parlamentarias de gobierno, no se ha podido forjar ninguna tradición parlamentaria en América Latina.

VII. PARLAMENTARISMO Y LA ESPERANZA DE REGLAS CONSENSUALES

La más atrayente —y quizás más sólida— de las argumentaciones en pro de las reformas hacia el parlamentarismo consiste en atribuirle a esa forma de gobierno una mayor capacidad para

fomentar una modalidad de adopción de decisiones *consociacionales* en contraposición a un tipo "confrontacional" que se asociaría con la forma presidencial. Para Arend Lijphart (1990:121), "el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo".

Respecto a esta visión cabe mencionar dos órdenes de problemas. Por una parte, la pregunta es si constituye una regla la idea de que sea más posible el consenso con parlamentarismo, y por otra, si así fuera, el que la adopción de decisiones consensuales sea *per se* más positiva para la gobernabilidad.

En cuanto al primer dilema, nuevamente la realidad aconseja ser prudente en juicios definitivos. El modelo parlamentario inglés, llamado de "Westminster", se basa en criterios de *adversary*, de gobierno de gabinete, de mayoría y de alternancia, teniendo gran influencia en el parlamentarismo europeo durante muchas décadas. Sólo en el último tiempo ha surgido la atención por el funcionamiento *consociational* en países como Holanda, Suiza o Austria (véanse Lehmbruch 1967; Lijphart 1968). Por otra parte, sin contar algunas experiencias positivas en América Latina, el presidencialismo en Estados Unidos tiene rasgos *consociationals* si se atiende al mecanismo de compromiso interpartidos que rige para las decisiones legislativas.

En cuanto al segundo problema, sorprendentemente, es posible advertir que la crisis de gobernabilidad en algunos países de América Latina ha sido justamente el exceso de compromiso o

de integración, que ha conllevado bloqueo e inmovilismo. Es el caso de Uruguay (sociedad "hiperintegrada"; véase Rama 1987) e incluso el de Chile y su Estado de "compromiso", que se deterioró progresivamente a partir de los años sesenta. Unas soluciones de compromiso pueden no producir efecto alguno o tener consecuencias negativas. En tiempos de ajustes o reajustes (del Estado, de la economía, de la sociedad) es difícil sostener la prioridad de estructuras decisionales, que no pueden forzar a nadie a soportar la carga de esta política. Paradójicamente, la incapacidad de tomar decisiones a este respecto puede conducir a situaciones en que se reclame la mano fuerte, mayor autoritarismo y soluciones dictatoriales.

VIII. LA REFERENCIA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El gran estímulo para debatir sobre la reforma de gobierno en términos de modificar o cambiar el sistema político nace de la necesidad de consolidar las refundadas democracias. Obviamente en este juicio está presente la asociación entre el desplome democrático y sus causas, con la transición y la consolidación y sus respectivos requisitos. Si el presidencialismo falló, entonces es probable que el riesgo se repita ahora. Ese es el razonamiento, frente al cual es necesario puntualizar algunos alcances.

En términos generales, vale recordar la tesis de Albert Hirschman (1986) acerca de la inestabilidad como *perversive characteristic of any political regime in the more developed American Countries* (véase también Nohlen 1984).

En términos más específicos es necesario, por una parte, tener presente que lo que vale para un proceso no tiene por qué valer para el otro. Existen diferencias de tiempo y de condiciones históricas que envuelven muchos factores que pueden ser muy importantes. Aún cuando los desconocemos en profundidad, es obvio que las realidades posautoritarias no se agotan con los asertos anteriores, como queda especialmente claro en el caso de Chile, el *classic intance*: "La Constitución de 1980 y sus leyes orgánicas han modificado el régimen de partidos y el sistema electoral, han cambiado el origen y la composición del Parlamento (en especial del Senado), han consagrado la autonomía del Banco Central y han introducido como instancia constitucional el Consejo de Seguridad Nacional..." (Palma 1991:246). En segundo lugar, existe la evidencia empírica de que las transiciones hacia la democracia, que han tenido lugar masivamente en América Latina desde 1978, han sido conducidas por sistemas presidenciales, la mayoría de ellos con el mismo marco constitucional vigente a la época del desplome preautoritario. El dato básico en este punto es que la consolidación democrática y su éxito exceden los límites de la institucionalidad y tienen que ver con la eficiencia del gobierno (Fernández 1991). Sería posible, por tanto, afirmar que la consolidación estaría igualmente en peligro con sistemas parlamentarios si los gobiernos fueran también ineficientes, en la medida en que esta falta se origina en la estructura del Estado, el funcionamiento de la burocracia (véase Correa Freitas/Franco 1989) y la adaptación de esos factores con el grado de desafíos de desarrollo

socioeconómico con que los gobiernos se enfrentan (véanse, por ejemplo, Paldam 1987; Cuzan et al. 1988; Isaacs 1989).

IX. CONSIDERACIONES PARA UN CORRECTO ANÁLISIS

a) *Profundizar el estudio del presidencialismo.* Parece completo el juicio de Juan J. Linz sobre el presidencialismo latinoamericano: es responsable del desplome de las democracias (época preautoritaria), hace difícil la redemocratización (época autoritaria), no puede consolidar las nuevas democracias (época posautoritaria).

Paradójicamente, la crítica al presidencialismo se basa más bien en su imagen que en su cabal análisis. No se quiere decir que no existan estudios sobre él, y algunos muy excepcionales, sino que faltan estudios más completos e integrales. Completos, en el sentido de abarcar muchos datos y testimonios sobre el fenómeno por sí diferente en situaciones distintas. Integrales, en cuanto a abarcar el análisis no sólo desde el Derecho constitucional o desde la historia, sino también desde la ciencia política, la sociología y la economía, así como integral en el sentido de apreciar el sistema tanto en sus bases como en su funcionamiento. Parece imperioso aumentar los esfuerzos para estudiar empíricamente los sistemas presidenciales en América Latina. Tiene mucha razón Carlos Restrepo Piedrahíta (1986) al decir: "El presidencialismo latinoamericano, desde el punto de vista científico, no está explorado."

Obviamente, la amplitud del estudio del presidencialismo se refiere en grado sumo a apreciar también los beneficios que el

sistema ha deparado en largas fases de la historia y no sólo en sus supuestas faltas.

b) *Hacer realistas las posibilidades de las instituciones y de la ingeniería políticas.* En el debate que nos ocupa subyace la confianza exagerada en dos instrumentos de la política: las instituciones y la ingeniería políticas. Respecto a las instituciones, recae un doble mito. Por una parte, la idea de que en sus bondades técnicas reside el éxito de sus efectos en las sociedades que rigen. De ahí la confianza en el cambio de ellas cuando la realidad ofrece problemas. El segundo mito es el inverso: creer que las instituciones sólo son un reflejo de relaciones sociales o económicas y que, por tanto, tienen un contenido meramente formal. Por tanto, no tendrían gran importancia para el funcionamiento del sistema político: reformas políticas expresarían no más que "políticas de oferta de bienes simbólicos" (Flisfisch 1989:120). Ambas visiones son exageradas. Es necesario saber que las instituciones son expresión de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero que no depende de ellas exclusivamente el que una sociedad sea políticamente estable.

En cuanto a la ingeniería política, debe afirmarse algo similar. La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distin-

tivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones, como ya lo hemos dicho, no son meras excelencias académicas.

X. SÍNTESIS

El tema del sistema de gobierno en América Latina ha sido abordado desde diversas perspectivas que representan, a su vez, una forma específica de argumentación condicionando además, como es lógico, el tipo de conclusiones al que se llega.

El enfoque estadístico se centra por lo general en una observación cuantitativa parcial, por cuanto se limita a la consideración de correlaciones positivas entre estabilidad democrática y sistema de gobierno parlamentarista (parlamentarismos europeos de postguerra) o bien entre inestabilidad democrática y sistema de gobierno presidencialista (casos latinoamericanos preautoritarios). Desatendida queda, por ejemplo, la experiencia parlamentaria europea de entreguerra.

El enfoque que se sirve de la argumentación contrafáctica, por otra parte, especula acerca de la posibilidad de un desenlace histórico diferente para Latinoamérica en el caso de que para la época del advenimiento de los autoritarismos hubiesen regido en estos países formas de gobierno parlamentarias. La debilidad y la parcialidad de esta hipótesis se pone de manifiesto cuando se juega con la suposición —también inversa a la realidad histórica— pero, esta vez, para el caso de los parlamentarismos europeos anteriores al advenimiento del fascismo y el nacionalsocialismo: ¿se podría haber evitado la caída de estas

democracias de haber existido en estos países sistemas de gobierno presidencialistas?

En el marco del debate sobre sistema de gobierno se recurre también frecuentemente a la utilización de tipos ideales, pero no a nivel descriptivo con carácter heurístico —como fue la modalidad de Max Weber—, sino con una combinación de carga normativa y pretensión de validez empírico-descriptiva.

Vimos además que la comparación tácitamente existente en la discusión parlamentarismo *versus* presidencialismo está muy lejos de respetar el rigor científico que se requiere en estos casos, conduciendo de este modo a conclusiones erróneas o, por lo menos, conclusiones cuya validez es imposible probar. Pues se tiende a contraponer una realidad constatable en un tiempo y espacio determinados con una hipótesis, una especulación sobre una realidad posible, pero que en definitiva nunca tuvo lugar.

Un análisis histórico del presidencialismo latinoamericano pone de manifiesto el carácter orgánico y procesual del surgimiento de esta forma de gobierno. Así, se relativiza claramente una posición que concibe a las instituciones como un producto de una intencionalidad puramente socialtecnológica y, por ende, netamente racional. Desde la misma perspectiva histórica se constatan para América Latina escasas experiencias —por lo demás muy cuestionables en cuanto a su éxito— con formas de gobierno (a veces sólo nominalmente) parlamentarias.

El debate en términos abstractos, bastante alejados de la realidad que nos preocupa, lleva a considerar correlaciones obser-

vadas a nivel empírico como axiomas, por ende con carácter universal, descuidando entonces su validez limitada a un lugar y tiempo determinados. Esto es lo que ocurre con la idea de que el parlamentarismo está relacionado —necesariamente— a modos de toma de decisión consociacionales, y que éstos son —*per sé*— positivos para la gobernabilidad.

En este contexto conviene entonces profundizar el estudio del presidencialismo latinoamericano y ser cautelosos en cuanto a la estimación de las posibilidades de las instituciones y la ingeniería políticas. Pues la sobriedad valorativa acerca de la capacidad de nuestra ciencia es la mejor prevención ante expectativas irrealistas y —a la vez— fundamental prerequisite para evitar la subestimación de sus logros.

3

PRESIDENCIALISMO "VS." PARLAMENTARISMO DOS ENFOQUES CONTRAPUESTOS?

En marzo de 1987, en el Fortín de Santa Rosa, Uruguay, abríamos el debate sobre reforma política y consolidación democrática en América Latina en el marco de un seminario internacional que reunió a científicos sociales europeos y latinoamericanos. Entonces, hace una década nos interesaba comprobar si la institucionalidad política en América Latina había tenido alguna relación con los derrumbes de la democracia en las décadas pasadas y si su reforma podría contribuir a mejorar la viabilidad y consolidación de ésta en la región. La presencia de los

[?] Conferencia pronunciada al cabo del VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) en el Salón de Ex Presidentes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el día 29 de noviembre de 1995. Agradezco mucho el apoyo de Dr. Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo.

participantes europeos en el debate¹ se justificó principalmente por la importancia de la experiencia europea durante la posguerra, que superó la historia de fracasos de las formas parlamentarias de gobierno imperantes en el primer tercio del siglo, mediante adaptaciones del mismo régimen básico a parámetros de mejor funcionamiento y mayor estabilidad. Tomando tales estímulos teóricos e históricos y considerando los debates sobre reformas del sistema presidencial en algunos países de América del Sur, especialmente Chile y Argentina, en el seminario se lanzó también la idea de introducir en uno u otro país el parlamentarismo en América Latina. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari y publicado por la editorial Nueva Sociedad (Caracas 1988).

En el mismo año 1987, Juan J. Linz publicaba la primera versión de su muy difundido e influyente artículo: *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?*² en el que junto con subrayar la diferencia entre ambas formas de gobierno especialmente respecto a sus efectos, destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina como causan-

¹ Desde España el politólogo (y político) Rafael Arias Salgado y el constitucionalista José Juan Gonzalez Encinar, desde Alemania el historiador Detlef Junker, el constitucionalista Christoph Müller y el politólogo Dieter Nohlen.

² Versión castellana, publicada en: *Consejo para la Consolidación de la Democracia 1988: Presidencialismo versus parlamentarismo*. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires.

te del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que hace problemática la consolidación de la democracia. Consecuentemente, Juan Linz se pronuncia decididamente en favor de la introducción del parlamentarismo en América Latina, proyecto que él mismo lidera como protagonista principal a nivel académico y en la esfera del *consulting* político.

Simultáneamente al lanzamiento del tema institucional como un tema de importancia para el desarrollo político y democrático de América Latina, se perfilaban dos enfoques y objetivos distintos que, con el correr del tiempo, se nutrieron de los estudios emprendidos en vinculación con ellos (se destaca el trabajo de Arturo Valenzuela sobre Chile, cuyas tesis tal vez marcan el inicio mismo del interés de Juan Linz en el tema), y en parte también de la polémica originada en ellos. Así, en 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández³, se señalan nítidamente las diferencias metodológicas e históricas entre los dos enfoques. Más allá de esto, se analiza con mayor detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en América Latina, haciendo hincapié en las formas muy variadas de este tipo de sistema político que habría que considerar, más aún, que habría que tomarse como punto de partida para los proyectos de reforma en cada caso nacional. En este estudio se proponía con mayor

³ Caracas (Nueva Sociedad); ver también Dieter Nohlen 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*, en: REP 74, 43-54, publicado aquí más arriba.

énfasis la idea de realizar adaptaciones a los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento; se destacaba asimismo la importancia de los comportamientos de los actores políticos como variable de importancia respecto al *rooting* de las instituciones; se llamaba la atención sobre los cambios reales en cuanto a lo actitudinal, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se daba a entender que, incluso cuando ni siquiera en un sólo país se producían reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional podría tener el efecto de mejorar el *understanding*/entendimiento de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos y así contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia⁴.

Finalmente, en el año 1994 se publica el estudio de Juan Linz y los investigadores que lo acompañaron en dos seminarios internacionales sobre el tema en —si recuerdo bien— 1989 y 1990 en Washington y Santiago de Chile. El enfoque y objetivo del pensamiento parlamentarista de Linz se vio ratificado y —aún más— acentuado por el propio título de la obra colectiva compilada por Juan Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, a pesar de que varias contribuciones del libro no comprueban ni confirman esta visión determinista y

⁴ Ver también: Dieter Nohlen/ Liliana De Riz (Ed.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires (Legasa).

universalista del presidencialismo. En su extensa introducción al libro que constituye la versión definitiva de su artículo de 1987, Juan Linz amplía sus argumentos en contra del presidencialismo, hace alusión a la crítica que recibió, aunque sin tomarla realmente en cuenta respecto a sus afirmaciones y su receta de reforma política. Tampoco refleja lo que en la realidad latinoamericana se experimentó como reforma. Mientras que las iniciativas de reforma constitucional respecto a la forma de gobierno generalmente se frustraron, se observa un comportamiento de la clase política en buena parte más pragmático y conforme con criterios de mejor funcionamiento del sistema presidencial. El nuevo derrumbe de las democracias en América Latina que se había pronosticado no se produjo. Lo que se observa es la permanencia de la democracia en América Latina de una forma nunca antes vista en la historia política de la región, lo que, como mínimo, relativiza la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia. Lo que se observa es, entonces, una cierta flexibilidad del sistema presidencial, una cierta capacidad de adaptación, incluso en tiempos de inmensos desafíos económicos y sociales que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior, la famosa Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones que conlleva serios problemas sociales y de desafección política. En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado-sociedad no sólo no se

produjo el derrumbe de la democracia por los déficits del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que va a ser el hito del nuevo aporte del pensamiento crítico al enfoque y proyecto parlamentarista para América Latina: La reafirmación de la democracia presidencialista. Cambio y rediseño del presidencialismo en América Latina, cuya publicación está programada para mediados del año próximo. Vale añadir que esta observación empírica acerca de la permanencia de la democracia hasta el presente, es decir el no-derrumbe, no implica emitir ningún juicio sobre el desarrollo de la democracia y su permanencia y consolidación en el futuro.

Mientras que la polémica se expandió a más países de América Latina a través de la republicación de los dos artículos introductorios de Linz y Nohlen a las compilaciones ya mencionadas de 1994 y 1991⁵, con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de científicos sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose más matices y posicionamientos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. Según Bernhard Thibaut, cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

⁵ Ver Juan Linz, Dieter Nohlen et al. 1993: *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas; Comisión Andina de Juristas (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima.

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o idealtípico: tal es por ejemplo la postura de Linz principalmente y, en medida parecida, de Arend Lijphart.
2. Los estudios cuantitativos que comparan —por lo general con un enfoque temporalmente muy reducido— la actuación de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs; Stepan/Skach; Hadenius, entre otros).
3. Los estudios que abandonan la contrastación de los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes al interior del presidencialismo dentro de un enfoque puramente institucional, diferenciando por ejemplo entre sistemas con presidentes ‘fuertes’ y sistemas con presidentes ‘débiles’ en relación con la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación al proceso legislativo. Aquí también hay una tendencia a concebir los supuestos “méritos” de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en términos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey).
4. El enfoque que seguimos nosotros de estudiar los sistemas de gobierno en estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural en el cual tienen que operar concretamente, es decir un enfoque muy escéptico en relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo.

Este enfoque implica no rechazar por principios ni el parlamentarismo ni el presidencialismo sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales.

I. EL GOBIERNO COMPARADO: EVIDENCIAS TEÓRICAS Y EMPÍRICAS

Existen diferencias estructurales entre el sistema presidencial y el parlamentario. Este hecho es tan obvio que el sólo repetir esta obviedad no debería ni despertar mayor interés ni favorecer la polémica.

El caso empieza a llamar la atención cuando las diferencias que se establecen a nivel teórico-sistemático se convierten en factores causantes del desarrollo político a nivel histórico-empírico, es decir, cuando se pasa del mundo abstracto de las lógicas simples al mundo empírico de las circunstancias y variables complejas. El mundo abstracto es el reino de las teorías universalistas; el mundo histórico el de las teorías de menor alcance, de las explicaciones contextuales o contingentes.

La fuerza sugestiva del pensamiento institucional de Juan Linz radica en el supuesto de que sería posible pasar sin más del análisis sistemático propio del gobierno comparado al análisis causal del desarrollo político. Se trata pues de la mezcla de dos lógicas distintas, algo que difícilmente puede ser percibido por quienes descuidan cuestiones metodológicas o sólo recientemente se incorporan al debate.

Como bien sabemos, Juan Linz es un excelente conocedor de la historia de un sinnúmero de países, por lo que le resulta fácil fundamentar su argumentación contra-presidencialismo y pro-parlamentarismo con exhaustivo material histórico proveniente de los más diversos países. No obstante, pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia. En palabras de Giovanni Sartori, su discurso "busca relaciones universales, relaciones que permanecen invariables, cualesquiera sean los casos específicos a los cuales que se puedan referir". "Maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales"⁶. En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiria, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe al desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis, dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecuan a las relaciones sistemáticas que se establecen o —en otros términos— no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratadas bajo el supuesto del *ceteris paribus*, mientras que para bien comprender la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*. La lógica de la razón se con-

⁶ Giovanni Sartori 1992: *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, 2. reimpresión, México, 147, 149.

trapone a la lógica de lo razonable. Siguiendo a Sartori (1992:151) podemos concluir que "las relaciones universales y atemporales formuladas para una lógica pura, no valen para una lógica empírica..., si no están debidamente ponderadas". Así, parece extremadamente discutible el supuesto de que la lógica que establece la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y la validez de la opción parlamentarista sea capaz de resolver el problema planteado de la opción más adecuada de entre las formas de gobierno, problema que requiere un conocimiento empírico, o sea histórico más integral, una comprensión de todo el contexto específico y especialmente de las relaciones vinculadas con el fenómeno o la relación que estamos estudiando.

II. CAUSALIDAD Y PRONÓSTICO

La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario⁷.

⁷ Ver Arturo Valenzuela 1978: Chile, en: Juan. J. Linz/ Alfred Stepan. (Ed.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore and London ; Arturo Valenzuela: *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, in: Juan J. Linz/ Arturo Valenzuela. (Ed.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London.

Esta interesante tesis llama la atención: ¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Pero la historia de Chile nos lleva a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo *counterfactual*, como por ejemplo:

- Si hubiera existido el *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto⁸;

- Si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei habría triunfado en los comicios;

- Si la Democracia Cristiana hubiera presentado otro candidato en lugar del izquierdista Radomiro Tomic, por ejemplo Bernardo Leighton, Alessandri, el apoderado de la derecha, no se habría presentado como candidato y la Democracia Cristiana habría podido continuar su mandato;

- Si el partido de centro, la Democracia Cristiana, hubiera seguido la práctica del tradicional partido de centro en Chile, el Partido Radical, esto es, la práctica de acuerdos y alianzas, no habría perdido las elecciones de 1970⁹;

- Si los partidos marxistas no hubieran negado la sal y el agua al gobierno de Eduardo Frei con su programa de nacionaliza-

⁸ En este sentido Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart 1989: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven/ Londres, 1, para demostrar la importancia de los sistemas electorales.

⁹ Ver a este respecto el exhaustivo estudio de Timothy R. Scully 1992: *Los partidos de Centro y la evolución política chilena*, Santiago (CIEPLAN).

ciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país.

En todos estos supuestos casos ¿ y permitan que me restrinja sólo a éstos? la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro *historical outcome*. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes ¿ o momentos circunstanciales—, que de haber sido otro, o de hecho de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. Cabe recordar que, en el caso del derrumbe de la democracia de Weimar, un historiador alemán que revisó la literatura al respecto menciona en total más de 60 factores causantes¹⁰. Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, y aún más si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile; por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tenían éxito; se inició una maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que ha-

¹⁰ Ver Detlef Junker 1988: Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar, en: Dieter Nohlen./ Aldo Solari (Ed.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas.

bría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó¹¹. Sin embargo, en la época de la política a la cual nos referimos, la alternativa parlamentaria no aparecía ni como proyecto concreto ni en el debate general. Por el contrario, la reforma constitucional de 1969 fortaleció el rol del presidente en el sistema político, dotándolo con el plebiscito como arma para superar un posible conflicto con el parlamento. Así, el planteamiento de Arturo Valenzuela no sólo representa uno de los muchos supuestos imaginables, sino que es quizás el menos plausible desde un punto de vista histórico, dado que, como ya señalé, no estuvo en ningún momento presente en las alternativas discutidas en ese entonces.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta la magnitud de consenso político que hubiera requerido la introducción del parlamentarismo en Chile como en cualquier otro país con grandes tradiciones presidencialistas. Vale considerar también que los cambios institucionales no son neutros políticamente, y que las fuerzas políticas, más aún en tiempos de alta conflictividad política, los evalúan de acuerdo a criterios de poder. Ahora bien: El supuesto de poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma institucional de tal orden equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera fácilmente resuelto el conflicto entre presidente y

¹¹ Ver Dieter Nohlen 1973: *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburg; Carlos Huneeus 1981: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg; Matias Tagle D. (Ed.) 1992: *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago.

mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen ? según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz? del derrumbe de la democracia chilena.

