

DIETER NOHLEN

# ¿CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?

Una introducción en trece lecciones



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



**¿Cómo estudiar ciencia política?**  
**Una introducción en trece lecciones**



Dieter Nohlen

# **¿CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?**

**Una introducción en trece lecciones**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*¿Cómo estudiar ciencia política?*  
*Una introducción en trece lecciones*  
Dieter Nohlen

© Dieter Nohlen, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
Teléfono: (51 1) 626-2650  
Fax: (51 1) 626-2913  
feditor@pucp.edu.pe  
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:  
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011  
Primera reimpresión: marzo de 2013  
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,  
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-03076  
ISBN: 978-9972-42-978-1  
Registro del Proyecto Editorial: 31501361300171

Impreso en Grey Impresiones  
Av. César Canevaro 442, Lima 14, Perú

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	
¿CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?	13
I	14
II	15
III	21
I. TEORÍA Y MÉTODO	23
I. Teoría	23
II. Método	32
II. EL MÉTODO COMPARATIVO	35
I. El concepto de método comparativo	35
II. Método comparativo y comparación	36
III. El método comparativo en sentido estricto	38
IV. Funciones del método comparativo	39
V. Formas de aplicación del método comparativo	40
VI. Estrategias de investigación dentro del método comparativo	43
VII. Virtudes y límites del método comparativo	46

III. CONCEPTOS	49
I. Realidad y conceptos	49
II. La operacionalización de conceptos	54
III. Conceptos clasificatorios y clasificación	56
IV. Conceptos tipológicos, tipos y tipologías	57
V. Los conceptos en la investigación comparativa	61
IV. ENFOQUES	65
I. Enfoques en el estudio de los sistemas electorales	67
II. Enfoques en el análisis de la política latinoamericana	70
III. El enfoque histórico-empírico	75
IV. Enfoques feministas	80
V. CONTEXTO	85
I. Concepto y alcance (estatus) científico del contexto	86
II. Posturas epistemológicas y contexto	89
III. Formas de análisis y sensibilidad del contexto	99
IV. El contexto en el estudio de los sistemas electorales	105
V. Contexto y diseño institucional	111
VI. LA COMPARACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA: CONCEPTOS Y CONTEXTO	121
I. El desarrollo de la investigación comparativa	121
II. La importancia de los conceptos	125
III. La importancia del contexto	128
Consideraciones finales	133
VII. SISTEMAS DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISMO	135
I. Sistema político y teoría de sistemas	135
II. Instituciones políticas y neo-institucionalismo	138
III. El presidencialismo	139
IV. Notas metodológicas al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo	143
V. Tipos de presidencialismo y contexto	145
VI. Semipresidencialismo	154
VIII. SISTEMAS ELECTORALES PARLAMENTARIOS	161
I. La estructura interna de los sistemas electorales	161
II. Criterios de evaluación de los sistemas electorales	172

III. Los efectos de los sistemas electorales según el enfoque nomológico	176
IV. Los efectos de los sistemas electorales según el enfoque histórico-empírico	182
V. El diseño de sistemas electorales	186
IX. SISTEMAS DE PARTIDOS POLITICOS	193
I. Sistemas de partidos políticos	194
II. La trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos	200
X. SISTEMAS ELECTORALES Y ELECCIONES PRESIDENCIALES	213
I. Sistema electoral presidencial y el sistema de partidos	213
II. Reformas en relación a la reelección del presidente	222
XI. ELECCIONES Y JUSTICIA ELECTORAL	227
I. Elecciones: concepto y alcances	227
II. Principios del derecho electoral	233
III. Justicia electoral	235
XII. TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA	255
I. El proceso de transición a la democracia	255
II. El control del poder en procesos de transición a la democracia	267
XIII. CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA	277
I. Los conceptos de consolidación y democracia	278
II. Factores opuestos en el proceso de consolidación democrática	281
III. Desafíos a la consolidación de la democracia	283
IV. Problemas de gobernabilidad democrática	289
V. Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia	291
BIBLIOGRAFÍA	305