Este débil supuesto de tipo contrafactual se convierte en el pensamiento de Juan Linz en "the classic instance" en lo que se refiere a "cómo el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia"¹²; es decir, es tomado como fundamento para plantear una afirmación universalmente válida, como base teórica para el pronóstico. Este pronóstico consiste en el anuncio del probable fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, así debe entenderse el título de su obra colectiva: *The Failure of Presidential Democracy*. Pero cabe puntualizar que un pronóstico en las ciencias sociales es válido sólo en la medida en que la teoría en la cual se base sea empíricamente válida.

Es interesante observar que algunas contribuciones en el libro compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela llegan a cuestionar la afirmación sugerente del título de la obra.

En primer lugar, porque no se le atribuye al sistema de gobierno una relevancia central respecto a la cuestión de la gobernabilidad, pareciendo difícil "to point to presidentialism as the insurmountable obstacle" (de acuerdo a Jonathan Hartlyn en su trabajo sobre Colombia, p. 320). En segundo lugar, porque en

¹² Larry Diamond/ Juan J. Linz 1989: *Introduction*, en: Diamond, L./ Linz, J. J./ Lipset, S. M. (Ed.): *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, Vol. IV, Boulder, Ca., 24.

América Latina existe una fuerte tradición de forma de gobierno presidencialista que se relaciona estrechamente con la cultura política de los países respectivos (como argumenta Cynthia McClintock en su trabajo sobre Perú, p. 389). Además, porque surgirían dificultades considerables al tratar de manejar exitosamente el parlamentarismo, pudiendo aparecer nuevos problemas y agudizarse otros ya existentes (según Catherine M. Conaghan en su contribución sobre Ecuador, p. 351). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo “would increase spoils-oriented activities among elites” (p. 389). Por último, en tercer lugar, porque se teme que podría minarse la legitimidad del sistema político. En las democracias aún no consolidadas, este temor se ilustra en la disposición de grupos estratégicos, especialmente los militares, a aceptar más bien la autoridad de un presidente que la de un Jefe de Gobierno dependiente del parlamento.

En las contribuciones dedicadas a los países particulares se arroja luz sobre el contexto en el cual tiene que discutirse la cuestión institucional. La evidencia latinoamericana se torna así ambivalente. De este modo, al igual que todo en la vida exhibe ventajas y desventajas, hay argumentos en contra del presidencialismo y otros a su favor. En ningún caso histórico la alternativa del parlamentarismo es tan convincente como aparece en la argumentación teórica. Pruebas en este sentido brindan los escasos resultados de introducir reformas en dirección parlamentaria hasta el presente. Del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la ciencia política no ha surgido

hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por verse si para bien o para mal de la consolidación democrática.

II. ESQUEMAS RÍGIDOS Y CONTEXTOS HISTÓRICOS

Como sabemos, una característica de la vertiente parlamentaria del pensamiento institucional es la de percibir las alternativas en el gobierno comparado en términos esquemáticos que reducen a un mínimo la gran variedad histórica de las instituciones políticas. La misma alternativa presidencialismo *versus* parlamentarismo, el supuesto dualismo es cuestionable, como lo señala Giovanni Sartori mediante su tesis *neither-nor* en su contribución al libro de Linz y Valenzuela¹³, es decir ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semi-presidencialismo.

Más cuestionables aún resultan ser las relaciones esquemáticas como por ejemplo entre formas de gobierno y sistemas electorales o entre formas de gobierno y sistemas de partidos políticos. Arend Lijphart elaboró una matriz de cuatro entradas, combinando presidencialismo y parlamentarismo, por un lado,

¹³ Giovanni Sartori 1994: *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, en: Linz, J. J./ Valenzuela, A. (Ed.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, 106-118.

y representación por mayoría y representación proporcional, por el otro, llegando al siguiente ranking normativo¹⁴:

1. parlamentarismo con representación proporcional;
2. parlamentarismo con representación por mayoría;
3. presidencialismo con representación por mayoría;
4. presidencialismo con representación proporcional.

¡Qué pena para América Latina! Ocupa el último puesto. Pero, francamente, este esquema con su carga normativa no es muy sabio, entendiendo que sabiduría tiene algo que ver con la experiencia, con la empiria, en la conceptualización de Max Weber, con la historia.

Se puede objetar, primero, que el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes; segundo, que lo mismo es válido para los sistemas electorales; tercero, que la combinación de formas de gobierno con sistemas electorales potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política como *universal political advice*, sino también a nivel puramente teórico. No veo ninguna posibilidad de establecer un orden que pone el parlamentarismo con representación proporcional por encima del parlamentarismo con representación mayoritaria. Por lo demás, las categorías utilizadas son demasiado amplias para per-

¹⁴ Ver Arend Lijphart 1992: *Forms of Democracy: North-South and East-West-Contrasts*, en: Wolfgang Reinhard/ Peter Waldmann (Ed.): *Nord und Süd in Amerika*, Freiburg, Vol. 2, 932-942.

mitir conclusiones normativas precisas. La bondad y la validez de la combinación, su éxito en el caso histórico concreto, depende mucho del subtipo, o mejor dicho, de la adaptación del tipo básico a circunstancias contingentes y necesidades funcionales, como por ejemplo la estructura de la sociedad, patrones de comportamiento político, el formato y la dinámica del sistema de partidos políticos, etc.

Arend Lijphart, una de las grandes figuras en la ciencia política, con contribuciones de primer orden, últimamente en el ámbito de los sistemas electorales¹⁵, problematiza también la regla de toma de decisiones propia del sistema presidencial, la regla mayoritaria que, como es sabido, es la única aplicable cuando se trata de elegir no a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal¹⁶. Es obvio, entonces, en comparación con el parlamentarismo, la mayor cercanía del presidencialismo a la forma de toma de decisiones por mayoría; pero a partir de ello sacar la conclusión de que la democracia mayoritaria sería menos viable, incluso menos democrática, parece muy aventurado. Vale recordar que el ejemplo clásico de un sistema parlamentario, el caso británico, ha sido justificado en la teoría del gobierno representativo como *majority rule* y sigue aún hoy funcionando así. Recordemos asimismo la famosa afirmación

¹⁵ Arend Lijphart 1994: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford.

¹⁶ Arend Lijphart 1994: *Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, en: Juan J. Linz./ Arturo Valenzuela. (Ed.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, 91-105.

del gran teórico del sistema parlamentario, el inglés Walter Bagehot —quien, dicho sea de paso, brilla por su ausencia en el discurso de la vertiente parlamentarista de tipo democrático-consensual—: “*the Principle of Parliament (parliamentary government) is obedience to leaders*”¹⁷. Comparto, en términos generales, la convicción de que en América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor.

Otros investigadores analizan la relación entre las formas de gobierno y la estructura del sistema de partidos. Se trata de una relación sumamente importante, dado que efectivamente el funcionamiento del sistema político, incluso su clasificación en el universo de las formas de gobierno puede depender del formato del sistema de partidos políticos y de la interacción de sus integrantes.

Sin embargo, esquematizar la relación en términos de que el bipartidismo constituiría un sistema más idóneo para el presidencialismo o para la consolidación de la democracia, como se afirma con base en una comparación de cuatro casos latino-

¹⁷ Walter Bagehot 1961: *The English Constitution*, Oxford University Press, 125.

americanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y Venezuela) es bastante arriesgado. No se toman en cuenta las demás variables que intervienen, ni tampoco se estudian las relaciones de causalidad recíprocas. En suma: la descontextualización es el fundamento metodológico de tales afirmaciones, pero al mismo tiempo también de sus equivocaciones.

Esto es especialmente cierto respecto al presidencialismo latinoamericano, el cual aparece muy esquematizado como la alternativa a superar en la confrontación con el parlamentarismo, también tratado como si en la realidad existiera un sólo tipo de parlamentarismo. Permítanme no entrar en este tema, pero sí apuntar que la estabilidad política en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, posterior a las respectivas democratizaciones de sus sistemas políticos, tiene algo que ver con la adaptación del parlamentarismo a las circunstancias de cada caso nacional, creándose así diferentes variantes del sistema parlamentario.

En América Latina, el presidencialismo en las constituciones y las prácticas políticas varía enormemente. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado.

En la práctica, valdría la pena diferenciar aún más, tomando como criterios las costumbres y los estilos políticos (por ejemplo: en Uruguay, los constitucionalistas locales insisten en que la Constitución sería parlamentarista; pero nadie se opone a caracterizar la práctica política como presidencialista), la mayor o

menor jerarquización del sistema, la organización del ejecutivo (es decir, la relación presidente-gabinete ? siempre que éste exista? y la relación presidente-parlamento mediada por el sistema de partidos políticos ? influida por la distancia ideológica entre ellos? y la composición política del parlamento ? afectada por el sistema electoral?), etcétera. En suma: más allá de lo característico del presidencialismo que sirve para distinguirlo del parlamentarismo en términos categoriales, existen dentro del presidencialismo las más diversas combinaciones respecto a la relación de los órganos políticos, el presidente y el parlamento, sus orígenes, funciones, modos de interacción, etcétera. Ante esta situación, y más aún cuando el objetivo es reformar la relación existente, es imperioso contextualizar el debate.

IV. BALANCE FINAL

Permítanme hacer ahora unas observaciones finales. La polémica reproducida exhibe un carácter totalmente antagónico:

- Por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar;
- Por un lado, el análisis monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la instituciona-

lidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado y demás factores, los cuales son quizás más importantes que el factor institucional propiamente tal;

- Por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando ésto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;

- Por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión.

Sin embargo, mientras que la polémica es antagónica, las alternativas se diferencian entre sí: por un lado, la rigidez; por otro lado, la flexibilidad de una propuesta que aun cuando se pronuncia en favor de adecuaciones de los sistemas políticos dentro del molde presidencialista que los caracteriza, no descarta de ninguna manera reformas que pongan en tela de juicio el

molde presidencialista y avancen más en dirección a un sistema mixto o semi, o hacia procesos de reforma que lleguen finalmente al parlamentarismo.

No obstante, hay que estudiar bien los pros y los contras. Cuando la imagen del parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del ejecutivo en ejercicio; cuando la imagen de los políticos es mala, peor que la del personal ejecutivo ? como señalan muchos sondeos? , difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia. La recomendación no consiste pues, en primer lugar, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que por supuesto no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la democracia en América Latina. La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa.

La alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la existencia y oportunidad de una receta mágica. No es así. El problema es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e implementan reformas en el sistema político, dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas quienes disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no-reforma política.

V. SÍNTESIS

En contra de las hipótesis de fracaso efectuadas desde el ángulo pro-parlamentarista en cuanto al futuro de las democracias presidenciales en América Latina, asistimos hoy en día al proceso de su estabilización y renovación. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción (si bien con leves modificaciones en algunos casos) formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con esto no festejamos la rigidez institucional ni la exactitud de nuestra prognosis pretérita, sino que vemos en este hecho una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional.

Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar (y por lo tanto de escaso valor explicativo), sino también parcial y unilateral, pues considera *sólo una* opción (la existencia de un sistema de gobierno parlamentario) de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido.

Del mismo modo es bastante estrecho el enfoque que se limita a la “dualidad institucional” como si en la realidad sociopolítica no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. En este sentido somos más bien partidarios

de la idea contraria: a nivel histórico-empírico es todo posible ? a excepción de los tipos ideales—.

Criticable es también el ranking axiológico en el que se ordenen constelaciones institucionales (como lo hace Lijphart), sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución (por ejemplo, sistema de gobierno) con otra (por ejemplo, sistema electoral). Además no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. Vale mencionar también la vaguedad y la amplitud (poca diferenciación) de las categorías que se manejan.

Se recomienda entonces un análisis más detenido, diferenciado y con más conciencia histórica del presidencialismo latinoamericano como así también del parlamentarismo europeo (que es por lo demás anterior a la muy citada experiencia de postguerra), no a fin de optar por un modelo u alternativa para elevarla como paradigma institucional, sino para atender más bien a las modificaciones que cada una de estas formas de gobierno ha experimentado a lo largo del tiempo y de esta forma, teniendo en cuenta la dialéctica entre estructura institucional y contexto sociopolítico, no sobreestimar las posibilidades de reforma.

4

EL ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE SISTEMAS ELECTORALES*

El desarrollo de los sistemas electorales a nivel internacional es hoy día tan vertiginoso que el análisis politológico de los sistemas electorales, esto es, su descripción empírica, su ordenamiento clasificatorio, así como la determinación y valoración de sus consecuencias apenas puede seguir el ritmo. Esta situación no sólo es consecuencia de la "tercera ola" de democratización¹, en cuyo transcurso ha surgido un gran número de nuevos sistemas electorales. También en los países occidentales industrializados la cuestión del sistema electoral —a diferencia de lo que yo mismo sostenía hacia mediados de los años ochenta— se ha vuelto tan virulenta que en tres países (Nueva Zelanda, Italia y Japón) se realizaron reformas electorales fundamentales. La considerable expansión del campo de estudio

* Conferencia pronunciada por invitación del Instituto Federal Electoral, durante la Feria del Libro, en el Claustro Sor Juana Inés de la Cruz, Ciudad de México, 24 de Septiembre de 1996.

¹ Véase Samuel P. Huntington 1991: *The Third Wave*, Norman/Londres.

ha llevado a relativizar los progresos hechos en la investigación de los sistemas electorales en las últimas décadas.

A mediados de los años ochenta, al cabo, como en esta oportunidad, de un intento de exponer el “state of the art” en la materia, Arend Lijphart subrayó los grandes déficit existentes². Desde entonces han sido publicados varios trabajos que pueden ser denominados como verdaderas contribuciones a la investigación sobre sistemas electorales, entre ellos el gran estudio del mismo Lijphart, sobre “Electoral Systems and Party Systems”, publicado en 1994³. Sin embargo, los déficit señalados por Lijphart en aquella oportunidad de ningún modo han sido superados. Por el contrario, las divergencias terminológicas y conceptuales entre los investigadores se han incluso acentuado como consecuencia de la mayor diferenciación de los sistemas electorales a través de las nuevas combinaciones. Además, en el contexto de la asesoría política, a la cual se vieron convocados los investigadores durante los procesos de democratización, se ha agravado la controversia dentro de la comunidad científica acerca de qué resultados puede alcanzar la disciplina. Giovanni Sartori, en su libro *Comparative Constitutional Engi-*

² Véase Arend Lijphart 1985: *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, en: *Electoral Studies* 4, 3-14.

³ Arend Lijphart 1994: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press.

neering, publicado en 1994⁴, atacó fuertemente a los investigadores o al grupo que representa un enfoque crítico, y puso en duda, en el fondo, la capacidad de la investigación sobre sistemas electorales. En pocas palabras: pese a las valiosas contribuciones al campo de estudio, la disciplina parece estar más alejada que nunca de un estado satisfactorio en cuanto a los resultados.

A continuación quiero referirme principalmente a los trabajos científicos y al debate científico sostenido por los investigadores más destacados en la materia. Naturalmente, es lamentable que muchos de los que en la ciencia y la política opinan sobre los sistemas electorales no se encuentren al nivel actual de la ciencia. No me ocuparé aquí de tales escritos y opiniones. También es lamentable el hecho de que en el campo de los sistemas electorales pareciera existir un así llamado “conventional wisdom” (convencionalismo académico) con gran vitalidad y esto pese a que la empiria continuamente contraría sus conclusiones. Lo que resulta fatal en este caso es que aquellos que cultivan este “conventional wisdom” por lo general piensan que ya saben todo lo que hay que saber sobre sistemas electorales, por lo que no ven por qué deberían tener en cuenta los resultados de nuevas investigaciones. Esto es válido con respecto a la mayor parte de los politólogos. Aquí no me referiré más a este tema. Finalmente, hay que considerar que las cues-

⁴ Giovanni Sartori 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Houndmills, etcétera (versión castellana: Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México 1995).

tiones relativas a los sistemas electorales son cuestiones de poder y ponen en juego intereses de poder, y que en el discurso público sobre sistemas electorales no se trata tanto de llegar a un conocimiento más profundo o una mejor perspectiva, sino más bien de imponer valores y proyectos políticos y personales. En lo que sigue, tampoco profundizaré más este aspecto, que incluso puede ser dominante en debates científicos (puede explicar por qué los científicos cambian su opción por un sistema electoral en el transcurso del tiempo).

I. TRES ENFOQUES DISTINTOS

Primero distinguiré tres enfoques presentes en la investigación sobre sistemas electorales. La distinción es útil para comprender mejor las diferencias entre los investigadores individuales y entre distintos resultados investigativos. Esta distinción es de gran importancia para el análisis, la comparación y la valoración de los sistemas electorales, así como especialmente también para la asesoría política. La distinción se basa en dos criterios: normativo *versus* empírico y estadístico *versus* histórico. Desde una perspectiva teórico-científica, la primera distinción podría describirse en términos de procedimientos deductivos e inductivos; la segunda, en términos de métodos estadísticos y comparativos.

El primer enfoque se puede denominar normativo⁵. En el marco de este enfoque los sistemas electorales se estudian a partir de convicciones teóricas o casi axiomáticas, vinculadas a teorías de la democracia o del buen gobierno. Así, por ejemplo, la opción por el sistema de mayoría relativa se fundamenta con el argumento de que sólo este sistema electoral refleja la esencia del gobierno parlamentario o de la democracia con plena responsabilidad política de los gobernantes. Un buen ejemplo de este enfoque, dominante durante más de un siglo a partir de los grandes debates entre John Stuart Mill y Walter Bagehot, es el del filósofo Sir Karl Popper, quien defendió su opción por un determinado sistema electoral recurriendo a un fundamento de filosofía política alejado de la experiencia empírica⁶, pese a ser, en su epistemología, un defensor a ultranza del examen empírico (método de ensayo y error). Es cierto: el enfoque normativo implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación y de un sistema electoral correspondiente. En este enfoque se sostienen certezas en cuanto a los efectos y ventajas de determinados sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta lugar y tiempo. El tipo de afirmación que lo caracteriza es, por ejemplo: “la representación por mayoría es mejor que la representación proporcional”, o, “el sis-

⁵ El concepto normativo se refiere aquí no a normas legales, sino a valores e ideales, como se desprende bien de los elementos que caracterizan el respectivo enfoque.

⁶ Defendió la opción sistema de mayoría relativa; ver *The Economist*, 23-4-1988.

tema electoral de pluralidad es el que mejor se corresponde con la esencia de la democracia, con la esencia del gobierno parlamentario”, etcétera. Asimismo, a partir de un caso se hacen deducciones que conciernen a más o todos los casos, es decir, se extrapola. Desde una óptica normativa se defiende la tesis de que lo que es visto como válido en un caso, es válido también en los demás. Esta tendencia se expresa en afirmaciones que se postulan con carácter de ley, tales como: “el sistema electoral de pluralidad conduce al sistema bipartidista”.

El estudio teórico de los sistemas electorales, de las ventajas y desventajas de los principios de representación, su vinculación con la institucionalidad política en general y con la dinámica de los procesos políticos, sigue basándose en los escritos del enfoque normativo. Es más, mucho de lo que el no-especialista en la materia cree saber sobre los sistemas electorales, se basa normalmente en el cuerpo de supuestos y afirmaciones del enfoque normativo. El punto fuerte de este enfoque reside sin duda en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, esto es, en centrar la atención en cuestiones relacionadas con los sistemas electorales que tienen una relevancia real y, asimismo, en no temer efectuar apreciaciones en forma de relaciones causales, utilizando un horizonte de interpretación enraizado en la teoría política. A menudo se formulan proposiciones valorativas sobre supuestas relaciones causales. Por el contrario, la debilidad del enfoque reside en no tomar en cuenta ni el espectro de diferenciación entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación ni la

contingencia histórica de los sistemas electorales, cuestiones realmente determinantes para sus efectos y valoraciones.

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística. Por la lógica de la propia metodología estadística, que requiere un gran número de casos para llegar a resultados relevantes, este enfoque trata de incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales, integrando para ello la dimensión histórica y la internacional. En comparación con el enfoque normativo, el enfoque empírico-estadístico diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, precisamente con el fin de tratarlos estadísticamente como variables en el marco de una relación multicausal. Es enorme el avance que se logró en el estudio de los sistemas electorales y sus efectos gracias a este nuevo enfoque, como a lo largo de su aplicación. Respecto a esta última observación, una comparación de los dos estudios que mejor representan al enfoque empírico-estadístico, el trabajo pionero de Douglas W. Rae⁷ y la gran investigación de Arend Lijphart, arriba mencionada⁸, permite visualizar el progreso hecho por este enfoque. Sin embargo, este enfoque se centra en lo que se puede medir, e intenta preparar el material histórico de manera que sea apto para el análisis estadístico. Este procedimiento puede llevar a veces a resultados insatisfactorios o incluso falsos, como por ejemplo en el

⁷ Douglas W. Rae 1967: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston.

⁸ Véase nota 3.

caso del sistema de representación proporcional personalizada de la República Federal de Alemania, a cuyas circunscripciones Rae (1967:46) adjudicó un tamaño promedio de valor dos⁹. También puede implicar cambios conceptuales (por ejemplo, ampliando la definición del propio concepto de sistema electoral), y llevar a reduccionismos en el análisis de los sistemas electorales concretos para facilitar la dasificación (por ejemplo, en el caso de los sistemas de representación proporcional personalizada). Por último, la tendencia a centrar la investigación en la parte medible del problema, desplaza la atención del investigador hacia el campo fundamentalmente matemático de la materia (por ejemplo, grados de proporcionalidad), descuidando de alguna manera lo propiamente politológico (por ejemplo, la relación entre grados de proporcionalidad y sistemas de partidos políticos), así como los criterios generales de evaluación y de contexto, imprescindibles para apreciar los resultados empíricos.