## PRESENTACIÓN

Este libro corresponde a una idea albergada desde hace mucho tiempo. Se remonta a mi renovada experiencia de enseñar ciencia política en América Latina hace diez años, después de haber experimentado cursos en la misma materia a principios de los años de 1970 en Santiago de Chile, en la FLACSO clásica, y de haber recibido posteriormente durante treinta años a muchos estudiantes latinoamericanos, en mi función de profesor titular de ciencia política de la Universidad de Heidelberg, en este lugar romántico de Alemania. Me impulsaron consideraciones sobre «Cómo enseñar y cómo estudiar ciencia política», que hice animado por la docencia práctica, y una demanda concreta de Osvaldo Sunkel de abrir, con una conferencia dedicada a este tema, el año académico del recién creado Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile bajo su dirección. A partir de entonces, decidí reunir un día, en un solo volumen, mis experiencias teóricas y metodológicas de la disciplina, hasta ahora comunicadas de manera algo dispersa y, a menudo, dadas a conocer en conexión con el tratamiento de un objeto de estudio concreto. Y, dada la orientación de la ciencia política en América Latina hacia las ‘cosas’ —e implícita o explícitamente vinculada en una actitud de compromiso con una causa en debate—, me motivó la visión de poder aportar algo en el ámbito de la justificación científica de la disciplina que permite distinguir su tratamiento científico de la política, de los comentarios políticos que cada día transmiten los medios de comunicación. Tenía presente en este deseo la tesis de Max Weber, según la cual no las conexiones «de hecho» entre «cosas», sino las conexiones conceptuales entre problemas están en la base de la labor de las diversas ciencias.

En este sentido, las primeras seis lecciones se refieren a la teoría y metodología en ciencia política, las otras siete a objetos de estudio de la disciplina, al ámbito del gobierno comparado. Las lecciones, en total trece, son sucesivas, sus contenidos,

acumulativos. En la medida que el investigador avance en su estudio, se mejora la posibilidad de comprensión de las materias tratadas en todos y cada uno de los textos, para lo cual sirve también un cierto grado de redundancia de lo transmitido en ellos, pues esto permite conectar su parte nueva con una comunicación anterior. No cabe duda que también en la segunda mitad de las lecciones prevalece el interés por lo teórico y metodológico, no obstante la información precisa que se da, por ejemplo, con respecto a los sistemas electorales actualmente vigentes en todos los países de la región. Esto se nota sobre todo en la crítica a producciones científicas de la disciplina que no puntualiza datos poco fiables, sino supuestos, hipótesis y reduccionismos cuestionables.

Agradezco cordialmente a Herminio Sánchez de la Barquera y sobre todo a José Reynoso Núñez por la revisión lingüística de mis textos.

Dieter Nohlen  
Heidelberg, abril de 2011

## PRÓLOGO

### ¿CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?<sup>1</sup>

La ciencia política es una disciplina de mucha tradición. Se remonta a los tiempos griegos. Es la disciplina madre de muchas otras disciplinas, cuando con el correr del tiempo se formaron dentro de su seno ámbitos del saber que posteriormente se desvincularon de ella y formaron disciplinas independientes y autónomas como por ejemplo la economía, mejor dicho la «economía nacional». Esto es cierto para varias disciplinas especializadas que hoy rodean a la ciencia política. La sociología, sin embargo, no nace de su ámbito, sino que se desarrolla independientemente y mucho más tarde, a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve, justo en el momento en que la ciencia política, por el proceso de desintegración que había vivido durante siglos, prácticamente había dejado de existir. A comienzos del siglo veinte, sin embargo, la ciencia política renace. Se la funda en Estados Unidos, se la refunda en Europa. Crece entre las dos guerras, sufre mucho durante los totalitarismos en Europa, mientras que la emigración a Estados Unidos de numerosos científicos europeos —sobre todo alemanes— da un gran impulso para el mayor desarrollo de la disciplina en Norteamérica que, desde entonces, pasa a dominar la ciencia política a nivel mundial. Así, finalizada la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la redemocratización en Europa, retoma su evolución anterior a la guerra y recibe fuertes impulsos y orientaciones por parte de la ciencia política estadounidense.

En Alemania, especialmente, recupera importancia sobre todo por su íntima relación con el desarrollo de la democracia. A diferencia de la sociología, que cultiva su autopercepción y función de disciplina crítica de la realidad (piénsese en la famosa Escuela de Fráncfort de Horkheimer, Adorno, Marcuse), la ciencia

---

<sup>1</sup> Versión adaptada de la conferencia inaugural del año académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, pronunciada el 11 de abril de 2002.

política en ese país se desarrolla como ciencia de, y para, la democracia, como ciencia que enseña la democracia, como ciencia en apoyo a la democracia. Sería esa función autoadscrita que le facilitaría a la ciencia política el reencuentro de su lugar en el espectro de las ciencias del espíritu en las universidades alemanas. Solo posteriormente, con la consolidación de la democracia, y bajo la permanente influencia de la ciencia política norteamericana, la ciencia política en Alemania se desarrolla en la dirección de una disciplina normal, una disciplina enraizada en las ciencias sociales, más amplia en sus funciones con respecto a sus áreas de estudio, funciones de investigación, crítica a la realidad, consultoría para actores políticos y, sobre todo, la función de su enseñanza universitaria.