El tercer enfoque es empírico de orientación histórica. Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y sus efectos. En

⁹ En el sistema electoral alemán, la cantidad de las circunscripciones uninominales corresponde a la mitad de los diputados por elegir. Para este grupo de circunscripciones, el promedio es uno. Sin embargo, la distribución de la totalidad de los escaños se realiza de forma proporcional a través de una sola circunscripción nacional, cuyo promedio no es uno (sumado al primer uno=dos), sino correspondiente al tamaño del parlamento.

comparación con el empírico-estadístico, este enfoque es descriptivo-individualizante, lo cual es objeto de críticas desde el campo estadístico. No obstante, el enfoque histórico-empírico es también comparativo. Y de allí la importancia del caso individual, dado que sólo a través del camino inductivo puede llegarse a un conocimiento teórico, empíricamente fundado. Además de reconocer la importancia de la elaboración de hipótesis y teorías en la comparación, este enfoque coloca un énfasis especial en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio. Es cierto que a veces, en los estudios nacionales, se descuida el aspecto comparativo, el cual es clave en el enfoque histórico-empírico. Al mismo tiempo, hay que reconocer que, en comparación con los otros dos, este enfoque es el que más se presta a la asesoría política en el ámbito de los sistemas electorales. Hay que destacar en particular que esto implica no pronunciarse a favor de un sistema electoral antes de haber estudiado detalladamente los factores contextuales. El enfoque histórico-empírico puede observarse, por ejemplo, en mis propios escritos¹⁰.

¹⁰ Véase Dieter Nohlen 1978: *Wahlssysteme der Welt*, Piper-Verlag, München (Versión castellana: *Sistemas electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981); Dieter Nohlen 1991: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske-Verlag, Opladen (Versión castellana: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994); Dieter Nohlen 1996: *Elections and Electoral Systems*, Macmillan, New Delhi (Versión castellana: *Elecciones y sistemas electorales*, Editorial Nueva Sociedad, Tercera Edición, Caracas 1995).

Estos tres enfoques están presentes en el debate político y científico. No obstante, hay que acreditar los progresos en el campo de investigación de los sistemas electorales sobre todo a los dos enfoques empíricos. En realidad, el enfoque normativo está agotado. Sus interrogantes no son de ninguna manera obsoletos; pero no son de esperarse nuevas o mejores respuestas que las que ya fueron dadas al cabo de los debates clásicos.

En cuanto a los enfoques empíricos, no está en absoluto descartado que el investigador de orientación empírica tenga preferencias normativas. Esto es válido respecto de Arend Lijphart, cuya preferencia por la representación proporcional es conocida por todos, o de Giovanni Sartori quien recientemente se pronunció a favor del sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales. Dice Sartori textualmente: "Do I conclude, that if there is a 'best' electoral system, this is the double ballot system in its wide range of adaptability, of possible formulations? Yes, that would be my general preference; under the proviso, to be sure, that no electoral system is best for all seasons". En los últimos años, yo mismo me he expresado crecientemente a favor de sistemas electorales combinados con efectos proporcionales, aunque sigo sin tener mi sistema predilecto o 'best system'. Por el contrario, mi tesis es que no existe un 'best system', existen sólo sistemas electorales que se adaptan mejor o peor de acuerdo a las circunstancias.

II. LA CONTROVERSIA CON AREND LIJPHART Y GIOVANNI SARTORI

Quiero desarrollar en adelante, a través de la controversia con Lijphart y Sartori y sus respectivos escritos, publicados en 1994 que mencioné anteriormente, los problemas conceptuales y de otro tipo que hoy como en el pasado o incluso más que nunca enfrenta la investigación sobre sistemas electorales. Lijphart trabaja, como es sabido, de modo comparativo, pero no en el sentido histórico-empírico, sino empírico-estadístico. Esto resulta coherente con su valoración más positiva del método estadístico frente al método comparado, que expuso en dos artículos sobre el método comparado publicados en 1971 y 1975 respectivamente¹¹. Por el contrario, yo considero que el método comparado tiene como mínimo el mismo valor que el estadístico y, en algunos aspectos, incluso un valor mayor, y trabajo por lo tanto dentro del enfoque histórico-empírico¹². Una parte de mi crítica a Lijphart se origina en estas discrepancias en cuanto al método y al enfoque. En lo que se refiere a Sartori, estoy muy cerca suyo en varias de mis posiciones de

¹¹ Véase Arend Lijphart 1971: *Comparative Politics and the Comparative Method*, en: *Comparative Politics* 1, 3-18. Arend Lijphart 1975: *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, en: *Comparative Political Studies* 8, 158-175.

¹² Véase Dieter Nohlen 1994: *Vergleichende Methode*, en: Dieter Nohlen (Ed.): *Lexikon der Politik*, tomo 2, *Politikwissenschaftliche Methoden*, C.H. Beck, München, 507-517.

metodología y de lógica de la investigación¹³, pero no comparto algunos de sus supuestos científicistas.

El desarrollo de los sistemas electorales en la última década estuvo marcado por el surgimiento de cada vez más sistemas electorales combinados. Estos sistemas electorales colocan al investigador frente a difíciles problemas conceptuales y clasificatorios. En distintas oportunidades he expuesto las dificultades que tuvo en su momento la investigación electoral para dar una descripción y una clasificación correctas del sistema electoral alemán de representación proporcional personalizada. Hoy, precisamente el sistema electoral alemán es tomado como modelo por quienes, como dicen, intentan vincular la representación por mayoría con la representación proporcional. La misma formulación del objetivo es problemática y genera confusión, pues la representación por mayoría y la representación proporcional, en tanto principios de representación, no pueden vincularse. Están enfrentadas antitéticamente. Se trata más bien de elementos, como la circunscripción uninominal (en el que sólo puede decidirse por mayoría) y las listas en otros niveles del sistema electoral que posibilitan una repartición proporcional de los escaños, que se combinan en un determinado sistema electoral. Esto sucede en la República Federal de Alemania; el sistema electoral alemán es, empero, de representación propor-

¹³ Véase la importante obra de Giovanni Sartori 1992: *La Política: Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, 2da. edición, México. Véase también mis múltiples contribuciones al diccionario de metodología politológica: Dieter Nohlen (Ed.): *Lexikon der Politik* (nota 12).

cional. En otros países, como por ejemplo en México, Japón, Italia, Hungría, Rusia y en varios otros países de Europa del Este, el intento de combinación produce resultados completamente diferentes, conformando respectivamente tipos muy distintos de sistemas electorales, en algunos casos incluso de representación por mayoría. En la medida que Arend Lijphart (como también Rein Taagepera/Matthew S. Shugart 1989¹⁴) concibe al sistema electoral alemán como un 'adjustment-system', le resulta difícil determinar la diferencia clasificatoria entre tres tipos de sistemas electorales combinados existentes en la actualidad:

1. La representación proporcional personalizada. Las relaciones de fuerza de los partidos en el parlamento se corresponden con los porcentajes de votos. A través de las circunscripciones uninominales, sólo dentro de los partidos se decide qué candidato (candidato de circunscripción o candidato de lista) recibe un escaño. Este sistema se aplica actualmente en Alemania y Nueva Zelanda.

¹⁴ Rein Taagepera/Matthew S. Shugart 1989: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, p. 35. Según estos autores, "the second vote, for a party list, is used to provide compensatory seats to those parties which have not received in the single-member districts the seat share proportional to their nationwide vote share", lo que no es cierto, dado que el segundo voto constituye la base para determinar, a nivel nacional, la participación de cada uno de los partidos en la distribución de los escaños.

2. Los sistemas segmentados (o paralelos). Una parte de los diputados se elige según la representación por mayoría y otra parte, según la representación proporcional. De acuerdo a la estructura del sistema de partidos, el sistema electoral puede producir resultados mayoritarios. Este sistema se aplica actualmente en México, Japón, Rusia, etcétera.

3. Los sistemas compensatorios. Se busca compensar las desproporciones en la relación entre votos y escaños originadas en la representación por mayoría a través de los escaños adjudicados de acuerdo a la representación proporcional. Este intento puede tener éxito y conducir a resultados proporcionales; o fracasar de tal forma que aparecen grandes desproporciones en la relación entre votos y escaños¹⁵. Este sistema se aplica actualmente en Hungría e Italia.

Esta distinción clasificatoria es importante para iluminar la así llamada categoría de los ‘mixed systems’, una verdadera caja negra en la que hasta ahora se ha venido arrojando todo lo que difería con los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales clásicos. En la medida que Sartori lanza la discusión acerca de cuáles de los así llamados ‘mixed systems’ serían en realidad sistemas ‘truly mixed’¹⁶, identifica el problema pero no

¹⁵ Para más detalles y fundamentos de esta distinción clasificatoria ver Dieter Nohlen: *Elecciones y sistemas electorales* (ver nota 10), p. 108 y ss.

¹⁶ Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 4, p. 74.

presenta ninguna solución tipológica para trabajar científicamente con éxito en este universo de nuevos sistemas electorales.

Este trabajo clasificatorio en el campo de los sistemas electorales es asimismo importante para establecer tipos de sistemas electorales con cuya ayuda puedan evitarse dos peligros: el de quedarse atrapado en la mera descripción individualizante de cada sistema electoral y el de debatir en el nivel de conceptos (como representación por mayoría y representación proporcional) clases que contienen demasiados 'different sames', de forma que una proposición generalizante o teórica pierde verdadero contenido informativo¹⁷. Un tercer peligro se presenta en el enfoque estadístico-empírico: la elevación (artificial) del número de casos por razones metodológicas. Según Lijphart, en la República Federal de Alemania hubo desde 1949 cuatro sistemas electorales¹⁸; según mi entendimiento tipológico, sólo uno que experimentó pequeñas reformas en distintos momentos. Estas reformas no cuestionaron el tipo de sistema electoral.

¹⁷ Véase Giovanni Sartori: Comparing and Miscomparing, en: *Journal of Theoretical Politics* 3 (3), 243-257, aquí 246, donde dice: "The smaller the number of classes yielded by a classification, the higher its intra-class variation (its classes incorporate, so to speak, very different sames". Recuerdese lo dicho ya por Douglas W. Rae en su clásico estudio: *The Political Consequences of Electoral Laws*, ver nota 7, p. 15: "If one classifies systems according to common 'ideal types' - majority systems or proportionality systems - he finds that the exceptions which must be made are so numerous and so important that nothing very useful can be said".

¹⁸ Arend Lijphart: *Electoral Systems and Party Systems*, ver nota 3, p. 34 y s. Las demás referencias a Lijphart siempre se refieren a este libro.

O en otras palabras, todas las propuestas de reforma que habrían cambiado el tipo de sistema electoral (el sistema segmentado, la elección en circunscripciones electorales trinominales y cuatrinominales) no pudieron imponerse. Hablar entonces de la existencia de cuatro sistemas electorales contraría completamente la comprensión histórico-política de la historia alemana de posguerra.

En el caso de Lijphart, no sólo la diferenciación de sistemas electorales está en función del análisis estadístico. Su concepto mismo de sistema electoral es ampliado por un componente que puede ser tratado con precisión estadística: el tamaño del parlamento. Según Lijphart, es una variable importante que ejerce una fuerte influencia sobre la proporcionalidad y el grado de multipartidismo; sin embargo, no ha desempeñado hasta el presente ningún papel en la doctrina de los sistemas electorales, puesto que en cierto sentido es autoevidente. El resultado está determinado matemáticamente y, por lo tanto, no constituye un resultado politológico. En el caso de la barrera de representación, Lijphart une la barrera natural (tamaño de las circunscripciones) y la legal en una única variable, la barrera de representación efectiva, a pesar de que la distinción es importante, puesto que las barreras naturales provocan sin excepción efectos desproporcionales entre los partidos representados en el parlamento, mientras que esto en general no es así en el caso de las barreras legales. No daré más ejemplos. Las decisiones de Lijphart mencionadas me parecen justificadas por su enfoque empírico-estadístico. Junto al gran reconocimiento que merece

su investigación, es necesario al mismo tiempo recalcar que su estudio de ninguna manera reduce los problemas conceptuales, clasificatorios y de lógica de la investigación en el campo de los sistemas electorales, sino que incluso los agrava.

Por otra parte, hay que observar que algunos de los resultados obtenidos por Lijphart confirman los supuestos del enfoque histórico-empírico. A modo de ejemplo, Lijphart distingue dos dimensiones de análisis: las consecuencias de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños y las consecuencias sobre el sistema de partidos. Mientras que los efectos de los sistemas electorales sobre la primera dimensión pueden ser relativamente bien determinados y previstos, la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos es más difícil de determinar y es mucho menos estrecha de lo que se supone normalmente, debido a lo cual no es posible formular proposiciones cuasi-deterministas de validez universal. En este sentido, y si bien Lijphart la formula con los debidos recaudos, la siguiente afirmación según la cual no existiría una “*systematic relationship between the two (variables, i.e. electoral and party system) at all*”¹⁹, es digna de ser destacada.

En una investigación que hice recientemente sobre Paquistán²⁰, llegué al resultado que el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales en este país tiene exactamente los

¹⁹ Arend Lijphart: *Electoral Systems and Party Systems*, ver nota 3, p. 141.

²⁰ Dieter Nohlen 1995: *Electoral Systems. Options for Pakistan*, Fundación Friedrich Ebert, Islamabad.

efectos opuestos a los que exhibe el mismo sistema electoral en Gran Bretaña, caso que ha influido tan determinadamente en la teorización sobre sistemas electorales y sus consecuencias. En Paquistán, la presencia del sistema pluripartidista existente, de los numerosos independientes y la representación de diversos partidos regionales en el Parlamento, se deben en parte al sistema de mayoría relativa. Es más, de introducirse elementos de representación proporcional en el sistema electoral mayoritario vigente, como por ejemplo una lista adicional de 100 diputados junto a las 200 circunscripciones uninominales, saldrían beneficiados los partidos más grandes y se incrementaría la desproporcionalidad en la distribución de escaños.

La discusión que mantengo con Sartori se basa precisamente en cuestiones relativas a las consecuencias de los sistemas electorales. Como es sabido, Sartori intentó reformular las leyes de Duverger²¹ sobre los efectos de los sistemas electorales²². Qui-

²¹ Véase Maurice Duverger 1957: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México. Sus "leyes sociológicas" dicen: 1. La representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista con partidos rígidos, estables e independientes (excepto en el caso de movimientos repentinos). 2. El sistema de mayoría con segunda vuelta tiende a un pluripartidismo con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). 3. El sistema de mayoría relativa conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan.

²² Véase Giovanni Sartori 1986: *The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws of Faulty Method?*, en: Bernard Grofman/Arend Lijphart: *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, Inc., New York, págs. 43-68.

zás ya conocen las críticas que hice al respecto²³. En breve, considero que las leyes de Sartori están tan determinadas por las condiciones de entorno que carecen de información y son incluso triviales²⁴. Por otra parte, la especificación tan acotada de estas condiciones contextuales hace que las leyes estén tan ceñidas a casos concretos que pierden completamente el carácter universalista que tenían en el caso de Duverger.

En su escrito más reciente sobre ingeniería constitucional comparada, que mencioné antes, Sartori expresó nuevamente su opinión sobre la cuestión de los sistemas electorales en el marco de la función de asesoría política de los politólogos, precisando su posición:

1. Mientras yo subrayo que la relación entre sistema electoral y sistema de partidos es de tipo circular, que los sistemas electorales son tanto variables independientes como dependientes, que la génesis de los sistemas electorales, es decir, los valores e

²³ Véase mi libro: *Sistemas electorales y partidos políticos* (ver nota 10), pág. 334 y sig.

²⁴ Por ejemplo, la primera ley sartoriana dice: "Dado un sistema de partidos estructurado y una distribución pareja de los votos en las circunscripciones electorales (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales de representación por mayoría relativa causan (es decir, son condición suficiente para) un sistema bipartidista. Correspondientemente, un sistema de partidos con estructura particularmente fuerte es por sí mismo la condición necesaria y suficiente para provocar una competencia bipartidista". En otras palabras, esta ley transmite como información: Si ningún tercer partido (además de dos grandes) alcanza la mayoría relativa de los votos en las circunscripciones electorales, el sistema de partidos va ser bipartidista.

intereses que confluyen en la decisión sobre un sistema electoral, ya forman una parte de sus consecuencias, Sartori quiere limitar el estudio de los sistemas electorales en su calidad de variable independiente. Los países que recién hicieron su transición a la democracia constituyen un campo de investigación que pone de manifiesto la importancia de enfocar los sistemas electorales como variables dependientes²⁵.

2. Mientras yo subrayo que las circunstancias histórico-políticas, los factores como la cultura política y las experiencias histórico-políticas propias de cada país restringen las opciones relativas a los sistemas electorales, Sartori ve una libertad de opción prácticamente ilimitada.

3. Mientras yo opino que son limitadas las posibilidades de predecir las consecuencias de los sistemas electorales, que dichas predicciones sólo son posibles cuando se consideran los contextos sociales y políticos respectivos que conforman el entorno concreto de los sistemas electorales —con el cual, de hecho, éstos se hallan enfrentados—, Sartori mantiene inalterada su posición, según la cual los sistemas electorales tendrían consecuencias con carácter de ley. Asimismo, en el campo de la asesoría política, mientras Sartori opina que *“a profession that has long held such views (like Nohlen) cannot have in store*

²⁵ Véase Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic 1996: *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Leske-Verlag, Opladen.

*much advice to give*²⁶, yo estoy absolutamente convencido que únicamente el análisis crítico, causal-circular, multicausal, contingente y que relativiza la relación entre sistema electoral y sistema de partidos posibilita ejercer una asesoría política adecuada.

III. SÍNTESIS

Llegando al final de mi ponencia, deseo resumir lo que he expuesto:

En el campo de investigación sobre sistemas electorales se han logrado considerables progresos en los últimos años, progresos que, sin embargo, no eliminan los problemas fundamentales. Por el contrario, los problemas conceptuales y clasificatorios más bien han aumentado. Las diferencias en los enfoques determinan una controversia que en el caso de Sartori culmina con el cuestionamiento de la capacidad general de la disciplina. Esto es sin duda exagerado. Como mostré a través de la exposición de los tres enfoques (véase más abajo el cuadro comparativo), cada uno es capaz de hacer contribuciones de relevancia, las cuales son dignas de ser reconocidas. El hecho de que existan tres enfoques distintos no debería valorarse de ningún modo negativamente. El asunto sí podría volverse problemático si los respectivos enfoques son adoptados de manera dogmática y excluyente, si se aíslan mutuamente. Algo diferen-

²⁶ Véase Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 4, pág. 29.

te es la crítica mutua, necesaria para avanzar en el terreno científico. En este sentido debería entenderse la crítica que, desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico, he hecho aquí a Lijphart y Sartori, cuyas investigaciones, vale la pena recordarlo una vez más, se cuentan indudablemente entre las contribuciones más valiosas sobre sistemas electorales y sistemas de partidos.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

ENFOQUE	NORMATIVO	EMPÍRICO- ESTADÍSTICO	HISTÓRICO- EMPÍRICO
CARÁCTER	axiológico	descriptivo	descriptivo
CONCLUSIONES	axiomas	generalizaciones de alcance universal	generalizaciones de alcance medio
GRADO DE ESPECIFICIDAD	desvinculación espacio-temporal	datos agregados, vinculación espacio-temporal media	estrecha conexión espacio-temporal
TELEOLOGÍA	cerrada y universal	generalización a base de estudios estadísticos	abierta e histórica
CONCEPTO DE CAUSALIDAD	unidimensional, lineal, aditivo	multidimensional	multidimensional, complejo, combinatorio
GRADO DE ABSTRACCIÓN	alto	medio/alto	medio/bajo
VALIDEZ EXTERNA	baja	media	alta
POTENCIAL SOCIALTECNOLÓGICO	bajo	medio/bajo	alto
CATEGORÍAS CONCEPTUALES	dicotómicas	factibles de medición	diversificada (subtipos)
CONSIDERACIÓN DE DIFERENCIAS	categoriales	variables cuantitativas	categoriales y graduales
METODOLOGÍA	deductiva	deductiva	inductiva

5

TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES*

Las transiciones desde regímenes autoritarios o totalitarios hacia la democracia en Europa del Sur, América Latina, Europa Oriental y otras regiones han estado siempre estrechamente vinculadas con las elecciones: O bien llevaron a la transición, o bien se celebraron justo con la inauguración de la democracia. Si se considera que aquellas cuestiones que se refieren a la garantía de celebrar elecciones libres no son realmente cuestiones de opción, sino más bien cuestiones que han de seguir reglas imprescindibles, entonces la decisión acerca del sistema electoral¹ seguramente es la más importante opción constitucional para los procesos electorales. Pues las relaciones de poder

* Conferencia pronunciada en el Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en la Ciudad de México, del 25 al 28 de septiembre de 1996.

¹ Por sistema electoral se entiende el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de las circunscripciones (districting), de la forma de candidatura, del modo de votación y del método de la conversión de los votos en escaños.

dependen en cierto grado del sistema electoral; y es indiscutible el efecto estructurador que ejercen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos. Esto explica justamente por qué el establecimiento de los sistemas electorales por regla general es políticamente tan fuertemente debatido. Y este hecho, a la vez, pone de manifiesto que los sistemas electorales, por su parte, dependen de las relaciones de poder y de los intereses existentes en el momento de su instauración.

Analizar los sistemas electorales en el contexto de los procesos de transición significa, por lo tanto, comprender los sistemas electorales como variable dependiente, y no sólo como independiente. En la investigación sobre los sistemas electorales, se suele enfocar la atención sobre conexión entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, tomando el sistema electoral como la variable independiente. En la investigación sobre los sistemas electorales en los procesos de transición, en cambio, debe centrarse la atención principalmente sobre la conexión entre las relaciones de poder y los intereses de los distintos grupos políticos, por un lado, y el sistema electoral, por el otro, entendiendo así el sistema electoral como la variable dependiente. Más concretamente, debe estudiarse el proceso de la constitución del sistema electoral en el contexto específico de cada transición.

I. EL CASO ESPAÑOL

En España, por ejemplo, la decisión acerca del sistema electoral representó un elemento constitutivo de primera impor-

tancia en la Ley para la Reforma Política de noviembre de 1976. Desde luego, la ley tuvo que ser aprobada aún por las Cortes franquistas, en las que la oposición democrática no estaba representada. Entre las fuerzas franquistas, las distintas alas lucharon por más o menos apertura, y esto se reflejó también en la cuestión sobre el sistema electoral. Por ejemplo, Manuel Fraga Iribarne, líder de una de las corrientes y él mismo constitucionalista, se expresó a favor del sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Adolfo Suárez, quien había sido nombrado primer ministro tan sólo algunos meses atrás, quiso demostrar la amplia apertura política del régimen optando por la representación proporcional. Con ello, quiso complacer a la oposición democrática, la cual, liderada por las nacionalidades históricas, los catalanes y los vascos, había exigido precisamente que se introdujera la representación proporcional². En la Ley para la Reforma Política de hecho se introdujo un sistema proporcional, que en su redacción parecía insinuar un compromiso entre las posiciones, pero en el fondo cumplía básicamente con las reivindicaciones de la oposición democrática: representación proporcional en circunscripciones (variables). Con esta decisión de las Cortes franquistas, se había dado un paso

² Véase la memoria del Congreso de la oposición democrática sobre el sistema electoral en el Eurobuilding de Madrid durante los días 16-18 de noviembre de 1976 en CITEP, Ley electoral y consecuencias políticas, Ediciones CITEP, Madrid 1977.

fundamental en el camino de la transición³. Cabe agregar que el sistema electoral introducido en 1976 se ha mantenido esencialmente inalterado desde entonces. A pesar de que el sistema electoral proporcional en circunscripciones con listas cerradas y bloqueadas y con la distribución de escaños según el sistema d'Hondt se ha convertido en el blanco de muchas críticas, hasta la fecha todos los intentos de reformarlo han fracasado⁴. Fue entonces al inicio de la transición en España que se aprobó un sistema electoral que ha permitido una gran continuidad institucional.

II. AMÉRICA LATINA

En América Latina, las primeras elecciones en el contexto de la transición se rigieron, por regla general, por aquel sistema electoral que había estado vigente con anterioridad al derrumbe de

³ Véase Mario Caciagli 1986: *Elecciones y partidos en la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid; Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze 1985: Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, págs. 179-200.

⁴ Véase Dieter Nohlen 1981: La reforma de la Ley electoral. Pautas para una discusión, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, págs. 135-143; Dieter Nohlen 1983: Reforma del sistema electoral español. Conveniencias, fórmulas y efectos políticos, en: *Revista de Estudios Políticos*, 34, págs. 61-68; Montero et al. 1994: *La reforma del régimen electoral. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 31 de enero de 1994, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Juan Montabes (Ed.) 1998, *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid.

la democracia. De este modo, desde un punto de vista institucional, en la mayoría de los casos se trató de restaurar la democracia tradicional⁵. El Uruguay ciertamente constituye un ejemplo de tipo ideal. El sistema particular de los lemas (el doble voto simultáneo) se volvió a instalar sin ninguna alteración, por mucho que había sido criticado durante el régimen militar y pese a que en algunos estudios incluso se lo había hecho responsable por el quiebre de la democracia uruguaya⁶. Los intentos posteriores de reformar el sistema electoral, exigidos en varios simposios y estudios, hasta ahora han fracasado. Por más pequeñas que fueran, las reformas no prosperaron, manteniéndose una continuidad institucional rígida⁷.

En otros países sí se logró aprobar reformas pequeñas, cuyos efectos, sin embargo, no deben subestimarse, como, por ejemplo, los de la introducción de una barrera legal en Argentina⁸. Un caso completamente divergente es Chile. Allí, los militares

⁵ Véase Dieter Nohlen (Comp.) 1993, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José.

⁶ Véase Dieter Nohlen/Juan Rial (Comp.) 1986: *Reforma electoral. Posible, deseable?*, FESUR/EBO, Montevideo.

⁷ En 1996 se aprobó, sin embargo, el proyecto de reforma que propone desvincular las elecciones presidenciales de las parlamentarias, lo que implica abolir el doble voto simultáneo, e introducir el sistema de mayoría absoluta con *ballotage* para las elecciones presidenciales.

⁸ Véase N. Guillermo Molinelli 1991: *Clase política y reforma electoral*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Dieter Nohlen y Liliana De Riz (comp.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, CEDES/Legasa, Buenos Aires.

impusieron un sistema electoral nuevo: el sistema binominal. Chile había elegido tradicionalmente a través de un sistema proporcional⁹. El nuevo sistema binominal suele ser clasificado entre los sistemas mayoritarios, clasificación que, sin embargo, da lugar a interpretaciones erróneas, puesto que este sistema no beneficia al partido (o a la alianza) más votado, sino a la primera minoría¹⁰. El sistema fue objeto de las más severas críticas por parte de la oposición democrática antes y durante la transición¹¹. De hecho, los militares habían buscado justamente aprovechar los efectos del sistema electoral para causar, cuanto menos, un empate parlamentario entre los partidos progresistas y conservadores, ya que estos últimos supusieron que no iban a

⁹ Véase Ricardo Cruz Coke 1984: *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Editorial Jurídica, Santiago. Dieter Nohlen 1981: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 499-509; Dieter Nohlen 1985: *Sistemas electorales comparados: El caso de Chile*, en: Estudios Públicos, 18, págs. 69-86. Germán Urzúa Valenzuela 1992: *Historia política de Chile y su evolución electoral*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

¹⁰ Véase Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1995, segunda edición revisada y aumentada.

¹¹ Véase Mario Fernández Baeza 1986: Sistemas electorales. Sus problemas y opciones para la democracia chilena, Cuadernos de CAPEL, 8, San José; Mario Fernández Baeza 1989: El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances, en: *Estudios Sociales*, 59, págs. 45-61; Mario Fernández Baeza 1994: Binominalismo y proporcionalidad. Una fórmula viable para la reforma electoral del parlamento chileno, *Contribución Programa de Asistencia Legislativa (PAL) de la Corporación Tiempo 2000*, Santiago, 28 de octubre 1994.

poder aventajar en votos a los demócrata-cristianos y a los socialistas. Después de las primeras elecciones, que resultaron exitosas para la oposición democrática, la crítica del sistema binominal se apaciguó, y sus defensores ya no sólo se encontraron en las filas de los conservadores, sino también en las de los partidos gobernantes. Pese a los efectos verdaderamente problemáticos que trae consigo el sistema binominal tanto respecto a las relaciones de fuerza entre los partidos políticos representados en el parlamento como respecto a la relación entre el electorado y los representantes electos¹², el sistema demuestra una continuidad sorprendente.

Estos tres ejemplos permiten sacar unas primeras conclusiones:

1. Los sistemas electorales de la transición han surgido de modo completamente distinto. Las alternativas son restauración o innovación, al igual que imposición o consenso.
2. Los sistemas electorales de la transición demuestran una tendencia a ser considerablemente estables. Sea cual fuere su génesis, los sistemas electorales de las primeras elecciones post-autoritarias son aquellos que han podido mantenerse vigentes en el correr del desarrollo de la democracia, a pesar de toda la crítica articulada frente a ellos. Esto concede aún mayor impor-

¹² Una postura pro sistema binominal asumió por ejemplo el politólogo y diputado de la Democracia Cristiana Ignacio Walker.

tancia a la decisión sobre el sistema electoral a seleccionar durante la transición, decisión institucional que ya por sí es una de las más importantes que ha de tomar una constituyente.

Al lector, seguramente se le ocurrirá en seguida un ejemplo contrario: México. Aquí, el sistema electoral no parece ser una decisión que, una vez tomada, posteriormente se petrifica, sino más bien el objeto de reformas continuas, reformas que a su vez se consideran como medida para indicar hasta qué punto el sistema político se ha abierto y democratizado¹³. En México, durante décadas se ha identificado la reforma política con la reforma electoral; al principio, con la reforma del sistema electoral en un sentido estricto, y después con el sistema electoral en el sentido amplio, es decir, con la reforma de todo el proceso electoral en su conjunto. En el curso de las reformas del sistema electoral en el sentido estricto, se renunció al sistema clásico del sistema mayoritario en circunscripciones uninominales

¹³ Sobre el desarrollo del sistema electoral en México existe una abundante literatura. Quisiera citar solamente Eduardo Castellanos Hernández 1996: *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamaño, México; Mario Moya Palencia 1964: *La reforma electoral*, Ediciones Plataforma, México. Manuel Barquín 1987: *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, Cuadernos CAPEL 22, San José. Juan Molinar Horcasitas 1991: *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Aguilar, México. Javier Patiño Camarena 1994: *Derecho electoral mexicano*, UNAM, México; Tendencias Contemporáneas del derecho electoral en el mundo. *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México 1993. Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg 1995: *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México.

a favor de un sistema segmentado con efecto mayoritario. Este cambio ocurrió paulatinamente, y no siempre de manera determinante en dirección a “más democracia”, ya que el Partido Revolucionario Institucional quiso restringir la apertura del sistema hacia un pluralismo partidario mayor agregando mecanismos que le asegurasen el poder, como fue la cuota de gobernabilidad¹⁴. No es sino hasta muy recientemente que el sistema segmentado parece contar con aceptación y aún queda por saber si también lograría continuidad.

Cuando se compara las transiciones en distintas regiones del mundo, llama la atención que en América Latina prevalece la restauración. Esta continuidad de los sistemas electorales por encima de las fases autoritarias debe remitirse a distintas circunstancias. En primer lugar, cabe mencionar el tipo del sistema político: el presidencialismo. Los parlamentos tienen un rango secundario en este sistema político; su composición no tiene un peso igual para el desarrollo político al que adquiere en los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende de las relaciones de mayoría en el parlamento¹⁵. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que aún es más bien poco

¹⁴ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos* (nota 10), págs. 244-249.

¹⁵ Respecto al tema del presidencialismo en América Latina, véase Dieter Nohlen/Mario Fernández (comp.) 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas. Bernhard Thibaut 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*, Leske+Budrich, Opladen. Dieter Nohlen y Mario Fernández (comp.) 1998: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

habitual en América Latina pensar en términos institucionales. No se suele atribuir tanta importancia a las instituciones, y en comparación con el peso que se atribuye a las personas, las instituciones aparecen a veces incluso como completamente secundarias. Así, la perspectiva institucionalista de los problemas políticos frecuentemente pasa por completo al segundo plano detrás del aspecto del poder¹⁶. Esto se puede demostrar muy bien tomando como ejemplo el no-reeleccionismo y la eventual renuncia del presidente. Esta cuestión surge casi bajo cada presidencia, y la mayoría de las veces, la oposición política acusa a un presidente relativamente exitoso de querer reformar la constitución para permitir su propia reelección. En ocasiones, esto de hecho es así, como últimamente en los casos de los presidentes Menem y Fujimori. Sin embargo, la cuestión de la reelección casi nunca se discute bajo los aspectos institucionalistas, a saber: ¿Cuál es el orden institucional que representa la mejor solución ante las condiciones de contexto actuales y las necesidades políticas?

¹⁶ Esto no sólo es cierto para la política, sino también para la ciencia política. Es bien notorio el cambio de perspectiva que se produjo en la Ciencia Política en América Latina a partir de los procesos de redemocratización que incluyó la sustitución de enfoques estructuralistas por behavioralistas e incluso institucionalistas. Véase al respecto Karen L. Remmer 1991: *New Wine in Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy*. Review Article, en: *Comparative Politics*, 23 (4), págs. 479-495.

III. EL MUNDO OCCIDENTAL INDUSTRIALIZADO

Por el contrario, en Europa Occidental, se suele valorar mucho más el rol de las instituciones, y muchos debates institucionales giran alrededor de los puntos de vista institucionalistas. Asimismo, en los sistemas parlamentarios, los sistemas electorales para los órganos representativos adquieren una importancia mucho mayor. Por lo tanto, no es de extrañar que en los sistemas parlamentarios europeos —y en las democracias tradicionales de Europa únicamente Francia no dispone de un sistema parlamentario— no sólo se pregunta por las ventajas y desventajas de cada institución, sino también por sus nexos causales. Así se pregunta, por ejemplo, por la eventual responsabilidad de las instituciones, para el derrumbe de las democracias. Por ejemplo, en el caso de la República de Weimar, el derrumbe de la democracia se explicó, entre otros motivos, por los defectos institucionales: por el tipo de parlamentarismo en el que el gobierno dependía tanto del presidente como del parlamento, así como por el tipo de sistema electoral, la representación proporcional pura¹⁷. Fue con base en esta perspectiva institucionalista y del diagnóstico correspondiente que se reestableció el sistema parlamentario cuando se reconstituyó la democracia en Alema-

¹⁷ Véase Karl Loewenstein 1986: *Teoría de la constitución*, 2a. Ed., Barcelona, 1986. Dolf Sternberger 1964: *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle*, en: *Politische Vierteljahresschrift*, 5, págs. 6-19. Vale recordar también el clásico estudio de Ferdinand A. Hermens 1941: *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

nia en 1949 (introduciéndose la moción de censura constructiva)¹⁸ y se cambió el tipo del sistema electoral (introduciéndose la representación proporcional personalizada con umbral de representación)¹⁹.

Así, llegamos a otra conclusión:

Las innovaciones institucionales en la transición a la democracia parecen ser, entre otros factores, consecuencia de que el anterior fracaso de la democracia halla una explicación institucionalista y de que se atribuya gran importancia a las instituciones para el desarrollo político de un país. Esta tesis se ve respaldada empíricamente por las experiencias de reforma que hicieron Italia²⁰ y Japón²¹ en el contexto de las crisis de la democracia. En situaciones similares, en los países occidentales industrializados se tiende a atribuir las causas de la crisis a los defectos institucionales, principalmente al sistema electoral. Esta perspectiva es sustentada sobre todo por la opinión pública —o la opinión publicada—, la cual a menudo representa

¹⁸ Véase Dieter Nohlen 1988: *A mocao de censura construtiva na lei fundamental da Republica Federal da Alemanha*, en: Guilherme d'Oliveira Martins et al. *A revisao constitucional e a mocao de censura construtiva*, Fundación Friedrich Ebert, Lisboa, págs. 15-45.

¹⁹ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (nota 9), págs. 518-543.

²⁰ Respecto a Italia, véase Richard S. Katz 1996: *Electoral Reform and the Transformation of Party Politics in Italy*, en: *Party Politics* 2 (1), 1996, págs. 31-53.

²¹ Respecto a Japón, véase Raymond V. Christensen 1996: *Strategic Imperatives of Japan's SNV Electoral System and the Cooperative Innovations of the Former Opposition Parties*, en: *Comparative Political Studies*, 29 (3), págs. 313-334. Axel Klein, *Die Reform des japanischen Wahlsystems*, ponencia Universidad de Trier, 29.1.1996.

la fuerza que más empuja los proyectos de reforma. Ella también mantiene las cuestiones del sistema electoral en la agenda de reformas de los partidos políticos, sin que éstos puedan superar su proverbial inercia frente a las reformas institucionales. Sólo la continua presión, canalizada a veces institucionalmente a través de referendos, lleva a la realización de reformas electorales. En breve: la presencia de un pensamiento que hace justicia a la gran importancia de las instituciones para el proceso político facilita —sobre todo en situaciones de crisis de la democracia o de procesos de aprendizaje— la realización de reformas institucionales.

De paso, hay que observar que en Italia la reforma electoral de 1993 y los cambios desatados por ella han sido percibido como el inicio de una nueva República. Aquí también estamos en presencia de una relación entre transición y sistema electoral, aunque ciertamente de carácter específico: el cambio del sistema electoral inicia una transición desde una República hacia otra. Recuérdese en este sentido también el reemplazo en Francia de la IV por la V República.

El pensar en términos de poder político no es, de ningún modo, antitético al pensamiento en términos institucionalistas. Fueron principalmente causas de poder político, las que fueron responsables por la introducción de la representación proporcional en las primeras décadas del siglo XX. Entonces, el debate teórico giró alrededor de la pregunta de cuál sería el mejor sistema: la representación por mayoría o la representación proporcional. En el debate político, sin embargo, con el proceso de la

ampliación del sufragio universal, los partidos conservadores se preguntaron cómo podrían mantener su influencia política frente a la movilización del electorado a favor de los partidos democráticos y de los trabajadores²². En la primera transición, en aquella transición hacia la democracia moderna de masas, los sistemas electorales fueron cambiados casi en todas partes²³. La gran excepción constituyó el mundo constitucional anglo-sajón.

IV. EUROPA ORIENTAL

El enfoque del poder político parece ser, además, el más adecuado para indagar los orígenes de los sistemas electorales en los procesos de transición hacia la democracia en Europa del Este. Para explicar las opciones tomadas entre los diferentes sistemas electorales en juego, se podría pensar en los siguientes supuestos²⁴:

²² Véase Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Cambridge/Mass.

²³ Respecto al proceso de ampliación del derecho a sufragio hacia el sufragio universal véase Dolf Sternberger y Bernhard Vogel (comp.) 1969: *Die Wahl der Parlamente*, Europa, Berlin. Serge Noiret (comp.) 1990: *Political Strategies and Electoral Reforms. Origins of Voting Systems in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden.

²⁴ Véase Bernard Owen 1992: *Les modes de scutin de l'Europe du Centre et de l'Est: Les influences a l'oeuvre*, paper Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris. Wolfgang Merkel, *Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa*, en: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider y Dieter Segert (comp.) 1996: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, págs. 73-112. Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic 1996, *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen, págs.160-163.

1. *La tradición histórica*, o —en otros términos— restauración del sistema electoral preautoritario como en América Latina. Sin embargo, la mayoría de los países de Europa Oriental carece de tradición democrática, lo que excluye la presencia de un sistema electoral tradicional. Sólo en el caso de los países bálticos, Polonia y Checoslovaquia existía una cierta tradición electoral, y allí o se hizo alusión a esta tradición o incluso se tomó en cuenta a la hora de decidir el futuro sistema electoral.

2. *El aprendizaje histórico*. Esta es la otra forma de hacer valer la historia, pero esta vez no por recuperación, sino por negación, por la negación o la explícita reforma del sistema electoral preautoritario. Pese a que en Polonia y otros países se había culpado a la representación proporcional de haber contribuido a la inestabilidad de las democracias de entreguerra en Europa Oriental, en el proceso de transición a la democracia se introdujeron justamente en estos mismos países sistemas de representación proporcional. Así, esta explicación no parece tener mucho vigor.

3. *La negación del sistema electoral del régimen totalitario*, esto es, del sistema de mayoría absoluta, en busca de la mayor distancia posible frente a las prácticas electorales no-democráticas vinculadas con el sistema electoral de mayoría absoluta, pese a que este sistema no ha sido ni en lo más mínimo el causante de dichas prácticas en el universo de las elecciones comunistas. Distanciarse de estas prácticas puede haber influi-

do en el pensamiento de los grupos democráticos. Sin embargo, la importancia del argumento parece secundaria o de tipo adicional, cuando otros factores indican la necesidad de cambiar el sistema electoral. Por otra parte, en algunos países no se cambió el sistema electoral y se siguió aplicando el sistema de representación por mayoría absoluta.

4. *Imitación o transferencia de modelos foráneos*, especialmente de modelos basados en sistemas de las democracias occidentales. Esta explicación parece tener alta vigencia, dado que se puede interpretar todo el proceso de transición como un proceso de adaptación de los sistemas políticos al modelo de democracia occidental. Por lo demás, hubo un amplio *consulting* político por parte de agencias e individuos que facilitó la transferencia de instituciones políticas. Y, en última instancia, se podría suponer que seguir el modelo institucional de una de las grandes democracias europeas podría propiciar legitimidad a todo el nuevo edificio de instituciones políticas en construcción. Sin embargo, no se copió ninguno de los sistemas electorales de las democracias occidentales, y el ingrediente de innovación institucional es bastante fuerte.

No niego que los factores mencionados puedan haber influido, en uno u otro caso, en la argumentación de los partidos políticos y en la opinión pública en general, en la selección del sistema electoral. No obstante, han servido como argumentos y apoyos en pro o en contra de opciones, en función de su utili-

dad en el proceso de imposición o de negociación de la norma institucional caracterizado por relaciones e intereses de poder. Esto ha sido tan manifiesto que se puede sostener que la selección del sistema electoral ha sido un producto del propio tipo de transición. Así, aplicando la distinción propuesta por Samuel Huntington²⁵ entre *transformation*, *transplacement* y *replacement*, se ha podido demostrar en un estudio comparativo de 20 países de Europa Oriental²⁶ que la selección de los sistemas electorales fue en alto grado dependiente del modelo de transición.

En los procesos de *transformation*, dirigidos por la élite comunista (mejor dicho: por un sector de la nomenclatura comunista no siempre idéntico con los detentadores del poder con anterioridad a la transición), fue mantenido el sistema de mayoría absoluta. Por medio del cambio de etiquetas y de la presentación de candidaturas independientes apoyadas por la nomenclatura en las circunscripciones uninominales del campo lejos de las grandes aglomeraciones, los excomunistas querían y esperaban poder mantenerse en el poder. El sistema de mayoría absoluta sirvió entonces a sus finalidades políticas.

En los procesos de *transplacement*, donde la élite política comunista o excomunista tenía que tomar en cuenta a la oposición democrática y acordar con ella las bases legales para una

²⁵ Según Samuel P. Huntington 1990: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London .

²⁶ En Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic (op. cit. nota 24), págs. 47-157.

primera contienda electoral libre, la tendencia general fue introducir sistemas electorales combinados. Así, en Albania, Bulgaria, Croacia, Lituania, Rusia y Hungría se llegó a esta solución de compromiso entre la opción de los comunistas en favor de un sistema mayoritario y la de los grupos democráticos en favor de un sistema proporcional. Es bien llamativo que el tipo de sistema electoral combinado es (salvo en Albania y en Hungría) el sistema segmentado que establece que una parte de los diputados se elija por mayoría y la otra por representación proporcional. Es el sistema que rige actualmente en México.

En los procesos de *replacement*, es decir, donde la oposición democrática pudo desplazar a la élite comunista e imponerse en la selección del sistema electoral, los partidos democráticos convinieron en la introducción de un sistema proporcional (en los países bálticos, en Polonia, en Checoslovaquia, en Eslovenia).

Hubo mucha crítica al diseño de los sistemas electorales de Europa Oriental²⁷. Esta crítica implícitamente reconoce que los sistemas electorales implantados no resultaron de la mesa de dibujo del científico social ni copiaron los sistemas electorales vigentes en Europa Occidental. Su supuesto mal diseño y su a

²⁷ Véase por ejemplo Kimmo Kuusela 1994: *The Founding Electoral Systems in Eastern Europe*, 1989-91, en Geoffrey Pridham y Tutu Vanhanen (comp.): *Democratization in Eastern Europe*, London y New York, págs. 128-150. Para una reflexión crítica sobre esta literatura véase Dieter Nohlen 1996: *Sistemas electorales en Europa del Este*. Génesis, crítica y reforma, Instituto Federal Electoral, México.

veces demasiada complejidad resultaron de la forma misma de su génesis: de la negociación entre diferentes actores políticos con distintos intereses y finalidades políticas.

Acerca de la estabilidad de los sistemas implementados, es aún muy pronto para pronunciarse sobre ella. Hubo algunas reformas menores en varios países, con efectos considerables como, por ejemplo, la introducción de una barrera de exclusión en el caso de Polonia. Los efectos políticos de los sistemas electorales combinados y proporcionales han sido difíciles de predecir y han puesto en cuestión varias de las afirmaciones del convencionalismo académico. Por ejemplo, en los sistemas electorales combinados, de tipo segmentado, el multipartidismo ha sido más intenso en la parte de representación por mayoría que en la parte de representación proporcional²⁸.