Relato esto para dar por entender que la ciencia política tiene una larga historia marcada —en cuanto disciplina científica— por grandes convulsiones e íntimas vinculaciones con el desarrollo político mismo, o sea por factores internos y externos a la disciplina. Es sobre todo esta última dependencia la que contribuye a que —pensando en comparaciones internacionales— cada ciencia política tenga características propias, influida por el propio desarrollo político del país. El autor de este libro introductorio viene de un país en el que hoy en día la ciencia política está bien enraizada en el panorama de las humanidades. Las reflexiones sobre la disciplina y sobre cómo enseñarla tienen este trasfondo histórico y contextual.

## I

Cuando uno plantea una pregunta no siempre es importante recibir una respuesta. Los cuestionamientos pueden también impulsar reflexiones. La pregunta del título de nuestra charla se entiende como una invitación a tales reflexiones.

Me voy a referir a cuatro dimensiones de reflexión:

- La primera se refiere al campo o cuerpo de conocimiento que engloba la ciencia política. Allí se desarrollan dos ideas: por un lado, lo que son sus áreas para una diferenciación interna de la disciplina, y, por el otro, lo que son las áreas propias necesarias para poder formar una disciplina temáticamente completa.
- La segunda dimensión se refiere —tomando en cuenta el objeto de estudio de la ciencia política y sus consecuencias epistemológicas— a la lógica y la metodología de la disciplina.
- La tercera dimensión se refiere a un método específico cuyo estudio me parece de primer orden: el método comparativo.
- La cuarta dimensión, finalmente, se refiere al estudio de la disciplina en un nivel de abstracción que dista lo suficiente de la política cotidiana para

que los alumnos entiendan que política y ciencia política son dos cosas distintas, en primer lugar por los objetivos diferentes y los correspondientes tipos de argumentos que caracterizan sendos discursos.

## II

1. Respecto a la primera dimensión, en términos generales, hay que diferenciar entre tres áreas que forman el cuerpo de materias de estudio en ciencia política.

La primera constituye la teoría política, que en verdad incluye tres campos: a) la historia de las ideas o la filosofía política, b) la teoría política moderna, es decir, las grandes corrientes teóricas, las teorías de gran alcance y las metateorías o los paradigmas científicos, y, finalmente, c) la metodología en ciencias sociales. La importancia de esta área tan heterogénea reside, en la enseñanza, en su contribución al desarrollo de un conocimiento de los fundamentos de la política en cuanto a lo normativo y lo teórico, por un lado, y lo metodológico en el estudio de la política, por el otro.

La segunda área engloba a la política comparada, que incluye las tres dimensiones de la política que debido a limitaciones idiomáticas ni en alemán ni en castellano podemos diferenciar conceptualmente bien: *polity*, *politics* y *policy*, o sea, la forma, el proceso y el contenido de la política.

La tercera área está conformada por las relaciones internacionales que incluyen, por ejemplo, la política exterior, las organizaciones internacionales, lo intergubernamental y —cada día más— lo intersocietal y, finalmente, lo supranacional, cuando nos referimos a procesos de integración.

Puede darse el caso de que un instituto de ciencia política ofrezca enseñanza adecuada en las tres áreas, pues están íntimamente vinculadas en términos de que la falta de una de ellas pone en peligro una comprensión cabal del fenómeno de la política. No en vano la ciencia política se entiende como ciencia integradora: el objeto de estudio, la política, no se define a través de un solo concepto, una sola dimensión, un solo enfoque, un único método. La ciencia política, por consiguiente, no se define tampoco por una sola materia que conceptualmente se pueda asociar con la política.

Se observa, sin embargo, que en algunos países las materias *polity*, *politics* y *policies* están separadas en una dispersión de institutos diferentes según las áreas señaladas. Incluso hay casos en que se han creado institutos separados en una misma universidad, en el área de la política comparada. Hay razones en el campo de la investigación para enfatizar la especialización pues, como ya decía Max Weber (1961) a inicios del siglo pasado (en *La ciencia como vocación*), «la obra realmente importante y definitiva es siempre obra de especialistas».