V. UNA COMPARACIÓN SEGÚN TIPOS DE TRANSICIÓN

A lo largo de mi ponencia, he mencionado tres tipos de transiciones:

1. La transición de un régimen oligárquico a la democracia de masas a través de la universalización del voto. Durante esta transición, en la mayoría de los casos disponibles hubo una reforma del sistema electoral, pasando de la representación por mayoría a la representación proporcional. Destaqué la impor-

²⁸ Véase Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic (op. cit. nota 24), págs. 174-178.

tancia de la variable "relaciones e intereses de poder" para explicar la consustancialidad entre transición y reforma del sistema electoral. Vale recordar los casos de Europa continental.

2. La transición de un sistema democrático a otro que se auto-define por el cambio de la institucionalidad democrática: otro tipo de forma de gobierno, otro tipo de parlamentarismo, otro tipo de sistema electoral. Aquí, el cambio del sistema electoral es, en la mayoría de los casos, idéntico con la propia transición. Vale recordar los casos de Francia e Italia.

3. La transición de un régimen totalitario o autoritario hacia una democracia de tipo pluralista. En este caso de transición que ocupó el centro de mi atención, no encontramos ninguna relación fácil ni uniforme entre transición y sistema electoral. Es importante diferenciar entre regiones (y a veces ciertamente también dentro de las regiones individualizando a distintos países). Mientras que en Europa Occidental el aprendizaje histórico fue un elemento importante junto a las relaciones e intereses políticos, siempre presentes y ciertamente dominantes, en América Latina se impuso la restauración institucional, salvo en el caso de Chile y de México, este último país formando un caso de transición diferente al de los otros casos latinoamericanos. Finalmente, en Europa Oriental, el tipo de transición, caracterizado por las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos políticos a la hora de cambiar el régimen, ofrece una explicación para la selección del sistema electoral.

Vale la pena ampliar y enriquecer este panorama que les he expuesto mediante estudios más pormenorizados. Confío en haberles entregado algunos antecedentes y caminos para el estudio comparativo.

VI. SÍNTESIS

Las elecciones han sido una institución política protagonista de los procesos de transición ya sea de forma progresiva, haciéndolos viables en la medida en que éstas se volvían cada vez más competitivas, o bien abruptamente, marcando la apertura de la fase democrática. Una vez asegurada la garantía de la celebración de elecciones libres, la opción por un sistema electoral específico constituye la temática en la que se centra el debate político y politológico. Pues el sistema electoral influencia en cierto grado las relaciones de poder, afectando la estructura de los sistemas de partidos. Empero, también es válida la afirmación inversa, ya que los sistemas electorales son en parte el reflejo de las relaciones de poder. En este sentido, en el marco del sistema electoral como variable dependiente es interesante considerar su génesis en el contexto específico de cada transición.

Desde una perspectiva internacional llaman la atención las diferencias observables en el proceso de configuración del sistema electoral en el nuevo sistema democrático. En algunos casos se trató de restauración, en otros innovación; por un lado hubo imposición, por otro, consenso. Más homogéneo es el aspecto de la estabilidad del sistema electoral introducido, cuyo

grado es relativamente alto en todas las regiones (con excepción de México).

Desde una perspectiva regional, América Latina se caracteriza por el predominio de la restauración, entre cuyas variables determinantes se pueden mencionar el rol del presidencialismo (menor relevancia de los parlamentos) y la habitual poca importancia que se le brinda a factores institucionales (tendencia personalista). Para Europa Occidental se constata por el contrario una mayor valoración de las instituciones y la presencia de sistemas parlamentarios, factores que condujeron a políticas de reforma. En el caso de Europa del Este el aspecto “poder político” es el que ofrece mayor potencial explicativo. La falta de una experiencia democrática pretotalitaria impide toda restauración. El aprendizaje de la historia se manifestó más bien en su negación, es decir, en la opción por sistemas electorales bien divergentes a los anteriormente vigentes. Relativamente válida parece también la hipótesis de imitación o transferencia de modelos de sistemas democráticos occidentales.

Así queda demostrada la dificultad que representa el establecimiento de una relación uniforme entre transición en sí y sistema electoral. Es más bien el modelo, el tipo de transición, sus características peculiares las que ofrecen las variables explicativas para el tipo de sistema electoral elegido.

6

TENDENCIAS RECIENTES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO*

El debate sobre sistemas electorales en el ámbito nacional en la gran mayoría de los países tiene como punto de referencia casi exclusivo la propia historia electoral del país. De vez en cuando se amplían los horizontes para citar a modelos foráneos que se perciben como exitosos y válidos para orientarse a ellos. En mis distintas contribuciones al debate he enfatizado la perspectiva comparativa en el estudio de los sistemas electorales. Hoy, iré más allá en mi análisis observando tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales a nivel mundial.

No me limitaré a individualizar situaciones concretas para resaltar sus peculiaridades y efectos específicos, sino que observaré, además, el proceso de reforma que se encuentra en marcha desde más o menos una década, e indagaré cómo, en qué

* Conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral de México, el 24 de marzo de 1999. Agradezco mucho el apoyo de Claudia Zilla M.A. en la preparación de la versión castellana de este ensayo.

dirección, por qué motivos, con qué efectos y con qué consecuencias para el estudio de la materia evolucionan los sistemas electorales. El punto de partida lo conforma la observación de que en el marco de la democratización de los países de Europa del Este se establecieron sistemas electorales que en ningún caso siguieron modelos clásicos como el inglés de mayoría relativa o el francés de mayoría absoluta o el de la representación proporcional pura. En la misma orientación se inscribieron también las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales, como en Nueva Zelanda, Irlanda, Japón, Italia y Bolivia.

¿En qué consisten estas nuevas tendencias? Aquí vale distinguir entre elementos técnicos individuales, por un lado, y sistemas electorales propiamente dichos, por el otro. A nivel técnico se observa la propagación de elementos como son la barrera legal y la lista nacional. En relación con el primer elemento, un estudio nuestro recién acabado¹ detectó que de un set de ciento cuarenta y tres países hoy en día son cuarenta los que aplican una barrera legal, introducida —en más de la mitad de los casos— en los años noventa. La extensión de la barrera legal, sin embargo, implica una mayor diferenciación entre los sistemas electorales que la introducen, dado que estas barreras difieren mucho en su magnitud (desde menos del 1% hasta 11%), en su

¹ Dieter Nohlen, Florian Grotz, Michel Krennerich, Bernhard Thibaut: Appendix: "Electoral Systems in Independent Countries", en: Richard Rose, *International Encyclopaedia of Elections*, Congressional Quarterly, Washington, por aparecer en el año 2000.

área de aplicación (nacional, regional o por distrito) y en su momento de aplicación (en el primer o segundo escrutinio, o sea proceso de adjudicación de escaños). Existen casos de distintas barreras legales en un mismo sistema electoral según diferentes áreas (caso clásico de Suecia). Finalmente, la barrera legal es también aplicada en varios países de forma escalonada. Su magnitud se define según la cantidad de partidos que constituyen una alianza electoral. Así, la barrera legal se fija en Eslovaquia para un partido en 5%, para una alianza de dos partidos, en 7%, para una alianza de tres partidos, en 9%. De este modo se dificulta el acceso al parlamento a los partidos que por la formación de alianzas electorales intentan superar la barrera legal uniforme. La barrera legal escalonada ha sido una innovación técnica en el proceso de democratización de algunos países de Europa del Este. Con respecto a la lista nacional, ésta es utilizada —sin excepción— en todas las nuevas democracias de Europa Oriental². De esta manera se acentuó la tendencia a asignar los escaños en (por lo menos) dos procesos o niveles de distritos, el primero siendo normalmente el distrito llamado directo (sea uni o plurinominal) y el segundo regional o nacional. A nivel de los sistemas electorales se observa la introducción de sistemas combinados, o sea, la introducción del sistema alemán o bien sus variantes. En cuanto a la adopción del tipo de sistema electoral alemán, ésta se constata en tres casos: Vene-

² Véase Dieter Nohlen 1997: *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*. Serie de Ensayos IFE, N° 3, México.

zuela, Nueva Zelanda, Bolivia. En relación a sus variantes, la más exitosa, el sistema segmentado introducido en México en el año 1977 —entonces único en el mundo—, hoy en día se halla extendida a unos catorce países, entre otros, Japón y Rusia. Por otra parte, esta nueva tendencia encuentra su sustento no sólo en las reformas concretadas sino también en los intentos efectuados en un sinnúmero de países de reformar el sistema electoral vigente en esta misma dirección³.

En lo que sigue, me concentraré en el análisis de esta tendencia hacia la introducción de sistemas electorales combinados. Voy a indagar, primero, los motivos de esta nueva orientación de las reformas electorales, segundo, los parámetros para evaluar los sistemas electorales cuya consideración contribuye a entender —desde una perspectiva comparativa— lo atractivo de los sistemas combinados y, tercero, los retos que el desarrollo de los sistemas electorales hacia los tipos combinados implica para su estudio, en especial, para la ciencia política.

³ Esta tendencia pudo incluso penetrar en el Reino Unido, país en el que el *additional member system*, denominación inglesa correspondiente al sistema proporcional personalizado alemán, constituye la opción central en el debate sobre reforma electoral. Vale añadir que en el Reino Unido actualmente (1999) están en uso cinco sistemas electorales distintos. El sistema de pluralidad sólo rige para la Cámara de Comunes. En Irlanda del Norte se aplica el *single transferable vote system* (la versión inglesa de la representación proporcional). Para las elecciones europeas se acaba de introducir un sistema proporcional y para las elecciones en Escocia y Gales un sistema combinado.

I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y CLASIFICATORIAS

Antes de entrar en estos análisis, vale aclarar algunas distinciones imprescindibles para bien entender mis observaciones y comentarios. En primer lugar, se distingue entre sistemas electorales clásicos y sistemas electorales combinados. Los clásicos son los que se identifican con todo el debate sobre representación por mayoría y representación proporcional, es decir: el sistema inglés de mayoría relativa, el sistema francés de mayoría absoluta o de *ballotage*, y el de la representación proporcional pura, a los que se refería Maurice Duverger con sus famosas leyes sociológicas⁴. Vale añadir como clásico al sistema proporcional en distritos plurinominales de tamaño variable, que representa generalmente al sistema proporcional. Los sistemas combinados son los que combinan elementos técnicos que tradicionalmente se asocian con los dos principios de representación opuestos, o sea, el de la mayoría o pluralidad y el de la proporcionalidad. En especial se trata de la combinación del distrito uninominal que implica la regla decisoria de la mayoría o de la pluralidad, con la lista regional o nacional que implica una u otra forma de aplicar la regla decisoria proporcional⁵.

⁴ Véase Maurice Duverger 1957: *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

⁵ Véase con más detalle Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2º ed. revisada y ampliada, México 1998. pág. 109 y sig.

En segundo lugar, vale distinguir entre tres tipos de sistemas combinados:

1. *El sistema proporcional personalizado.* Aquí se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que le corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania.

2. *El sistema segmentado o paralelo,* como es su denominación en el Japón. Aquí, el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mexicano.

3. *El sistema proporcional compensatorio.* En este caso se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayo-

ritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993.

II. LOS MOTIVOS QUE CONDUJERON A LA NUEVA TENDENCIA

¿Cuáles son los motivos que forjaron el camino para la nueva tendencia? Con fines analíticos diferenciaré entre tres:

1. El primer motivo es el de la crítica a fondo del sistema electoral vigente, visto como factor responsable de una crisis de carácter más global del sistema político mismo. Vale pensar en los casos de Italia y Japón, pero también en el de Venezuela. No se trata de la crítica común y corriente a la cual está expuesto generalmente cualquier sistema electoral vigente en un país. El argumento clásico aquí es el de perfeccionar el grado de representación, detrás del cual —empero— se esconden intereses de poder. Es una crítica que acusa al sistema de representación, a los partidos políticos, a la clase o élite política, a la manera de hacer política, como causante de los males existentes, pero centrándose principalmente en el sistema electoral como variable

decisiva. Su reforma aparece, por consiguiente, como una labor necesaria, solicitada e impulsada —incluso— por sectores de la sociedad o de la opinión pública, los cuales vienen a contrarrestar la inercia de la clase política. Además se observa que allí donde la crítica al sistema electoral vigente no alcanza esta intensidad, la materialización de una reforma acorde a los patrones de la nueva tendencia es bastante dificultosa. Aquí vale mencionar el reciente caso de Portugal, país en el que en 1998 fracasó el intento de introducir un sistema combinado tipo alemán aunque por motivos circunstanciales⁶.

2. El segundo motivo lo constituyen nuevos retos a la representación política. A nivel teórico puede producirse un cambio de concepto de democracia en dirección a mayor inclusión, mayor representatividad, mayor competitividad, o un cambio de un tipo de democracia de políticas adversas a otro de políticas consociales. En estas circunstancias puede darse el caso de que el sistema electoral vigente no cumpla con los requisitos impuestos por la nuevas concepciones o se considere que otro sistema electoral estaría en mejores condiciones de hacerlo. El

⁶ El proyecto portugués que sigue vigente en el debate sobre la reforma electoral en el país luso tenía en un principio, en comparación con el alemán, los siguientes rasgos: a) el votante tiene sólo un voto, de modo que no puede diferenciar entre su preferencia por un candidato y su preferencia por un partido; b) la fórmula proporcional se aplica a nivel regional; c) se resuelve el problema de los escaños excedentes de la siguiente manera: si un partido gana más escaños en las circunscripciones uninominales de los que le corresponden según los votos de lista de partido a nivel de los distritos regionales, hay una compensación proporcional a través de la distribución de escaños en un distrito nacional separado.

caso clásico en este sentido es el de Nueva Zelanda, donde se produjo una reforma electoral en el año 1993. No cabe duda que el sistema de mayoría relativa con representación especial para la minoría étnica de los maoris en Nueva Zelanda cumplía adecuadamente con sus funciones. Recuérdese el análisis de Arend Lijphart en el que elogia al sistema neozelandés de la siguiente forma: "muy cercano al ideal de combinar las ventajas del mantenimiento de un sistema bipartidista y de la representación de minorías"⁷.

Sin embargo, debido a nuevos elementos normativos en el concepto de la representación, se encargó a una comisión parlamentaria la realización de un examen crítico de los sistemas electorales en el mundo y presentar una propuesta para Nueva Zelanda, la cual resultó finalmente en el sistema combinado tipo alemán. La adopción del *mixed member proportional system* (MMP) fue, empero, la desembocadura de un extenso camino: a la reforma se llegó a través de dos referendos⁸.

3. El tercer motivo es el de un compromiso entre las fuerzas políticas, mejor dicho entre sus opciones respecto al sistema

⁷ Versión textual: "close to the ideal of combining the advantage of maintaining a two-party-system with the advantage of minority representation", en: *Arend Lijphart y Bernard Grofmann* 1984: *Choosing an Electoral System*, (pág. 212).

⁸ Véase Jonathan Borton et al. 1996: *New Zealand under MMP. A new Politics?* Auckland University Press, Auckland. Steffanie Richter 1998: *Der Prozeß der Wahlreform in Neuseeland. Von der relativen Mehrheitswahl zur personalisierten Verhältniswahl*, Magisterarbeit, Universidad de Heidelberg.

electoral. Esto se pudo observar en el proceso de democratización de los países de Europa del Este, donde las élites del régimen comunista y las de la oposición democrática acordaron en un buen número de países un sistema electoral combinado, tipo segmentado o compensatorio para satisfacer algunos de sus propósitos. En términos generales, la élite antigua defendía los elementos mayoritarios, la nueva élite democrática, los elementos proporcionales de los nuevos sistemas electorales. En los países donde la oposición democrática al régimen comunista había desplazado a la vieja élite del poder se introdujeron sistemas proporcionales del tipo clásico. La génesis de los sistemas electorales en estos casos muestra por lo demás a los sistemas electorales como variables dependientes de intereses de coyuntura y expectativas de poder, por lo que resulta imposible pensar la relación entre sistema electoral y partidos políticos sólo en dimensión sartoriana, es decir, considerando al sistema electoral como variable independiente⁹.

Vale recordar que esta diferenciación entre los tres motivos para las reformas se encuentra ubicada a nivel analítico. En la práctica no es tan sencilla su individualización. Incluso existen casos en los que estos motivos aparecen íntimamente vinculados o entremezclados. Así, en el caso mexicano, es difícil atribuir la introducción del sistema combinado tipo segmentado a

⁹ Véase Giovanni Sartori 1995: *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

un sólo motivo. Dejo de lado lo peculiar del caso mexicano, un proceso lento de reformas electorales continuas equivalente sólo últimamente a un cambio de un sistema autoritario unipartidista a una democracia pluripartidista, y asimismo un proceso que engloba a todo el régimen electoral, o sea, al sistema electoral en su sentido amplio relacionado con el tema de elecciones libres y honestas: El sistema segmentado que fue introducido en 1977¹⁰. Primero contravenía la crítica a la exclusión de los crecientes partidos menores de la representación en términos proporcionales, segundo, correspondía a nuevos conceptos de representación que se generaron en la sociedad mexicana al perder fuerza la idea del partido único como para civilizar el proceso postrevolucionario y, tercero, en la versión actual, saliendo de la reforma de 1996 que ha sido consensuada con la oposición democrática¹¹ Este consenso incluía detalles como los topes de representación y el porcentaje mínimo de votos para convertir una primera mayoría de votos en una mayoría absoluta en escaños. En México se iba a determinar a través de estos elementos artificiales el margen de efecto del sistema segmentado absolutamente únicos en el universo de los siste-

¹⁰ Es cierto que ya en 1964 la reforma electoral iba a abrir canales de representación para las minorías políticas. Sin embargo, esta reforma pese a iniciar una tendencia que se coronó sólo en 1996, no implicaba la introducción de un sistema segmentado, sino de un sistema de pluralidad con representación minoritaria.

¹¹ Véase Felipe González Rowa/Dieter Nohlen/Daniel Zovatto 1997: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, PNUD, etc., México.

mas electorales democráticos para alcanzar una representación política, cuyo modelo parece contener la razón para la atraktividad de los sistemas combinados: balancear los diferentes intereses políticos y los distintos objetivos a ser alcanzados por el sistema electoral para aumentar la capacidad de inclusión y de legitimidad (reconocida) del sistema político.

III. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SEGÚN CRITERIOS COMO GOVERNABILIDAD, PROFUNDIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con los distintos requisitos que hoy en día se le exigen a los sistemas electorales. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunos de éstos —quizás— en forma óptima; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque en forma subóptima. En este contexto se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales.

El primer requisito consiste en la *representación*. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros

de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres así como desviaciones significativas en la proporcionalidad son consideradas frecuentemente como problemáticas.

El segundo requisito denominado, *concentración o efectividad*, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

El tercer requisito es el de la *participación*. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término —pues las elecciones son en sí un acto de participación política— sino de la mayor o menor posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa voto personalizado *versus* voto de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un sistema electoral es el grado de personalización del voto. La forma de votación totalmente impersonal (por ejemplo, en el caso de la lista bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

El cuarto requisito es el de la *transparencia*. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho sistemas electorales más sofisticados. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple sin embargo sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación —en términos, repito, de la relación entre votos y escaños—.

En primer lugar debería existir transparencia para el elector, quien debería poder entender tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ejemplo, sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta —en realidad— termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes es la demora en la determinación de los resultados electorales, generada por la complejidad del escrutinio, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

El quinto y último requisito es la *legitimidad*, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando —desde una perspectiva genética— se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. Para bien entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones: 1) La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que refleja, más allá de un alto grado de madurez democrático del sistema, una perfección técnica. 2) La legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquellos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos ma-

yoritarios tipo inglés o francés que no permiten variación ninguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del sistema electoral de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya aludimos respecto al requerimiento de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Supongamos que una reforma electoral amplía la representación y aumenta el pluralismo, en este caso es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema. Aquí surge el fenómeno del *trade-off* (intercambio) entre representación y gobernabilidad, los dos conceptos más valorados en el debate sobre sistemas electorales en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor gobernabilidad. El desenlace tradicional es el de priorizar o la representación o la gobernabilidad. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos *trade-off* entre las tres funciones fundamentales de los sistemas electorales. Asimismo, posibilitan no sólo el cumplimiento de estas funciones de forma simultánea, sino también ajustada a la contingencia.

IV. CONSECUENCIAS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO

La nueva tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales constituyen un gran reto para las ciencias sociales. Vale recordar que el estudio de los sistemas electorales tiene varios déficit, entre ellos, el de carecer de una terminología y una concep-

tualización específicas. Con la aparición de los nuevos sistemas combinados esta falta se ha vuelto mucho más notoria. ¿Cómo denominar a los nuevos sistemas o sea cada uno de los nuevos tipos y cómo clasificarlos, o sea cuántos nuevos tipos hay en realidad y cuál es su relación con los conceptos de representación por mayoría y de representación proporcional? ¿Cómo entendernos en esta rama del saber si compartimos tan poco en cuanto a terminología, conceptos y clases de sistemas electorales?

Lamentablemente no es éste el momento ni contamos con tiempo suficiente como para tratar aquí mis propuestas terminológicas y clasificatorias al respecto¹². Sí quisiera ahora llamar la atención sobre los siguientes puntos:

¹² Véase mi libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, cuya tercera edición revisada y aumentada publicó el Fondo de Cultura Económica en 1998 y al estudio comparativo que hice junto con Florian Grotz, Michael Krennerich y Bernhard Thibaut, titulado *Electoral Systems in Independent Countries* (Appendix) que se publicará en *Encyclopaedia of Elections*, ed. por Richard Rose, por aparecer en el año 2000. Vale destacar que International IDEA en su *Handbook of Electoral System Design* publicado en Estocolmo en 1997, de gran circulación hace un esfuerzo por adaptar mi clasificación de los sistemas electorales a la trilogía tradicional distinguiendo básicamente entre *Plurality - Majority Systems* (cuatro tipos), *Semi-PR Systems* (dos tipos) y *Proportional Representation Systems* (tres tipos). Sin embargo, la tipología no es consistente en sí misma. Por lo demás no fue posible alcanzar un uso homogéneo de la nueva clasificación por parte de todos los contribuyentes. Así, el sistema alemán y el sistema mexicano aparecen como tipos idénticos; en el análisis del sistema boliviano no se consigue aclarar, si este sistema es del tipo alemán-proporcional o segmentado.