Sin embargo, en la enseñanza, me parece importante transmitir el alcance de la política en su expresión real y —aún más importante— la relación e interrelación de los fenómenos políticos de las diferentes áreas. Por ejemplo, si en relaciones internacionales la tesis más confirmada hasta hoy es que Estados democráticos no conducen ninguna guerra entre ellos, es muy importante entonces que la estudiosa, o el estudioso, conozca la democracia como forma (*polity*) y proceso (*politics*), las condiciones internas que llevan a que las democracias —en cuanto a resultado (*policy*)— se comporten a nivel internacional de manera a confirmar continuamente desde hace siglos esta regla.

Aún más ilustrativo es el caso de las dimensiones de la política en el área de la política comparada. Prácticamente no hay, en esta área, ningún fenómeno político por entender o explicar en el cual no estén involucrados aspectos de *polity*, *politics* y *policies*. Tomemos el caso de cualquier política pública: en el famoso círculo de una política pública (o *policy cycle*) entran, desde un inicio de su desarrollo, cuestiones del sistema político, de la institucionalidad dada, cuestiones de las relaciones de poder, de intereses y valores, la estructura de conflicto en el sistema de partidos políticos y los tipos de formación de consenso, etcétera. Si se diseñan políticas públicas sin tomar en cuenta esas variables de estructura y proceso, no se llega muy lejos. Si no se estudia la interrelación de las *policies* con *politics* y *polity*, el o la estudiante va a desarrollar un conocimiento poco realista, parcializado y poco adecuado de la política.

2. Respecto a la segunda dimensión, la analítica, quisiera hacer hincapié en la importancia que tienen la lógica y el método en la enseñanza y el estudio de la ciencia política. Esta orientación es especialmente valiosa debido a la dificultad que el objeto de estudio, la política, contiene para su análisis.

La especial dificultad que enfrenta la ciencia política se hace notoria, por sobre todo, comparando nuestra disciplina con la economía en cuanto a sus respectivos objetos de estudio y las consecuencias científicas o metodológicas que sus diferencias traen consigo. «Primero, el economista observa», como decía Giovanni Sartori (2000: 62), «los comportamientos económicos, comportamientos guiados por un solo criterio identificado y constante: llevar al máximo el beneficio, la utilidad o el interés económico. Segundo, los comportamientos económicos son expresables [...] en valores monetarios, es decir en valores cuantitativos». Así, «el economista encuentra una medida incorporada a los comportamientos observados: el *homo oeconomicus* razona con números, con valores monetarios». En base a esto, el economista pudo desarrollar un lenguaje especial, cuyos conceptos, por ejemplo «valor», «costo», «precio», «mercado», están claramente establecidos y no vuelven a ser discutidos cada vez que se los utiliza.

El politólogo, sin embargo, observa comportamientos políticos guiados por este u otro criterio, es decir, por criterios diferentes y cambiantes que, por lo demás, en su gran mayoría son difíciles de expresar en términos cuantitativos. Sus métodos, por un lado, tienen que contemplar la peculiaridad y la naturaleza *sui generis* de su objeto de estudio, y la lógica de la investigación, por el otro lado, tiene que ser discutida con relación a todos y cada uno de los diseños de investigación. Es obvio que la economía se encuentra en una situación científica privilegiada que tiene su origen en el carácter del objeto de estudio, a partir del cual —en el caso de la economía— fue posible un desarrollo de científicidad menos cuestionado que en el caso de la ciencia política.

Por esta enorme distancia que separa a la ciencia política de la economía, es conveniente referirse también a la interrelación entre ambas ciencias sociales y recordar lo que el erudito economista Albert O. Hirschman (ya en 1979) puso de manifiesto. Hirschman diferenció entre tres categorías: valoró positivamente la posibilidad de la interacción entre ambas disciplinas, por ejemplo, cuando la ciencia política podría aprovechar en sus estudios los resultados científicos de la economía. Valoró positiva también la interacción en áreas donde los objetos de estudio en economía y en política ostentan estructuras análogas, llamando la atención al campo limitado de objetos que presentan estas condiciones. En términos generales, estimó positivas estas dos categorías de interacción porque se respeta la autonomía de lo político. Y continuó: «But I do not want to deny that occasionally there may be a third category:

Here the economist would transfer concepts and modes of analysis originally elaborated for the purpose of understanding the economy to the political terrain. This is clearly a case of 'imperialistic' expansion of one discipline and (...) I have serious doubts about the practice (for reasons other than mere dislike of imperialism) (Hirschman 1981: 261).

Vale repetirlo, los conceptos en ciencia política no alcanzan el grado de homogeneidad y constancia que tienen aquellos del lenguaje del economista, lo que obliga a enseñar su contenido plural, su natural vinculación con intereses cognoscitivos y valores en el lenguaje político y los criterios de su formación conforme a reglas y circunstancias para su uso en el análisis politológico. Una de las mayores necesidades de la enseñanza de nuestra disciplina consiste en transmitirle al alumnado que los conceptos no solo son fundamentales para el análisis y el diálogo científicos, que su definición no solo es *conditio sine qua non* del conocimiento científico, sino que además tienen que alejarse de ontologismos y esencialismos y corresponder a criterios de utilidad científica. La definición de un concepto no equivale a una profesión de fe, para encarnar una verdad propia

de la estudiosa o del estudioso, sino a un examen lógico de su alcance, es decir, sus límites (lo que incluye y lo que excluye) y su adecuación semántica a los objetivos de conocimiento. Para dar un ejemplo: la democracia es un concepto sin definición precisa, universalmente aceptada. Se la puede definir en los términos de Robert A. Dahl (1971) quien hizo hincapié en dos criterios: participación y pluralismo político. Es una definición por cierto estrecha y limitada, pero bien operacionalizable y mensurable. Es evidente que cada uno de nosotros podría preferir una definición más amplia, más esencialista, más normativa, en la cual entrara todo lo bueno y lo hermoso de un orden deseado. Sin embargo, tal concepto no serviría mucho para el análisis científico, pues si cada uno tuviera su concepto normativo del fenómeno en estudio, resultaría difícil llegar a resultados intersubjetivamente transmisibles.

Otra dificultad se presenta al ampliar el concepto del fenómeno en estudio de tal manera que algunos factores que interesan ser investigados respecto de su relación, entren como elementos del mismo concepto. El origen de esta conceptualización equivocada reside en confundir el ámbito del problema con el concepto mismo, como bien me señaló mi entonces asistente de investigación, Claudia Zilla. Un buen ejemplo de esto lo brinda, nuevamente, el concepto de democracia, cuando se le incluyen también los problemas que la atañen, por ejemplo, su relación con la sociedad. Esto se da cuando se define como democracia solo a aquel sistema político que se erige sobre las bases de una sociedad democrática. Con esta conceptualización se pierde de vista la relación política y científicamente importante entre tipo de sistema político y tipo de sociedad en términos de una homogeneidad necesaria, en términos de desfases y secuencias y en términos de su desarrollo en el tiempo.

Al estudiantado se le debe enseñar la formación y el uso de las clasificaciones, de los tipos, de los tipos ideales y de las tipologías, sus funciones y alcances científicos. Un ejercicio con un grupo de posgraduados en 2001 me puso en evidencia la falta de práctica en eso. En ciencia política trabajamos mucho con dicotomías y trilogías o tríadas. El ejercicio constaba en encontrar, en el mundo de las formas políticas, alternativas a cinco conceptos (como «presidencialismo» o «multipartidismo») que correspondieran a estos tipos de ordenamiento de los fenómenos. Ninguna de las cinco respuestas que recibimos fue correcta. O no se respetaba el objeto, las formas de gobierno, o se mezclaba el objeto con algo que no se refería al objeto, o los fenómenos que se mencionaban no eran de carácter disyuntivo.

En resumen: dado que el estudio de la disciplina está íntimamente vinculado con la enseñanza universitaria, vale poner énfasis en la enseñanza de la ciencia política, en la lógica del conocimiento. Hay que enseñar a pensar lógica y

sistemáticamente. Lo que equivale a enseñar a diferenciar, en lo conceptual, entre niveles de abstracción, categorías, diferencias de grado, etcétera. Saber diferenciar hace la diferencia entre una interesada (o un interesado) en y una estudiosa (o un estudioso) de la política (véase Nohlen *et al.* 2006).

3. Respecto a la tercera dimensión y la sugerencia de estudiar el cómo comparar, vale distinguir entre dos líneas de comparación: la comparación histórica y la comparación internacional. Según mi experiencia, la comparación histórica es la que se ejerce fácilmente en América Latina. En diálogo con cientistas sociales de la región, me ocurrió bastantes veces que una pregunta acerca de la estructura —por ejemplo— del sistema de partidos me fuera contestada mediante un recuento de la historia de los partidos políticos. O sea, la entrada a la reflexión politológica en la región es más bien histórico-cronológica y mucho menos sistemático-comparativa. La enseñanza tendría que favorecer esta última perspectiva, nutriéndose de comparaciones internacionales que constituyen la base para tipologías y apreciaciones empíricas. Pues es importante señalar que, para bien diferenciar y valorar un fenómeno, es imprescindible compararlo.