- Primero: más que nunca parece imprescindible para el análisis comparativo de un sistema electoral su precisa descripción. Siempre he lamentado las fallas en la pura descripción de los sistemas electorales como es el caso, por ejemplo, del sistema electoral alemán. Ahora, existiendo variantes del sistema combinado (como concepto genérico) conformando el sistema alemán sólo una de ellas, es imperioso el trabajo descriptivo para diferenciar bien los sistemas electorales, para determinar sus probables efectos y para efectuar correctamente su clasificación. No son pocos los casos en que se observa que la clasificación se realiza con base en el elemento técnico más visible. Esto fue cierto en el caso del sistema compensatorio italiano que en un inicio ha sido tipificado como mayoritario debido a la introducción del distrito uninominal. Muchos analistas se sorprendieron con los resultados electorales bastante proporcionales. Asimismo, la clasificación se efectúa en base al efecto sobre la representación que se produjo en las primeras elecciones como en el caso del sistema compensatorio húngaro que en las dos primeras elecciones coincidió con altos grados de desproporcionalidad y sólo recién en las terceras elecciones demostró efectos que en teoría se habían adelantado. Hubo elogios del sistema electoral húngaro por el tipo de resultados electorales que, en verdad, fueron circunstanciales. Sin una correcta clasificación, el debate comparativo sobre los efectos de los sistemas electorales queda definitivamente en el aire.

- Segundo: Más que nunca vale tomar en cuenta el contexto sociopolítico en el cual operan los sistemas electorales. Los nuevos sistemas combinados son muy sensibles respecto a este punto dado que sus propios efectos no se determinan teóricamente por su integración clasificatoria a los sistemas de representación o por mayoría o proporcional, sino en buena medida por las condiciones sociopolíticas a las cuales están expuestos. En el caso de Hungría se pudo observar que lo pronosticado teóricamente como el efecto del sistema compensatorio dependía, concretamente, del comportamiento del elector y de la estructura del sistema partidario o mejor dicho de la interacción de los partidos en el sistema de partidos políticos¹³.

- Tercero: Vale asimismo relacionar los estudios sobre los sistemas electorales y sus efectos en el mundo de las democracias jóvenes con la doctrina de los sistemas electorales comparados. Se observa que los sistemas electorales en estas nuevas circunstancias muchas veces no consiguen los efectos que estamos acostumbrados a atribuirles en base al *conventional wisdom*. Por ejemplo, el sistema de mayoría relativa no ejerce necesariamente efectos en dirección a un bipartidismo como se sigue sosteniendo en la literatura. Existen muchos casos que demuestran lo contrario. Uno de mis ejemplos preferidos es el caso de Paquistán como muestra de que la introducción de ele-

¹³ Véase Florian Grotz. 1998: "Dauerhafte Strukturprägung" oder "akrobatische Wahlarithmetik"? Die Auswirkungen des ungarischen Wahlsystems in den 90er Jahren, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, pág. 624 y sig.

mentos proporcionales en un sistema de pluralidad vigente puede incluso tener como efecto la reducción de la fragmentación del sistema de partidos¹⁴. Sin embargo, mi énfasis en los casos opuestos se justifica no tanto en su carácter contrario a la tendencia general sino más bien porque éstos llaman la atención a las precondiciones implícitas de nuestros enunciados científicos relacionados con los sistemas electorales. La condición necesaria para que el sistema de pluralidad tenga el efecto que estamos acostumbrados a adjudicarle es la existencia de un sistema de partidos bien institucionalizado.

Por otra parte y por bien, los nuevos sistemas combinados amplían enormemente nuestras posibilidades de análisis. En el caso del sistema segmentado, podemos observar los efectos de prácticamente dos sistemas electorales diferentes, el de la mayoría relativa en distritos uninominales y el de la representación proporcional en un distrito único en una misma elección. Comparando los casos de Europa Oriental, en ninguna de las hasta ahora doce elecciones efectuadas en ocho países, la cantidad de partidos que consiguieron escaños en la parte proporcional del sistema electoral ha sido mayor que el de la parte mayoritaria. Al contrario: la fragmentación ha resultado más grande con el distrito uninominal. Este hallazgo demuestra la dependencia de las teorías en el estudio comparativo de los sistemas electorales del factor político sociológico, o sea su hasta

¹⁴ Véase Dieter Nohlen 1995: *Electoral System: Options for Pakistan*, Friedrich Ebert Stiftung, Islamabad.

ahora firme vinculación con los factores sociales existentes en las democracias occidentales. El gran reto en el estudio de los sistemas electorales es el de mayor diferenciación en las dimensiones mencionadas sin perder de vista el objetivo de las ciencias sociales, el de llegar a cierto tipo de generalizaciones y a teorías empíricas de por lo menos medio alcance.

V. SÍNTESIS

Resumiendo mis observaciones y reflexiones, se destaca una nítida tendencia hacia nuevos tipos de sistemas electorales, los sistemas combinados. Esta tendencia se manifiesta no sólo en la introducción de nuevos sistemas electorales en el marco de la democratización de los países de Europa del Este, sino también en las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales. Factores como la crítica al sistema electoral en vigencia, responsabilizándolo por diversas crisis políticas, nuevos retos a la representación política asociados a transformaciones en el concepto de democracia que desembocan en nuevas expectativas en cuanto al funcionamiento del sistema electoral, como así también el carácter de los acuerdos efectuados en el marco de los procesos de democratización han conducido a la elección y adopción de sistemas electorales de tipo combinado.

La particularidad cualitativa de los sistemas electorales combinados radica en su capacidad de satisfacer en gran medida las diversas exigencias impuestas a los sistemas electorales. Mientras los sistemas clásicos, más puros, cumplen de manera casi

óptima —y alternativa— requisitos como la *representación* o la *concentración / efectividad*, los sistemas electorales combinados intentan alcanzar un objetivo funcional más amplio, atendiendo —conjuntamente— varios requisitos adicionales como *participación, transparencia y legitimidad*. Sin embargo, el tipo de relación de *trade off* existente entre algunos de estos requisitos impide que su cumplimiento simultáneo sea a la vez óptimo para todos y cada uno de ellos.

La nueva tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales constituye un reto para las ciencias sociales. Con el surgimiento de los nuevos sistemas electorales combinados se hacen mucho más evidentes los déficits conceptuales de la disciplina que de ellos se ocupa. En este contexto se vuelve imperiosa la necesidad de homogeneizar y precisar el instrumentario terminológico a fin de facilitar el entendimiento y la comunicación en este campo. Imprescindible se hace, además, la adecuada descripción técnica de los diversos sistemas electorales existentes, como prerequisite para un análisis comparativo ulterior. Importante es aquí no sólo el trabajo descriptivo, sino también el clasificatorio y en este sentido, el desarrollo de criterios categoriales. Dada la sensibilidad que los sistemas electorales combinados han demostrado tener ante contingencias históricas, es imposible renunciar al análisis del contexto sociopolítico en el que se gestaron, si de lo que se trata es de su cabal entendimiento.

La adopción y aplicación de sistemas electorales combinados han significado por sobre todas las cosas una ampliación signi-

ficativa de las posibilidades de análisis. Aquí se puede observar claramente de qué manera, transformaciones sociopolíticas, es decir cambios a nivel empírico, conllevan transformaciones en las herramientas de análisis, o sea, cambios a nivel teórico. Pues, si bien el objetivo de las ciencias sociales es el de facilitar el entendimiento de la realidad a través de la formulación de teorías y generalizaciones, éstas no deberían dejar de reflejar procesos de diferenciación acaecidos a nivel empírico.

EPÍLOGO

EL ENFOQUE HISTÓRICO EMPÍRICO EN COMPARACIÓN

Por Sofía Monsalve y Susana Sottoli

I. INTRODUCCIÓN

En los años ochenta, buscando explicar diferencias en los logros alcanzados por los países industrializados a nivel económico y social, las investigaciones sobre las políticas públicas en Europa redescubren la importancia del factor institucional para el desarrollo político. Si bien el resurgimiento de los temas institucionales se origina en este marco, éstos cobran aún más relevancia a raíz de los procesos de cambio de régimen que se inscriben en la llamada “tercera ola democratizadora” (Huntington 1991).

La razón de la marcada atención que ha prestado la investigación a los aspectos institucionales, tanto en los procesos de transición a la democracia como en la discusión sobre su consolidación, radica fundamentalmente en dos puntos (Merkel 1996:74-76): por un lado, el paso decisivo que marca el trán-

sito de un régimen autoritario a uno democrático lo constituye la transmisión del poder político en manos de un grupo de personas a un conjunto de normas y reglas institucionalizadas. Son dichas normas e instituciones las que van a decidir en adelante sobre la distribución de poder y recursos tanto políticos como económicos en esa sociedad. Por otro lado, las instituciones desempeñan un papel clave en la consolidación democrática ya que ellas se establecen antes de que se reestructuren y transformen otros factores que también van a influir en la consolidación de la democracia a largo plazo —tales como la cultura política y la articulación de organizaciones que representan los diferentes intereses sociales y políticos—; por lo tanto, las instituciones afectarán desde los inicios democráticos el desarrollo de estos otros factores.

Además de estas apreciaciones, siguiendo a Robert Dahl, se infiere que la cuestión institucional adquiere importancia vital especialmente en el momento en que una sociedad está empeñada en abonar de manera adecuada el nuevo terreno sobre el cual la democracia pueda prosperar. Se trata de trazar las coordenadas fundamentales de la institucionalidad política con vistas a la consolidación democrática. Para las sociedades que ya gozan de condiciones favorables para la existencia de la democracia, en cambio, la cuestión institucional pasa a un segundo plano, por lo menos en lo que concierne a la estabilidad y al mantenimiento de aquélla (Dahl 1996:178).

En América Latina, la investigación acerca de la transición a la democracia confirma la relevancia de los aspectos instituciona-

les ocupándose, por ejemplo, del análisis de los procesos electorales y su significado para el curso de las transiciones e iniciando el debate sobre las características, ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de gobierno (debate presidencialismo *versus* parlamentarismo) de cara a posibles reformas del orden institucional vigente que apunten a favorecer la estabilidad, la gobernabilidad y, en suma, la consolidación de las democracias restablecidas (véase Nohlen/Thibaut 1994).

Es evidente entonces que la llamada “tercera ola democratizadora” y la subsiguiente cuestión de la consolidación de estas jóvenes democracias llevaron a las Ciencias Políticas a desempolvar viejas preguntas del Constitucionalismo tradicional, como lo son las relacionadas con la importancia de la configuración institucional para el desarrollo de la democracia. Si bien la investigación actual retoma algunos planteamientos tradicionales, se presentan grandes diferencias entre lo que se ha denominado el “viejo institucionalismo” y este “nuevo institucionalismo”. El primero concebía las instituciones como un sistema formal de reglas que organizan y regulan el poder que deben ser examinadas a la luz de criterios normativos y de consistencia lógica para garantizar su correcta construcción y aplicación. Así, el orden institucional era considerado como el factor fundamental del cual dependía el desarrollo óptimo de la democracia. El “nuevo institucionalismo”, en cambio, al tiempo que amplía el concepto institucional volviéndolo más sociológico, disminuye la pretensión explicativa de las instituciones

como factor único y fundamental del cual depende el enraizamiento democrático, a pesar de seguir considerándolo central.

Dentro del “nuevo institucionalismo”, no obstante, existe una serie de vertientes y enfoques que difieren bastante entre sí, no sólo en cuanto a la conceptualización de las instituciones y al interés epistemológico de su estudio, sino también en lo que respecta al método y al instrumentario analítico empleado.

El siguiente artículo se propone observar en detalle tales diferencias, dado que la investigación tiende a veces a pasarlas por alto, sin percatarse de que ellas son en gran medida las responsables de que se llegue a determinados juicios y conclusiones sobre los temas institucionales. Aguzar la atención sobre estos puntos contribuirá, además, a hacer que la recepción de los diferentes estudios sea más crítica y cuidadosa.

Dentro de los diferentes enfoques presentes en la literatura neo-institucional, se han escogido para el presente análisis la ingeniería constitucional de Giovanni Sartori y el enfoque histórico-empírico de Dieter Nohlen. A continuación, se hará una presentación sistemática de los dos enfoques siguiendo determinados criterios que, además, podrían servir eventualmente para el análisis de otros enfoques y, por tanto, para ampliar la comparación de perspectivas en el ámbito institucional. Se trata de los siguientes criterios:

1. *El marco conceptual del análisis político-institucional.* Este criterio contempla dos aspectos, por un lado, la concepción teórico-institucional en términos estrictos, es decir, el concepto

de institución empleado, el significado asignado a las instituciones políticas para el funcionamiento del sistema político, si a ellas se les atribuye el carácter de variable dependiente o independiente, los intereses y objetivos de la indagación, ámbito y condiciones del análisis, así como, dado el caso, la orientación normativa del mismo. El segundo aspecto se refiere a la concepción operativo-institucional, es decir, cómo se concibe el proceso de reforma institucional, cuáles son los límites y posibilidades atribuidos a la ingeniería política en el mismo, cuáles son sus actores principales y cuál es el rol de las Ciencias Políticas en dicho proceso. En general, este criterio abarca la conceptualización acerca de la génesis y reforma de las instituciones políticas, así como de los efectos producidos por diferentes arreglos institucionales sobre el sistema político.

2. *El enfoque metodológico.* Se trata de identificar cuáles son los fundamentos de la estrategia metodológica empleada, la noción de causalidad subyacente, los objetivos y resultados metodológicos.

A fin de ilustrar mejor los enfoques institucionales, se procederá luego a presentar desde cada perspectiva la relación entre los tres componentes institucionales fundamentales del sistema político, a saber, sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos: Se trata de caracterizar cómo es considerada dicha relación, si se postulan relaciones de causalidad entre ellos y, en caso positivo, qué orientación adquieren.

Finalmente, a modo de conclusión, se llevará a cabo una comparación para visualizar mejor las similitudes y diferencias entre ambos enfoques.

II. EL ENFOQUE DE LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

1. *Marco Conceptual del Análisis Político-Institucional*

El punto de partida de la reflexión institucional de G. Sartori se halla en su crítica al “primitivismo democrático” de los años sesenta. Con esta denominación Sartori se refiere a aquellas teorías y posiciones democráticas que ven el perfeccionamiento de la democracia en el mero aumento de los derechos, la participación y el poder de un número cada vez mayor de personas. Lo problemático de estas concepciones radica, según él, en la sobrevaloración de la “dimensión horizontal de la democracia” en detrimento de la “dimensión vertical”, es decir, de los aspectos relacionados con la organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno. Estas cuestiones resultan de extraordinaria actualidad y relevancia no sólo en procesos de democratización y consolidación democrática sino también en democracias establecidas, a raíz de ciertos déficit funcionales que se presentan en los respectivos sistemas políticos.

Sartori denomina su enfoque teórico “ingeniería constitucional” (1996:1) para poner de relieve sus diferencias con el constitucionalismo en sentido clásico: no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal, pues, a su

parecer, ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos. Así pues, una Constitución debe ser concebida como una estructura basada en estímulos que funciona justamente gracias a los motores del incentivo y de la disuasión. En este sentido, y como no basta con quedarse en el estudio formal de las normas constitucionales, el análisis de las condiciones reales en las que debe funcionar una determinada constitución adquiere gran importancia. Es necesario anotar aquí que Sartori no tiene en mente en primera instancia las condiciones socio-económicas o de cultura política de un país sino, sobre todo, las condiciones del sistema político mismo, es decir, el sistema de partidos y el sistema electoral.

El objetivo de Sartori consiste en estudiar cómo las instituciones políticas se relacionan estructuralmente unas con otras y en preguntarse si esas estructuras son capaces de funcionar adecuadamente o no. En caso negativo, se plantea entonces la cuestión acerca de cómo sería posible aumentar la capacidad funcional o la gobernabilidad de un sistema político, y en consecuencia, de qué manera se deberían reformar las instituciones para cumplir este propósito.

Al tratamiento de estos temas subyacen tres presupuestos. En primer lugar, para analizar los efectos que surgen en la interacción de las diferentes instituciones, el estudio de Sartori se limita en su mayor parte únicamente al nivel de la *polity*. En este

sentido, Sartori le otorga al factor institucional el carácter de variable independiente.

El segundo presupuesto concierne a la concepción de causalidad en las Ciencias Sociales a la cual se adscribe Sartori. Esta concepción acepta en principio la interrelación circular de los fenómenos, pero supone que una vez escogido un cierto corte de la realidad para el análisis, es posible determinar de un modo inequívoco las relaciones causales que existen en esa serie determinada de fenómenos. Gracias a ello, es posible entonces expresar el conocimiento adquirido en forma de leyes del siguiente tipo: dado el fenómeno A, A implica el efecto B sí y sólo sí se cumple la condición X. Las leyes son entendidas en este caso como generalizaciones con capacidad explicativa que descubren una regularidad. Así, por ejemplo, las leyes relativas a los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos tienen la pretensión de predecir todos y cada uno de los casos particulares a los cuales ellas se refieren.

El tercer presupuesto consiste en la convicción de que las instituciones se pueden reformar y modificar libremente sin estar sujeto a límite alguno. Como ya se dijo, debido a que se parte del presupuesto de que la relación causa-efecto se puede determinar inequívocamente, las reformas institucionales son en esencia un asunto de expertos tecnócratas quienes, orientándose en modelos existentes y exitosos, diseñan soluciones racionales a los problemas planteados.

A pesar de que el estudio de Sartori se desarrolla la mayor parte del tiempo a nivel empírico-analítico (es decir, cómo está

compuesto un sistema político, cómo funciona, etcétera), su análisis desemboca finalmente en ciertas afirmaciones de tipo normativo. Ello ciertamente difiere de las concepciones normativas del constitucionalismo tradicional que buscaban la perfección de las instituciones en sí mismas, las cuales debían encarnar valores como la justicia, el bien común, etcétera; en el caso de Sartori, su preocupación normativa apunta a la dimensión funcional de las instituciones, es decir, si éstas están en capacidad de cumplir sus funciones esenciales, entre ellas la de gobernar. De ahí su énfasis en el criterio de la gobernabilidad para el análisis constitucional. Es así como Sartori no sólo se pregunta cómo puede un sistema político dado funcionar de manera óptima sino también, de modo más general, cuál es el sistema político que mejor funciona. A la luz del criterio de la gobernabilidad, Sartori concluye que el mejor entre los diferentes sistemas de gobierno existentes es el semipresidencialismo, no porque sea el mejor en sí sino porque es el que mejor se puede aplicar (1994:137). El semipresidencialismo aventaja al presidencialismo en cuanto que el primero está en capacidad de desempeñarse mejor, es decir, de no trabarse con mayorías divergentes. Sin embargo, en el semipresidencialismo la posibilidad de un bloqueo institucional no está del todo descartada. Superar este déficit conduciría a encontrar el mejor sistema de gobierno. Con este propósito en la mira, Sartori presenta su propuesta del “presidencialismo alternante” (*alternating presidentialism*, 1994:153). Se trata de un sistema político de motor doble, el cual no se activa paralela —como en el semi-

presidencialismo— sino sucesivamente; en otras palabras, se trata de un sistema parlamentario que en caso de presentar problemas de gobernabilidad, sería sustituido por un presidencialismo.

Acerca de los límites de la ingeniería constitucional, Sartori se pronuncia expresamente recién en su artículo *Constitutional Engineering and its Limits* (1996). Allí afirma que los límites de una reforma institucional están dados por las condiciones que cada caso concreto impone. Estas condiciones forman parte importante del análisis (*condition analysis*), ya que sólo teniendo en cuenta este aspecto se podrán estimar aproximadamente los efectos de la reforma, y en consecuencia, ésto posibilitará reconocer a tiempo errores o “imposibles” de realizar para buscar otras alternativas. Además de las condiciones referidas al sistema de partidos y al sistema electoral, Sartori no especifica si hay otras condiciones que deberían ser incluidas en dicho análisis. Teniendo en cuenta las anteriores publicaciones de Sartori sobre el tema (1967 y 1994), en las que afirmaba de manera rotunda la posibilidad de modificar libremente, es decir, sin limitación alguna, las instituciones, llama la atención entonces que al hablar de los límites de la ingeniería constitucional en su último artículo, está disminuyendo de hecho las pretensiones y el alcance de su enfoque.

2. Enfoque Metodológico

Tal como se lee en el título de su libro *Comparative Constitutional Engineering*, el método comparativo desempeña un pa-

pel central en el enfoque de Sartori desde dos puntos de vista: tanto para la generalización empírica como para la comprobación de hipótesis. Para efectos del primer propósito, el enfoque se basa en tipologías utilizando como criterios clasificatorios las características y la lógica sistémica particular de cada una de las diferentes formas de gobierno. A partir de ello, establece generalizaciones sobre los fenómenos observados. En la mayor parte de su análisis, Sartori procede de modo inductivo y se sirve del método de falsificación del racionalismo crítico para probar el alcance de sus hipótesis por medio de la comparación empírica, corrigiéndolas según sea el caso.

En tanto Sartori culmina su estudio postulando el “mejor” sistema de gobierno (*alternating presidentialism*) cabría pensar en un cierto quiebre metodológico en su proceder. Si bien para formular su propuesta Sartori parte del análisis inductivo de las falencias del sistema semipresidencial (calificado por este autor como el mejor sistema de gobierno existente en la realidad), la propuesta del mejor sistema se deriva en últimas de presupuestos normativos de carácter teórico-deductivo.

3. Acerca de la relación entre Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos

Teniendo en cuenta su concepción de causalidad, podría decirse que Sartori busca establecer una relación de causalidad inequívoca y lineal entre estas tres variables del sistema político. El tratamiento que éstas reciben en su análisis podría esquematizarse de la siguiente manera: el sistema electoral adquiere el

carácter de variable independiente que determina el sistema de partidos. Este, por su parte, si bien no determina el surgimiento de un sistema de gobierno en particular, sí constituye la principal variable independiente que influye en la capacidad funcional de las formas de gobierno.

Siguiendo los estudios de Duverger que buscaban precisar la relación entre sistema electoral y sistema de partidos estableciendo leyes al respecto, Sartori procede a reformular los enunciados de Duverger, postulando cuatro leyes sobre los efectos ejercidos por el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Estas leyes especifican la combinación de condiciones suficientes y necesarias que producen un determinado efecto en el sistema de partidos. Así, a manera de ejemplo, la primera ley establece que dado un sistema estructurado de partidos y una distribución uniforme de los votos en las circunscripciones electorales (condiciones necesarias conjuntas), el sistema electoral por mayoría relativa (condición suficiente) causa un sistema bipartidista (efecto) (Sartori 1994:45).