El comparar, sin embargo, no es tan fácil y tiene que ser aprendido. Lo primero que hay que comprender es que comparar implica escoger prudentemente con qué comparar dentro de un alto número de posibles referentes. Vale reflexionar sobre cuál referente es racionalmente el más adecuado, el más plausible y evitar escoger un referente científicamente poco válido, pues la comparación se presta también a confusiones y distorsiones que, en el campo político o cuando la o el cientista solo opina y se mueve en la política, a veces son intencionadas.

Lo segundo que vale destacar en este contexto es el carácter de método científico de la comparación, a mi modo de ver, el método más típico de la ciencia política. Enseñar a comparar significa, de este modo, familiarizar al alumnado con el método más importante de la ciencia política. Sin embargo, no existe ninguna receta del método comparativo válida para cualquier caso en estudio. Por otra parte, el método comparativo consta de diferentes estrategias de investigación que consisten en jugar en el diseño de la investigación con la homogeneidad y la heterogeneidad del contexto, por un lado, y, con la concordancia y diferencia de las variables, por el otro. Cada diseño de investigación tiene que ser estructurado acorde a las propias características del material en estudio y del interés de conocimiento. El método comparativo se aplica en estudios cuantitativos y cualitativos, cada uno con su metodología específica, y dentro de cada área con variantes. De modo que, al tomar la decisión de aplicar el método comparativo, no está resuelta la cuestión del método, sino que recién ahí empieza justamente la reflexión metodológica.

Dado que el método comparativo es el método en las ciencias sociales pensado para sustituir al método experimental —véase al respecto los clásicos John Stuart Mill y Émile Durkheim—, la enseñanza de la ciencia política debería abordar también la cuestión de la causalidad en las ciencias sociales. Abundan tesis mono-causales y unilineales en nuestra disciplina, resultado del tipo de formación de teorías deductivistas. Respecto a la comparación, ella abre las perspectivas adecuadas para el estudio de casos empíricos que pueden operar como casos de control. Es importante comprender la función de la comparación como instrumento de comprobación o falsificación de las teorías. Por lo demás, la comparación induce a la formación de teorías de tipo inductivista. Relacionado con esta diferencia de génesis de las teorías, es importante conocer los tipos de teorías que se formulan en nuestra disciplina, los tipos de teorías micro, macro, específicas y universales, etcétera, y entender que las teorías de medio alcance, es decir, las que mantienen relación con el espacio y el tiempo, son las más adecuadas y mejor experimentadas en ciencia política.

4. Respecto a la cuarta dimensión, no solo la reflexión científica necesita cierta distancia del quehacer político cotidiano, sino también la enseñanza de la ciencia política. Es bien notorio el interés en América Latina por referirse con prioridad a la política misma del momento, por intercambiar opiniones al respecto: existe la tentación de que el intercambio se politice, que la posición ideológica sustituya al argumento razonable, que la contingencia política se apodere de la ciencia política de modo que —al final de cuentas— la ciencia política se perciba como parte de la política. Recuérdense los tiempos de las ciencias sociales comprometidas, cuando incluso se postulaba que las ciencias sociales tendrían que ser parte integral de la lucha por la revolución social y política (véase Nohlen 1986). Es cierto que la ciencia política no es neutra, no es objetiva en términos de que se pueda desvincular totalmente de intereses cognoscitivos, de valores y de objetivos socialtecnológicos. Sin embargo, estos parámetros tienen su plena legitimidad solo en el contexto del surgimiento de una investigación y en el de la aplicación de sus resultados, pero tienen que suprimirse o desaparecer en el contexto interno de argumentación científica. Aquí vale el argumento bien probable o bien probado, la teoría bien comprobada o refutada por el control empírico o de consistencia teórica. Para que este proceso argumentativo en el desarrollo de la investigación tenga su lugar también en la enseñanza de la ciencia política, parece conveniente distanciarse algo de la «sterile Aufgeregtheit» ('excitación estéril') de la política cotidiana, como diría Max Weber (1967, en *La Política como vocación*), y plantear la enseñanza de la ciencia política a un nivel de abstracción más alto, algo lejano y fuera de la política, donde sea posible observar la política *sine ira et studio*.

### III

Estoy llegando al fin de mi ensayo. Para resumir: mis reflexiones, originadas en la pregunta de cómo estudiar ciencia política, conducen a sugerir cuatro orientaciones:

La primera sugerencia se refiere al cuerpo material o de contenido de la disciplina, consistente en estudiar la ciencia política de modo que se logre INTEGRAR las diferentes áreas de la disciplina.

La segunda sugerencia se refiere a las herramientas conceptuales de la disciplina y consiste en enseñar a saber DIFERENCIAR.

La tercera sugerencia se refiere a la perspectiva analítica de la disciplina, consistente en comprender el arte y método de saber COMPARAR.

La cuarta sugerencia se refiere a la argumentación científica (*Begründungszusammenhang* en alemán) de la disciplina y consiste en desarrollar la capacidad de JUSTIFICAR el argumento lógico y empíricamente.

Quisiera terminar con una observación final: las últimas tres sugerencias se pueden resumir en una sola que tiene un alcance mayor al del estudio universitario de la ciencia política. Reside en sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento. Aunque con un significado que va más allá de la universidad, es en sus aulas donde este proceso debe iniciarse.



# I

## TEORÍA Y MÉTODO

En esta primera lección se presentan los recursos básicos de la ciencia política como los de cualquier otra ciencia: la teoría y el método. Se indaga en los conceptos respectivos, sus variaciones, sus determinantes, sus funciones y en la importancia que tal o cual entendimiento tiene en y para la ciencia política. Es importante para el estudioso centrarse en lo transmitido que le resulte fácil de entender, pues algunas alusiones, en esta primera lección, van probablemente más allá de lo que ya puede digerir, no obstante los cuadros que exponen algunas definiciones e informaciones en relación a conceptos de la teoría del conocimiento (epistemología). Los dos apartados en su versión original han sido escritos en colaboración con Rainer-Olaf Schultze.

### I. TEORÍA

Teoría, del griego *theōreîn* o *theōría*, significa contemplación u observación, reflexión o cognición. El concepto de teoría se encuentra siempre integrado en una preconcepción gnoseológica específica. De ella resulta un mundo complejo de conceptos en el que compiten diferentes concepciones de teorías entre sí, lo que refleja la diversidad de factores sociales, históricos, culturales y biográficos, o sea de contexto (véase lección V), que deben tenerse en cuenta en el proceso científico y se plasman en conceptos de teorías distintos.

#### 1. Distinciones entre conceptos de teoría

Primero conviene distinguir entre (1) teoría en el sentido de una doctrina congruente en sí misma y «que no está interesada en afirmaciones teóricas individuales ni en las afirmaciones teóricas de individuos, sino en una totalidad uniforme de lógica sistemática y teórica», según lo estableció Talcott Parsons (1949) como

su programa; y (2) teoría en el entendimiento conceptual de un ente plural en el que se procede precisamente según la primera alternativa, es decir, las teorías individuales son examinadas respecto a su plausibilidad y consistencia a la luz, por ejemplo, del cambio de época y más allá de este, confrontándolas entre sí, como lo percibe por ejemplo Klaus von Beyme (1995).

Además, se puede distinguir entre dos entendimientos fundamentales que se revelan de manera dicotómica: (3) Teoría se opone a la práctica —la acción orientada por la modificación de lo existente— y se refiere a la contemplación de las circunstancias existentes y la reflexión en torno a ellas. En este entendimiento (o sentido), todo lo que no incluya una actividad práctica ya puede ser teoría. (4) Teoría se opone a lo empírico y se refiere a todos los conocimientos obtenidos a través de la reflexión y el pensamiento, es decir, no directamente por medio de la observación, la experiencia, la práctica y el experimento. Sin embargo, la teoría no solo se define en oposición a la práctica (o al mundo cotidiano, según Alfred Schütz) y a lo empírico (o a la historia, según Max Weber), sino que está en relación con ellos también. Esto es particularmente importante para la ciencia política: incluso las teorías muy abstractas tienen finalmente su origen en experiencias prácticas y ninguna teoría acaba contemplando la realidad, pues cualquier teoría se enfoca en la modificación de esta o tiene al menos efectos prácticos, ya sean intencionales o no. Para validar una teoría, lo empírico es de considerable importancia. Esto se aplica especialmente para las concepciones empírico-analíticas de la ciencia (empirismo lógico, racionalismo crítico; véase el cuadro de definiciones), para las cuales el examen empírico de la teoría (o bien de hipótesis, es decir, de teorías aún no comprobadas empíricamente) representa el criterio decisivo de su validez. Por otro lado, cualquier percepción empírica (observación y recolección de datos) ya está «impregnada por la teoría».

Empirismo lógico: En el empirismo, la experiencia empírica se fundamenta solamente en la observación; en el empirismo lógico, ya sea en esta o en postulados de la lógica y de las matemáticas, o sea, en las ciencias formales independientes de la experiencia.