Con respecto a la relación sistema de partidos y sistema de gobierno, Sartori lleva a cabo un análisis en el cual primeramente estudia en detalle las características esenciales de los diferentes sistemas de gobierno, luego determina las condiciones necesarias para su buen funcionamiento, entre las cuales se destaca el sistema de partidos, para finalmente sopesar las diferentes formas de gobierno y concluir de ese modo cuál es la mejor desde el punto de vista funcional. Así, a modo de ilustración de cómo Sartori concibe esta relación, se menciona aquí el caso del

presidencialismo cuyas condiciones de funcionamiento óptimo se basan en la existencia de un sistema bipartidista o de un sistema de partidos pequeño y bipolar, con un grado relativo de disciplina partidaria para facilitar la formación de una mayoría parlamentaria favorable al presidente.

III. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO

1. Marco Conceptual Del Análisis Político-Institucional

Desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico, los estudios de D. Nohlen y colaboradores se proponen fundamentalmente un análisis diferenciado del cambio institucional en contextos de democratización (Nohlen/Kasapovic 1996:13). Así, a partir de un interés de larga data en la génesis de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y sobre el funcionamiento del sistema político en general, las investigaciones del grupo de Heidelberg se extienden al estudio de los procesos de transición de regímenes autoritarios y totalitarios a sistemas democráticos y participan en el debate institucional que busca encontrar respuestas al problema de la estabilidad política, la gobernabilidad de los regímenes democráticos y las posibilidades de consolidación de los mismos, no sólo en Latinoamérica sino también en otros contextos (Nohlen/Fernández 1991; Nohlen/Kasapovic 1996).

Desde reflexiones que se acercan a la perspectiva del neo-institucionalismo, se atribuye en este enfoque ciertamente un

significado importante a las instituciones en el desarrollo político. Como premisa central, sin embargo, se afirma que el verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de arreglos institucionales particulares dependen de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. Dada la alta complejidad de la realidad analizada, se considera importante garantizar un abordaje tal que admita una multiplicidad de factores explicativos y de análisis. Así, ni el desarrollo político en general, ni la estabilidad política de un sistema en particular son analizados en dependencia exclusiva y absoluta de su institucionalidad política (Nohlen/Fernández 1991).

Con estas afirmaciones se cuestionan las posiciones cercanas al llamado “viejo institucionalismo”, que pretenden explicar todo el desarrollo político a partir de las instituciones, como por ejemplo, las posiciones expresadas en el curso del debate sobre las formas de gobierno “Presidencialismo *versus* Parlamentarismo” (Nohlen/Fernández 1991; Linz/Valenzuela 1994; Thibaut 1996). Por el contrario, desde la perspectiva histórico-empírica, las instituciones son conceptualizadas como expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizados en una sociedad. Así, por ejemplo, la génesis de los sistemas electorales es analizada esencialmente como resultado de confrontaciones entre clases sociales y grupos políticos en el proceso de su propio desarrollo político.

Se aboga entonces por una suerte de “institucionalismo ilustrado”, el cual se considera más adecuado ante la complejidad de las relaciones a ser explicadas. A nivel analítico, ello implica que —al contrario de explicaciones monocausales— resulta imprescindible la consideración de múltiples variables para el análisis causal. Se concibe así una relación más compleja entre variables: es decir, las relaciones de causa-efecto son entendidas en el sentido de una causalidad circular antes que lineal-progresiva (Nohlen 1994a:10). No basta, por tanto, suponer que A causa B, sino también que B tiene a su vez un efecto sobre A. Por tanto, se afirma que las influencias de las instituciones sobre los fenómenos políticos son más bien indirectas, múltiples, mediatizadas, dependientes del contexto y, por consiguiente, extremadamente difíciles de ser sujetas a generalizaciones (Thibaut 1996).

En el nivel normativo, se rechaza el llamado “enfoque del mejor sistema” (*best system approach*), es decir, no existe un modelo ideal válido más allá de toda consideración de tiempo y lugar. Los efectos de configuraciones institucionales particulares sobre el sistema político dependen de variados factores. Por tanto, los contextos temporal y de lugar deben ser sistemáticamente incluidos en el proceso de ingeniería política. Posiciones que privilegian tal o cual orden institucional de forma categórica, tales como, por ejemplo, el sistema de representación proporcional frente al de representación por mayoría (Lijphart 1993), o bien, el parlamentarismo como forma de gobierno frente al presidencialismo (Linz 1990 a y b), no son sos-

tenibles desde esta perspectiva (Nohlen/Kasapovic 1996:180). Por el contrario, se resalta la existencia de diferentes tipos de democracias estables, basadas en formas institucionales intermedias entre los tipos ideales, de múltiples y variadas características.

En el nivel operativo, se favorece la adaptación de determinados sistemas o modelos institucionales en el proceso de la construcción institucional democrática en contextos de transición, antes que la transferencia directa de instituciones provenientes de otros contextos. La transferencia de instituciones, es decir, la “importación” de instituciones democráticas occidentales y su implementación en las nuevas democracias ocurre frecuentemente sin que se lleve a cabo una adecuada problematización del contexto histórico en el cual se realiza la transferencia. La adaptación de modelos institucionales a circunstancias sociales, culturales y políticas específicas, por el contrario, permite encontrar soluciones institucionales contingentes, de acuerdo a las características del país o a las fases del desarrollo político en cuestión.

En lo que respecta a las reformas institucionales, se defiende la tesis según la cual se considera que son las relaciones concretas de poder existentes en un contexto dado las que van a decidir sobre posibles reformas político-institucionales. Así, los sistemas electorales o las formas de gobierno no pueden, según esta perspectiva, ser prescriptos de forma social-tecnológica y ahistórica. En contra de la idea de modelos, planes o construcciones surgidos de un diseño racional en procesos de ingeniería

y consultoría política, se propone una perspectiva que conceptualiza el proceso de conformación del orden institucional como un proceso histórico, en cuyo transcurso emergen las instituciones políticas como resultado de las negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado (Nohlen/Kasapovic 1996:159 y sig.).

Por lo demás, se considera que los debates acerca de reformas institucionales que se desarrollan en torno a la oposición entre pares conceptuales opuestos que representan tipos ideales, tales como, representación por mayoría *versus* representación proporcional, o bien, parlamentarismo *versus* presidencialismo, poseen una naturaleza puramente académica y por tanto poco conducente en el plano de la realidad política concreta. Por un lado, una cantidad importante de información y capacidad de diferenciación se pierden cuando la discusión se realiza al nivel de abstracción de las grandes categorías conceptuales, es decir, las variaciones reales de los tipos básicos existentes quedan así fuera del análisis. En este sentido, se defiende la posición, según la cual, no son los propios modelos ideal-típicos, sino precisamente sus respectivas variaciones las que se han establecido como modelos institucionales exitosos en la experiencia histórica. Esto se verifica, por ejemplo, en el desarrollo de las democracias europeas después de la segunda guerra mundial, el cual precisamente confirma la importancia de realizar adaptaciones funcionales de los modelos básicos, teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países (Thibaut 1996). Por otro lado, reducir la cuestión de la institucionalidad política a sólo

dos grandes alternativas básicas, implica no con poca frecuencia una posición normativa, la cual, como ya se mencionó, supone la búsqueda del “mejor“ orden institucional. Frente a ello se enfatiza la necesidad de un debate más orientado por consideraciones históricas y que tome en cuenta las opciones institucionales concretas que se ofrecen en cada contexto particular. En resumen, en contra de argumentaciones teórico-deductivas basadas en tipos ideales no suficientemente diferenciados, se favorece el análisis al nivel de los fenómenos histórico-contingentes, que permita un tratamiento más adecuado de las particularidades del fenómeno analizado.

En cuanto a las opciones de reforma institucional se postula la tesis de las “opciones limitadas“, la cual fue originalmente formulada con relación a los sistemas electorales en los países industrializados y posteriormente confirmada en investigaciones que incluían otros casos de estudio (Nohlen 1984; Lijphart 1994). La tesis establece que las reformas a los sistemas electorales generalmente se mantienen dentro del tipo básico existente y que aquellas reformas que suponen un cambio del principio de representación o que de alguna manera modifican la esencia del sistema electoral, son poco frecuentes o raramente se llevan a cabo. Empíricamente se podría así comprobar que en la mayoría de los casos las reformas están dirigidas a mejorar el principio de representación ya existente. Algo similar podría comprobarse en relación a las reformas relativas al sistema de gobierno. Estas afirmaciones apuntan al hecho de que la mayoría de las veces la realidad histórico-política está carac-

terizada por una libertad de opciones mucho menor que la que sugieren los debates académicos (Nohlen/Kasapovic 1996: 209). Sólo ocasionalmente, sobre todo en tiempos de crisis política o de cambios profundos, es considerada nuevamente la cuestión de la reforma institucional por parte de los actores políticos con poder de decisión.

2. Enfoque Metodológico

El enfoque histórico-empírico, tal como es representado por Nohlen y el grupo de investigación de Heidelberg, pone énfasis fundamentalmente en la dimensión histórica de los fenómenos analizados y en el carácter empírico de la investigación a efectuarse. El componente histórico de esta estrategia metodológica no se reduce simplemente a considerar lo histórico como una cronología de eventos. Por el contrario, lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial. El segundo elemento del enfoque se desprende de su anclaje empírico.

En el centro de la estrategia metodológica de este enfoque se encuentra el método comparativo. La comparación es utilizada con el objetivo de formular generalizaciones empíricas y para la comprobación de hipótesis. A partir del análisis histórico-individualizante de cada caso se llega inductivamente a generalizaciones de alcance medio. Este proceder debe servir para evitar tanto una subvaloración como sobrevaloración de variables o fenómenos particulares.

Por lo demás, se asigna en este enfoque un significado importante a la precisión conceptual y terminológica para la tarea comparativa. Se busca llegar a ordenamientos clasificatorios los cuales suponen criterios comparativos muy precisos, ya que tanto una falta de diferenciación como, por el contrario, un exceso de ella pueden influenciar significativamente los resultados de la investigación (Nohlen/Kasapovic 1996:12).

3. Acerca de la relación entre Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos

Desde el enfoque histórico-empírico se concibe a la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos como una trilogía cuyos componentes se encuentran estrechamente relacionados entre sí (Nohlen 1996a y b). Esta interrelación, sin embargo, no se plantea de manera homogénea entre los tres componentes, ya que los conceptos “sistema de gobierno” y “sistema electoral” se relacionan de manera asimétrica con el concepto “sistema de partidos”. De cara a la tarea de formular opciones de reforma institucional, se pone especial énfasis en la necesidad de entender correctamente la relación interna de la trilogía.

La asimetría entre los elementos conceptuales se refiere especialmente a dos aspectos: por un lado, a la capacidad de la variable “sistema de partidos” para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma institucional. En efecto, la variable “sistema de partidos” no es una variable institucional en sentido estricto, tal que ofrezca alternativas a la ingeniería polí-

tica, a diferencia de las otras dos variables mencionadas. Mientras que la decisión de los actores políticos o constitucionales define la elección de una determinada forma de gobierno o de un sistema electoral específico, la concretización de una determinada configuración del sistema de partidos no depende de la decisión de los actores políticos o constitucionales, sino más bien de factores históricos y socio-culturales que no admiten el mismo grado de intervención voluntaria de los actores para su transformación. Es decir, en el campo de la consultoría política o del diseño institucional, el espectro de intervención se restringe generalmente a la forma de gobierno y al sistema electoral. Por otro lado, la asimetría se manifiesta en relación al estatus de la variable “sistema de partidos” frente a las otras dos variables. Ella está esencialmente en función de las decisiones político-institucionales tomadas previamente acerca de la forma de gobierno y del sistema electoral. Sin embargo, es posible señalar asimismo el carácter de variable independiente que el sistema de partidos también posee. En efecto, las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidas. Así, la variable “sistema de partidos” es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y de las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro. Mientras que corrientemente en las Ciencias Políticas esta variable recibe el tratamiento de variable dependiente, este enfo-

que pone el acento en la posibilidad de abordarla desde diferentes ángulos, según la indagación planteada, lo cual refleja nuevamente la concepción multicausal, circular y contextual del enfoque histórico-empírico.

En cuanto a la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, si bien se parte de la premisa, como también lo hacen otros autores, como Sartori y Lijphart, de que los sistemas electorales poseen un significado decisivo para la estructura y dinámica competitiva de un sistema de partidos, se considera, sin embargo, que la relación entre ambos sistemas no puede ser concebida determinísticamente. En este sentido, se afirma en primera instancia que en el complejo entramado de relaciones existentes entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos, no es posible asignar unívocamente a cada factor el rol de variable dependiente o independiente. Además, las condiciones de emergencia de los sistemas electorales contribuyen a determinar sus efectos; ellos son reflejo de las estructuras políticas y sociales en las cuales surgen, es decir, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos pueden también ser considerados como variables dependientes (Nohlen 1978, en: Nohlen/Kasapovic 1996:38). Así, también a este respecto se aplica la noción de causalidad circular: la estructura de los sistemas de partidos es tan relevante para la elección del sistema electoral como éste lo es para la estructura del sistema de partidos (Nohlen/Kasapovic 1996:13). Esta perspectiva no subestima el efecto estructurante que el sistema electoral puede tener sobre el sistema de partidos; el primero es, sin embargo, sólo un factor entre los

varios que ejercen influencia sobre la estructura del segundo. La homogeneidad o heterogeneidad cultural, étnica, religiosa de una sociedad resulta mucho más significativa para la estructura de un sistema de partidos. Para analizar los efectos de los sistemas electorales se debe sobre todo indagar acerca de las condiciones socio-políticas concretas dado que éstas difieren en cada caso.

IV. CONCLUSIONES : LOS ENFOQUES INSTITUCIONALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este trabajo se han expuesto dos enfoques presentes en el campo del análisis institucional, los cuales representan formas determinadas de abordar conceptual y metodológicamente la institucionalidad política, su génesis y reforma. La distinción entre los enfoques es relevante con vistas a esclarecer las posiciones existentes en los debates políticos y académicos y, sobre todo, por la influencia que éstos tienen en las decisiones tomadas en procesos concretos de reforma institucional.

Para tal fin, a continuación se realiza a modo de conclusión una comparación entre ambos enfoques, cuyas semejanzas y diferencias se pueden observar de manera esquemática en el cuadro siguiente:

*La Ingeniería Constitucional y el Enfoque
Histórico-Empírico en Perspectiva Comparada*

CRITERIOS DE COMPARACIÓN		ENFOQUES	
Marco Conceptual	Concepción teórico-institucional	Ingeniería constitucional (Sartori): Instituciones mayormente como variable independiente	"Institucionalismo ilustrado" (Nohlen): Instituciones como variable dependiente o independiente, según contexto y objetivos de investigación
	Intereses y objetivos de indagación	Funcionamiento y gobernabilidad institucional	funcionamiento y gobernabilidad institucional, consolidación democrática
	Condiciones del contexto consideradas	Fundamentalmente las condiciones relativas al sistema político mismo	condiciones históricas, sociopolíticas, culturales
	Ambito de análisis	Mayormente "polity"	"polity" y "politics"
	Dimensión normativa	Pretensión normativa: búsqueda del mejor sistema (en sentido funcional)	no existe el mejor sistema, énfasis en el contexto
	Concepción operativo-institucional	Social-tecnológica: diseño institucional racional	histórico-política: ingeniería política como negociación y proceso histórico
Límites y posibilidades de la reforma institucional	Libertad de opción prácticamente ilimitada	opciones restringidas por las particularidades del	

EPÍLOGO

	Actores principales de la reforma institucional Rol de las Ciencias Políticas en procesos de reforma institucional	Mayormente expertos tecnócratas debería ser capaz de pronosticar. Rol central en la tarea de consultoría política	contexto histórico-político mayormente actores políticos predicción posible sólo al considerar condiciones de contexto. Rol del experto relativizado.
Enfoque metodológico	Estrategia metodológica Concepción de causalidad	Comparativa, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual. en general, circular y multifactorial. Pero, relaciones causa-efecto determinables lineal y unívocamente en una serie dada de fenómenos. Formulación de leyes.	comparativa, histórica, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual circular, multifactorial, contingente. Relaciones causa-efecto no determinables de manera lineal

Aunque ambos enfoques comparten el interés científico de avanzar en el conocimiento de la institucionalidad política, contribuyendo a esclarecer los problemas de la funcionalidad de las instituciones y con ello de la gobernabilidad y consolidación democráticas, sus diferencias se derivan de distintos presupuestos en cuanto al tipo de conocimientos que es posible obtener a través de la indagación científica. Difieren además en sus posiciones acerca del rol de la Ciencia Política en ofrecer

soluciones institucionales a los problemas planteados y de predecir los resultados de su aplicación en una realidad concreta. Mientras que el enfoque de la ingeniería constitucional exige de la ciencia un conocimiento con pretensión universal, expresado en leyes que señalen relaciones causales unívocas y que permitan predecir fenómenos bajo condiciones dadas, el enfoque histórico-empírico relativiza la posibilidad de obtener certezas científicas de tal alcance, aplicables sin más ni más al ámbito de la complejidad social y política. Desde la perspectiva de la ingeniería constitucional, Sartori critica a las Ciencias Políticas anotando que ellas se han dedicado únicamente a discutir aspectos teóricos y han descuidado casi por completo la aplicación práctica de sus conocimientos. Apunta Sartori que, en comparación con los economistas, quienes siempre están aplicando sus conocimientos en programas de planificación y desarrollo, los politólogos se comportan de modo muy reservado y hasta indolente en la medida en que ellos sostienen que los procesos políticos no son pronosticables y mucho menos se pueden dirigir o controlar por medio de intervenciones (1994:29). Por su parte, el enfoque histórico-empírico se muestra reticente frente a toda formulación de relaciones causales unidireccionales entre los sistemas institucionales. Así, por ejemplo, se critica la intención de Sartori de reducir la investigación en el campo de los sistemas electorales a aquellas indagaciones que asignan al sistema electoral la condición de variable independiente (Nohlen/Kasapovic 1996:38). Las enunciaciones con carácter de ley acerca de los efectos de los sistemas

electorales son cuestionadas en dos sentidos: o bien, ellas son formuladas de manera tan general que pierden en contenido informativo, es decir, se convierten en triviales; o bien, se abstraen tanto de las condiciones sociales y políticas concretas, que indefectiblemente la empiria contradice las leyes formuladas (Nohlen 1991).

No obstante estas diferencias, ambos enfoques ponen al método comparativo en el centro de su estrategia metodológica, con fines de comprobación de hipótesis y formulación de generalizaciones —en un caso con carácter de ley, en el otro como generalizaciones de alcance medio— y se distancian asimismo de estrategias metodológicas empírico-estadísticas que, al tiempo de servirse también del método comparativo, lo hacen poniendo énfasis en el tratamiento estadístico de un gran número de casos y generalmente prescindiendo de las condiciones del contexto histórico (por ejemplo, véase Lijphart 1994).

En cuanto al aspecto normativo, ambos enfoques presentan posiciones divergentes: mientras el enfoque histórico-empírico rechaza de plano la posibilidad de identificar un único modelo institucional aplicable a todos los casos, es decir, un *best system*; la ingeniería constitucional, por su parte, apuesta a la posibilidad de diseñar de modo racional el mejor sistema institucional. Cabe resaltar que Sartori, en su búsqueda del mejor sistema, se ciñe al criterio de funcionalidad, diferenciándose así del “viejo institucionalismo”. Sin embargo, con sus preferencias expresas por determinados sistemas electorales y de gobierno, se acerca a posiciones que argumentan desde un

punto de vista normativo-deductivo las ventajas de un cierto sistema sobre otro, independientemente de las condiciones de contexto (Linz 1990 a y b).

En cuanto al aspecto operativo, los enfoques analizados se distancian en relación a los límites y restricciones atribuidos respectivamente a la ingeniería política. Mientras que, desde la perspectiva histórico-empírica, Nohlen sostiene que el campo de opciones institucionales es empíricamente mucho más restringido de lo que normalmente se supone en los debates, Sartori se refiere de manera crítica a esta posición como *no choice argument*. Específicamente, en lo que respecta a los sistemas electorales, la acusa de relativizar el significado de las reformas en este ámbito y, con ello, el significado de los sistemas electorales como tales (Sartori 1994:27 y sig.). En contra de ello, argumenta Nohlen que la tesis mencionada supone por principio una libertad de opciones institucionales y que ella solamente acentúa aquellas restricciones derivadas de circunstancias históricas, al tiempo que señala los ámbitos que sí estarían sujetos a reformas. Este debate, en última instancia, refleja la contraposición entre las posturas socio-tecnológica e histórico-política en el ámbito del *institution building*, debate que puede ser expresado gráficamente con Krennerich y Lauga como “diseño *versus* política” (1996).

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSÍN, Raúl. *Democracia y consenso*. — Buenos Aires : Corregidor, 1996.
- ALONSO DA SILVA, Luis V. *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. — Sao Paulo : Malheiros Editores, 1999.
- BAGEHOT, Walter. *The english constitution*. — Oxford : Oxford University Press, 1961.
- BARRA, Rodolfo. *El jefe de gabinete en la constitución nacional*. — Buenos Aires : [s.n.], 1995.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. — Tomo VI, La reforma constitucional de 1994. — Buenos Aires : Ediar, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. — Madrid : Taurus, 1995.
- BOTANA, Natalio y Ana María Mustapic. “La reforma constitucional frente al régimen político argentino”. — p. 45-92. — En: *Reforma institucional y cambio político* / Comp. por Dieter Nohlen y Liliana de Riz. — Buenos Aires : Legasa, 1991.
- BOTANA, Natalio. “Argentina, el debate constitucional”. — En: *Vuelta*. — No. 6. — Buenos Aires, [s.n.], 1987.

- BOTINELLI, Oscar. "Dilemas de la reforma electoral". — p. 148-157. — En: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?* / Ed. por Dieter Nohlen y Juan Rial. — Montevideo : EBO, 1986.
- BRAGA DE CRUZ, Manuel. *Sistemas eleitorais. O debate científico*. — Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 1998.
- Building democratic institutions. Party systems in Latin America* / Ed. por Scott Mainwaring y Scully Thimoty. — California : [s.n.], 1995.
- El camino de la democracia en México* / Comp. por Patricia Galeana. — México : Archivo General de la Nación, 1998.
- CAMPOS, Emma R. *La perversidad de la no reelección*. — México : La Autora, 1996.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. — México : Siglo Veintiuno, 1978.
- CARREAGA, Maité. *El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964*. — México : La Autora, 1996.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México, (1812-1940)*. — México : CIC, 1996.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL/IIDH. *Elecciones y democracia en América Latina. Memoria del primer curso anual interamericano de elecciones*. — San José de Costa Rica : El Centro, 1988.
- CERDAS-CRUZ, Rodolfo, Juan Rial y Daniel Zovato. *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991*. — San José de Costa Rica : IIDH/CAPEL, 1992.

COCCHY, Angel M. “El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual”. — p. 21-50. — En: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?* / Ed. por Dieter Nohlen y Juan Rial. — Montevideo : EBO, 1986.

-- “Las asignaturas pendientes de la redemocratización uruguayo”. — p. 187-198. — En: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina* / Ed. Dieter Nohlen y Aldo Solari. — Caracas : [s.n.], 1988.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. *Dictamen preliminar sobre la reforma constitucional*. — Buenos Aires : EUDEBA, 1986.

-- *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. — Buenos Aires : EUDEBA, 1988.

-- *Segundo Dictamen sobre la reforma constitucional*. — Buenos Aires : EUDEBA, 1987.

CRESPO, Ismael, Pablo Mieres y Romeo Pérez. “Uruguay. De la quiebra institucional a la presidencia de Lacalle (1971-1991)”. — p. 297-321. — En: *Revista de estudios políticos*. — Nueva Epoca ; 74. — [S.l. : s.n.], 1991,

CRESPO, José A. *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. — Océano : México, 1999.

La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas / Ed. por Matís Tagle D. — Santiago : [s.n.], 1992.

- DAHL, Robert. "Thinking about democratic constitutions: Conclusions from democratic experience". — p. 175-206. — En: *Political Order* / Ed. por I. Shapiro y R. Hardin. — Nomos 38. — New York : New York University Press, 1996.
- DIAMOND, Larry y Juan J. Linz. "Introduction". — En: *Democracy in developing countries. Politics, society and democracy in Latin America* / Ed. por Larry Diamond, J. J. Linz y S. M. Lipset. — Vol. IV. — California : Boulder, 1989.
- ELECTORAL COMMISSION. *Everything you need to know about voting under MMP, New Zeland's electoral system.* — [S.l. : s.n.], 1996.
- Electoral systems for emerging democracies* / Ed. por Jorgen Elklit. — Copenhagen : Ministry of Foreign Affairs Danida, 1997.
- Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* / Coord. por Dieter Nohlen. — San José de Costa Rica : IIDH/CAPEL, 1993.
- The failure of presidential democracy* / Ed. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. — Baltimore : John Hopkins, 1994.
- FERREIRA Rubio, Delia y Matteo Goretti. "El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993)". — En: *El Derecho.* — Año XXXII ; 8525. — [S.l. : s.n.], 27 de junio de 1994.
- Formas de gobierno: Relaciones ejecutivo-parlamento.* — Lima : Comisión Andina de Juristas , 1993.
- FRANCO, Rolando. *El sistema electoral uruguayo: peculiaridades, perspectivas.* — Tomos I y II. — Montevideo : [s.n.], 1986/87.

GALVÁN Rivera, Flavio. *Derecho procesal electoral mexicano*. — México : McGraw-Hill, 1997.

GARCÍA LEMA, Alberto M. y Enrique Paixao. “Las reformas del sistema institucional: El núcleo de coincidencias básicas”. — En: *La reforma de la constitución*. — Santa Fe de Bogotá : Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.

GILLESPIE, Charles G. “The role of civil-military pacts in elite settlements and elite convergence: Democratic consolidation in Uruguay”. — p. 178-207. — En: *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe* / Ed. por J. Higley y R. Gunther. — Cambridge : [s.n.], 1992.

GONZÁLEZ, Luis E. “Continuity and change in the uruguayan party system”. — p. 138-163. — En: *Building democratic institutions, party systems in Latin America* / Ed. por S. Mainwaring y T. Scully. — Stanford : [s.n.], 1995.

-- *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. — Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

-- “Legislación electoral, partidos y gobernabilidad”. — p. 59-71. — En: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?* / Ed. por Dieter Nohlen y Juan Rial. — Montevideo : EBO, 1986.

-- *Political structures and democracy in Uruguay*. — [S.I.] : Notre Dame University Press, 1991.

GROS ESPIELL, H. y J. J. Arteaga. *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. — Montevideo : [s.n.], 1991.

- GROS ESPIELL, H. “Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, 1950-1975: Uruguay”. — En: *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)* / Ed. por G. Gil Valdivia y J. A. Chávez Tapia. — México : [s.n.], 1979.
- HAGGARD, Stephens y Robert Kaufman. “Economic adjustment and the prospects for democracy”. — En: *The politics of economic adjustment* / Ed. por S. Haggard y R. Kaufman. — Princeton : Princeton University Press, 1992.
- HUNNEEUS, Carlos. *Der zusammenbruch der demokratie in Chile. Eine vergleichende analyse.* — Heidelberg : Esprint, 1981.
- HUNTINGTON, Samuel. *The third wave. Democratization in the late twentieth century.* — Londres : Norman, 1991.
- Informe completo-original.* — Santiago de Chile : Latinobarómetro, 1995.
- Institutional design in new democracies. Eastern Europa and Latin America* / Ed por Arend Lijphart y Carlos Waisman. — Oxford : Westview Press, 1996.
- International encyclopaedia of elections* / Ed. por Richard Rose. — Washington D.C. : Congressional Quarterly, 1997.
- The International IDEA handbook of electoral design.* — Estocolmo : IDEA, 1997.
- JUNKER, Detlef. “Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar”. — En: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina* / Ed. por Dieter Nohlen y A. Solari. — Caracas : Nueva Sociedad, 1988.

- KRENNERICH, Michael y Martín Lauga. “Diseño *versus* política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales”. — p. 111-126. — En: *Justicia electoral: revista del Tribunal Federal Electoral*. — Año IV ; 5. — México : TFE, 1995.
- KRENNERICH, Michael. *Wahlen und antiregimekriege in Zentralamerika*. — Opladen : Leske und Budrich, 1996.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias o Brasil no limiar dos anos 90*. — Sao Paulo : Loyola, 1989.
- LAUGA, Martín. “Verfassungsreformdebatte und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)”. — En: *Verfassungsggebung in der Dritten Welt* / Ed. por J. Betz. — Hamburgo : [s.n.], 1997.
- LIJPHART, Arend y Bernard Grofman. *Choosing an electoral system. Issues and alternatives*. — New York : [s.n.], 1984.
- LIJPHART, Arend. “Constitutional choices for new democracies”. — p. 72-84. — En: *Journal of democracy*. — 2 ; 1. — [S.l. : s.n.], 1991.
- “Constitutional choices for new democracies”. — p. 146-158. — En: *The global resurgence of democracy* / Ed. por L. Diamond y M. Plattner. — Baltimore : John Hopkins, 1993.
- “The demise of the last westminster system? Comments on the report of New Zealand's royal commission on the electoral system”. — p. 97-103. — En: *Electoral studies*. — 6 ; 2. — [S.l. : s.n.], 1987.

- *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries.* — [S.l.] : New Haven, 1984.
 - *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990.* — Oxford : Oxford University Press, 1994.
 - “The field of electoral systems research: A critical survey”. — p. 3-14. — En: *Electoral studies.* — 4 ; 1. — [S.l. : s.n.], 1985.
 - “Forms of democracy: North-South and East-West-Contrasts”. — p. 932-942. — En: *Nord und Süd in Amerika* / Ed. por W. Reinhard y P. Waldmann. — Friburgo : [s.n.], 1992. Vol. 2.
 - “Presidential and majoritarian democracy: Theoretical observations”. — p. 91-105. — En: *The failure of presidential democracy* / Ed. por J. J. Linz y A. Valenzuela. — Baltimore : John Hopkins, 1994.
- LINZ, Juan J., Dieter Nohlen [et. al]. *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. Parlamentarismo.* — Caracas : Editorial Jurídica Venezolana, 1993.
- LINZ, Juan J. “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?”. — En: *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria* / Ed. por O. Godoy. — Santiago : Universidad Católica de Chile, 1990.
- “The perils of presidentialism”. — p. 51-69. — En: *Journal of democracy.* — Vol. 1 ; 1. — [S.l. : s.n.], 1990.
 - “The virtues of parliamentarism”. — p. 85-91. — En: *Journal of democracy.* — Vol. 1 ; 4. — [S.l. : s.n.], 1990.

- LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. — México : UNAM, 1995.
- MACKENZIE, W. J. M. “The export of electoral systems”. — p. 241-257. — En: *Political studies*. — No. 5. — [S.l. : s.n.], 1957.
- MAINWARING, Scott y Matthew Shugart. *Presidentialism and democracy in Latin America*. — Cambridge : Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, Scott. “La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas”. — p. 135-180. — En: *Agora: Cuaderno de Estudios Políticos*. — [S.l. : s.n.], 1996.
- MANCEBO, María E. “De la ‘entonación’ a la ‘coincidencia nacional’: Los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo”. — p. 29-45. — En: *Revista uruguaya de ciencia política*. — No. 4. — [S.l. : s.n.], 1991.
- “Modelo decisorio y régimen de gobierno en la consolidación democrática uruguayo”. — En: *Seminario Reforma política y consolidación democrática*. — (9-11 de diciembre de 1992). — Madrid : Universidad Complutense de Madrid.
- Manual de los partidos políticos de América Latina*. — Madrid : IRELA, 1997.
- MERKEL, Wolfgang. “Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa”. — En: *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie* / Ed. por W. Merkel, E. Sandschneider y D. Segert. — Opladen : Leske und Budrich, 1996.

- MIERES, Pablo. "Elecciones de 1989 en Uruguay. Una interpretación del cambio de sistemas de partidos". — En: *Uruguay, síntesis; Revista documental de ciencia sociales iberoamericanas*. — Madrid : ASEI, 1991.
- MOLINA VEGA, José. "La reforma electoral venezolana y sus consecuencias políticas". — p. 215-247. — En: *Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones*. — Vol. III. — San José de Costa Rica : IIDH/ CAPEL, 1991.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. — México : Cal y Arena, 1991.
- MOLINELLI, Guillermo N. *Clase política y reforma electoral*. — Buenos Aires : Grupo Editorial Latinoamericano, 1991.
- MONTOYA ROJAS, Rodrigo. *Multiculturalidad y política: Derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. — Lima : Sur Casa de Estudios del Socialismo, 1998.
- NACIF, Benito. *The mexican chamber of deputies: The political significance of non-consecutive re-election*. — [S.l. : s.n.], 199?
- NOHLEN, Dieter y Mirjana Kasapovic. *Wahlssysteme und systemwechsel in Osteuropa*. — Opladen : Leske-Verlag, 1996.
- NOHLEN, Dieter y Juan Rial. "Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas". — p. 327-358. — En: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina* / Ed. por Dieter Nohlen y A. Solari. — Caracas : Nueva Sociedad, 1988.

- NOHLEN, Dieter y Bernhard Thibaut. “Sistemas electorales y sistemas de partidos: apuntes para el debate sobre reforma electoral”. — En: *Sistemas eleitorais e procesos políticos comparados* / Org. por L. Pedone. — Brasilia : [s.n.], 1993.
- “Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen”. — p. 195-228. — En: *Systemwechsel I* / Ed. por W. Merkel. — Opladen : Leske und Budrich, 1994.
- “Trotz allem: Demokratie. Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas heute”. — En: *Investigación sobre América Latina*. — Paper No. 5. — [S.l.] : Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, 1993.
- NOHLEN, Dieter. “Changes and choices in electoral systems”. — p. 217-224. — En: *Choosing an electoral system. Issues and alternatives* / Ed. por A. Lijphart y B. Grofman. — New York : [s.n.], 1984.
- *Chile. Das sozialistische experiment*. — Hamburgo : Hoffmann und Campe, 1973.
- *Elecciones y sistemas electorales*. — Caracas : Fundación Friedrich Ebert, 1984
- *Elecciones y sistemas electorales*. — 3ª. ed. — Caracas : Editorial Nueva Sociedad, 1995.
- “Electoral systems and electoral reform in Latin America”. — En: *Institutional design in new democracies. Eastern Europe and Latin America* / Ed. por A. Lijphart y C. Waiseman. — Boulder : Westview Press, 1996.

- *El estado de la investigación sobre sistemas electorales.* — Conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 24 de septiembre de 1999.
- *Institutional reform in Latin America from the perspective of political engineering.* — Documento de trabajo N° 14, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, 1994.
- ‘Lateinamerika zwischen diktatur und demokratie’. — p. 12-26. — En: *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts* / Ed. por D. Junker, D. Nohlen y H. Sangmeister. — Munich : Becksche Reihe, 1994.
- ‘Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas’. — En: *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina* / Ed. por D. Nohlen y M. Fernández. — Caracas : Nueva Sociedad, 1991.
- *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral.* — Lima : Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- *Sistemas electorales del mundo.* — Madrid : Centros de Estudios Constitucionales, 1981.
- *Sistemas electorales y partidos políticos.* — 2a. ed. rev. — México : Fondo de Cultura Económica, 1997.
- *Sistemas electorales y partidos políticos.* — 2a. ed. rev. y aum. — México : Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ‘Sistemas electorales y reforma electoral’. — En: *La reforma del Estado. Estudios comparados* / Ed. por J. L. Soberanes, D. Valdés y H. A. Concha. — México : UNAM, 1996.

- *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos.* — Conferencia pronunciada durante la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Ciudad de México, 3 de julio de 1996.
- “Vergleichende methode”. — p. 507-517. — En: *Lexikon der politik* / Ed. por D. Nohlen. — Tomo 2, Politikwissenschaftliche Methoden. — München : , C.H.Beck, 1994.
- *Wahlrecht und Parteiensystem.* — Opladen : Leske-Verlag, 1991.
- *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen.* — Munich : Piper, 1978.

ORGAZ, Raúl A. *Función constitucional de los ministros.* — Buenos Aires : [s.n.], 1911.

PACHANO, Simón. *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano.* — Quito : FLACSO, 1998.

PAREJA, Carlos. *Parlamentarismo, presidencialismo y gobierno de coalición.* — Montevideo : CLAEH, Ms., 1990.

Partidos políticos y representación en América Latina / Coord. por Thomas Manz y Moira Zuazo. — Caracas : Nueva Sociedad, 1998.

PENDLE, George. *Uruguay: South America's first welfare state.* — Westport : Greenwood Press, 1985.

PÉREZ, Romeo. “¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay”. — En: *Cuadernos del CLAEH.* — No. 43. — Montevideo : [s.n.], 1987.

- "El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay". — p. 287-300. — En: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina* / Ed. por D. Nohlen y A. Solari. — Caracas : [s.n.], 1988.
- PLANAS, Pedro. *Comunicación política y equidad electoral*. — Lima : Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998.
- *Regímenes políticos contemporáneos*. — México : Fondo de Cultura Económica, 1997.
- *Regímenes políticos contemporáneos*. — Lima : FFE, 1997.
- Prensa y transición democrática* / Ed. por Carlos H. Filgueira y D. Nohlen. — Frankfurt : Vervuert, 1994.
- Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina* / Ed. por Dieter Nohlen y M. Fernández. — Caracas : Nueva Sociedad, 1991.
- ¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil* / Comp. por Manuel Carballo Quintana y Maihold Günther. — San José : FES, CEDAL, 1994.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. "Presidencialismo o parlamentarismo". — En: *La Ley*. — 21/2/1989.
- RAMA, Germán W. *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. — Montevideo : [s.n.], 1987.
- La reforma del Estado. Estudios comparados* / Ed. por José L. Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha. — México : UNAM, 1996.
- Reforma electoral. ¿Posible, deseable?* / Ed. por Dieter Nohlen y Juan Rial. — Montevideo : EBO, 1986.

Reforma electoral y voluntad política / Ed. por Angel M. Cocchy. —
Montevideo : [s.n.], 1988.

Reforma institucional y cambio político / Ed. por Dieter Nohlen y
Liliana de Riz. — Buenos Aires : Legasa, 1991.

*Reforma política y consolidación democrática. Europa y América
Latina* / Ed. por Dieter Nohlen y Aldo Solari. — Caracas : [s.n.],
1988.

REHREN, A. y M. Huerto Amarillo. “Sanguinetti: liderazgo presiden-
cial hacia la ‘rutina democrática’”. p. 135-154. — En: *Cuadernos
del CLAEH*. — Nos. 68, 18, 1993/94.

RIAL, Juan. “Alternativas de reforma electoral”. — p. 171-217. —
En: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?* / Ed. por D. Nohlen y
Juan Rial. — Montevideo : [s.n.], 1986.

-- “Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en el
Uruguay”. — p. 243-297. — En: *Muerte y resurrección. Los parti-
dos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur* /
Ed. por M. Cavarozzi y M. A. Garretón. — Santiago de Chile :
[s.n.], 1989.

-- *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*. — Tomos I y II.
— Montevideo : [s.n.], 1984.

-- “Reforma política, reforma constitucional, reforma electoral. La
agenda política a tres años de la restauración de la democracia”. —
189-221. — En: *Reforma electoral y voluntad política* / Ed. por A.
M. Cocchi. — Montevideo : [s.n.], 1988.

- *Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay, 1985-1989.* — Montevideo : Paper PEITHO, 1990.
 - “Uruguay: Cultura política dominante y alternativas de sistema de gobierno”. — p. 173-186. — En: *Presidencialismo versus parlamentarismo* / Ed. por D. Nohlen y M. Fernández. — Caracas : Nueva Sociedad, 1991.
 - *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro.* — Montevideo : [s.n.], 1985.
- RIZ, Liliana de y Jorge Feldman. *El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989.* — Buenos Aires : Mimeo, 1991.
- RIZ, Liliana de y Catalina Smulovitz. “Instituciones y dinámica política: El presidencialismo argentino”. — p. 121-176. — En: *Reforma institucional y cambio político* / Comp. por D. Nohlen y Liliana de Riz. — Buenos Aires : Legasa, 1991.
- RIZ, Liliana de y Daniel Sabsay. “Argentina: modificaciones al sistema presidencialista”. — p. 111-119. — En: *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* / Ed. por D. Nohlen y M. Fernández. — Caracas : Nueva Sociedad, 1994.
- RIZ, Liliana de. “Argentina: el enigma democrático”. — En: *Nueva Sociedad.* — No. 129, enero-febrero. — Caracas : [s.n.], 1994.
- *La gobernabilidad de la democracia argentina.* — Trabajo presentado al seminario sobre Democratic Governance in the Americas, Diálogo Interamericano, Washington, septiembre, 1994.

- “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”. — p. 659-682. — En: *Desarrollo Económico*. — N° 100. — [S.l. : s.n.], 1986.
- *Radicales y peronistas: el Congreso argentino entre 1983 y 1989*. — Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, 1994.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. — México : Siglo XXI , 1979.

SABSAY, Daniel A. y José M. Onaindia. *La constitución de los argentinos: Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. — Buenos Aires : Errepar, 1994.

- *El parlamentarismo en América*. — Buenos Aires : Enciclopedia Jurídica OMEBA, 199?

SARTORI, Giovanni. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. — Houndmills : Macmillan, 1994.

- *Ingeniería constitucional comparada*. — México : Fondo de Cultura Económica, 1995.
- “Límites de la ingeniería constitucional”. — p. 45-52. — En: *Justicia electoral: revista del Tribunal Federal Electoral*. — Vol. V ; 8. — México : TFE, 1996.
- “Neither presidentialism nor parliamentarism”. — p. 106-118. — En: *The failure of presidential democracy* / Ed. J. J. Linz y A. Valenzuela. — Baltimore : John Hopkins, 1994.
- *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. — 2ª. reimp. — México : FCE, 1992.

-- *Political development and political engineering*. — [S.l.] : CAG, Occasional Papers, 1967.

-- *Parties and party systems: A framework for analysis*. — Vol. 1. — Cambridge : Cambridge University Press, 1976.

SCULLY, Timothy R. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. — Santiago : CIEPLAN, 1992.

SERNA DE LA GARZA, José M. *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. — México : UNAM, 1998.

SIERRA, Gerónimo de. *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. — Montevideo : Fondo de Cultura Económica ; CIEDUR, 1987.

-- *El Uruguay post-dictadura. Estado-política-actores*. — Montevideo : [s.n.], 1992.

Simposio sobre reforma electoral. Memoria / Comp. por Fernando Tuesta Soldevila. — Lima : IFES ; USAID, 1996.

El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997) / Ed. por Juan Montabes. — Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas ; Parlamento de Andalucía, 1998.

SOLARI, Aldo "Proceso de democratización en Uruguay". — p. 147-165. — En: *Síntesis*. — No. 13. — [S.l. : s.n.], 1991.

TAAGEPERA, Rein y Matthew S. Shugart. *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. — New Haven : Yale University Press, 1989.

- TANAKA, Martín. *Los espejismos de la democracia. Colapso del sistema de partidos en Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. — Lima : IEP, 1998.
- TAYLOR, Philip B. “The electoral system in Uruguay”. — p. 19-42. — En: *Journal of politics*. — No. 17. — [S.l. : s.n.], 1955.
- Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria, II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. — México : UNAM, 1993.
- THIBAUT, Bernhard. “Instituciones de democracia directa en América Latina”. — En: *Tratado de derecho electoral de América Latina* / Ed. por D. Nohlen, [et al.]. — México : Fondo de Cultura Económica, 1998.
- *Präsidentalismus und demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*. — Opladen : Leske und Budrich, 1996.
- TORRE, Juan C. y Liliana de Riz. “Argentina since 1946”. — En: *The Cambridge history of Latin America* / Ed. por L. Bethel. — Vol. VIII. — Cambridge : Cambridge University Press, 1991.
- Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* / Comp. por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto. — México : Fondo de Cultura Económica ; IIDH ; Universidad de Heidelberg ; TEPJF ; IFE, 1998.
- VALENZUELA, Arturo. “Chile”. — En: *The breakdown of democratic regimes* / Ed. por J. J. Linz y A. Stepan. — Baltimore : John Hopkins, 1978.

- "Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: A proposal for a parliamentary form of government". — En: *The failure of presidential democracy* / Ed. por J. J. Linz y A. Valenzuela. — Baltimore : John Hopkins, 1994.
- VALDIVIA CANO, Ramiro. *Manual de derecho electoral*. — Lima : Horizonte, 1998.
- VANOSI, Jorge R. "El Estado requiere otra distribución de funciones y se debe mantener el régimen presidencialista". — En: *La Nación*. — 3 y 4/8/1987. — Buenos Aires.
- VEGA, Pedro de. "En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual". — En: *La reforma del estado. Estudios comparados* / Ed. por J. L. Soberanes, D. Valadés y H. Concha. — México : UNAM, 1996.
- WEINSTEIN, Martin. "Uruguay: The legislature and the reconstitution of democracy". — p. 137-150. — En: *Legislatures and the new democracies in Latin America* / Ed. por D. Close. — Londres : [s.n.], 1995.
- WITKER, Alejandro. *Bibliografía latinoamericana de política y partidos políticos*. México : CAPEL, 1987.

Esta obra se terminó de imprimir en octubre de 1999,
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio "C" de Carlota Armero No. 5000,
Col. Culhuacán CTM, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.