Racionalismo crítico: Postura adicta a una racionalidad crítica, que se opone a construcciones especulativo-metafísicas y posiciones valorativas absolutas, que son inmunes a la crítica. Defiende lo empírico como experiencia metódicamente controlable o de resultados intersubjetivamente transmisibles, no obstante saber que toda experiencia está impregnada de teorías y que no existe ninguna observación pura.

Una distinción extremadamente importante para la ciencia política es aquella entre teorías normativas y empíricas: (5) Las teorías normativas contienen

reflexiones y hacen afirmaciones sobre lo que debe ser, fundamentan criterios de valor, juicios de valor y líneas de conducta para la acción. Su método es o deductivo o hermenéutico y propio de las ciencias del espíritu. (6) Las teorías empíricas hacen afirmaciones sobre lo existente, sobre circunstancias, instituciones y acciones sociales y políticas. Su método es inductivo, ya sea histórico-genético o empírico-analítico.

## 2. Relaciones de la teoría con lo empírico y lo normativo

Estas diferentes concepciones de teoría fueron registradas por Wolf-Dieter Narr (1969) en un resumen sistemático al inicio del desarrollo precipitado de la ciencia política en Alemania; para él también es central la distinción entre la historia de las ideas políticas/ teoría normativa y teoría empírica. Narr (1969: 25 y ss.) formuló en ese resumen criterios:

Que deben observarse, tanto en toda formación de teoría como en todo análisis y toda crítica de teoría: (1) Toda teoría se encuentra en una relación específica con la realidad. Todo lo que ella concibe y analiza o bien omite como realidad, representa un criterio de evaluación para cualquier teoría; lo mismo aplica desde la perspectiva de la teoría para la realidad respectiva [...]. (2) A esa relación con la realidad se encuentra estrechamente ligado el control de la teoría. ¿Qué controles admite la teoría para comprobar la veracidad de la teoría concreta? ¿Puede ella ya considerarse como completamente falseada por datos obtenidos que en la realidad se oponen a ella, o hay elementos en la teoría que van más allá del control de facticidad? ¿Acaso se trata de una teoría que de antemano excluye tal control por parte de los hechos debido a una determinada preconcepción normativa [...]? (3) Toda teoría se encuentra en una relación determinada no solo con la realidad [...], sino también con la actividad humana (la práctica). Esta relación implica no solamente una perspectiva, sino dentro de la perspectiva un determinado interés cognitivo con respecto a la práctica. (4) Esto se refiere directamente al carácter valorativo de la teoría. Valor, en este contexto, no tiene nada que ver con los valores morales o éticos sino con la pregunta de que si puede haber algo así como un conocimiento científico motivado subjetivamente, pero no influido con respecto al proceso mismo. ¿Es el interés en el conocimiento y en la teoría responsable únicamente de la selección del objeto y, por lo demás, el proceso analítico y teórico puede ser objetivado totalmente, o es el interés también constitutivo para el resto del proceso cognitivo, con todos los controles de objetivación concretos? Como quiera que se conteste esta pregunta en lo especial, es importante que toda teoría indique qué interés la motiva y qué posición concreta toma en torno a esta pregunta [...]. (5) Las relaciones con la realidad, la práctica y el valor acercan la teoría a la ideología en tanto que no se revelen y se reflexione

teóricamente sobre ellas también. Toda teoría debe ser analizada sobre el aspecto de hasta qué punto ella pueda degenerar en ideología, en qué medida pueda ser aprovechada para fines ideológicos [...]. (6) Si bien la teoría siempre se refiere a la realidad y registra (o pretende registrar) una parte de esta, no debe confundirse con una «concepción del mundo» que vive de la intuición y la creencia y se sitúa cerca de la ideología. Pero en todo caso, la teoría debe estar consciente de sus perversiones (Narr (1969: 32 y ss.).

### 3. Concepción empírico-analítica de teoría

La ciencia va más allá de la representación descriptiva de circunstancias individuales. Se orienta hacia el análisis de contextos y la formulación de afirmaciones teóricas generalizables sobre estos contextos. En el entendimiento empírico-analítico, «una proposición generalizada que afirma que dos o más cosas, actividades o acontecimientos cambian juntos en determinadas condiciones» puede ser llamada teoría (von Beyme 2000: 11). Tales teorías presentan, por tanto, tres elementos: (1) son sistemas de afirmaciones fundadas (o bien, de hipótesis generalizadas) sobre ciertos hechos, acciones, sus relaciones entre sí y sobre las causas, estructuras y regularidades que subyacen a estos; (2) contienen afirmaciones sobre las precondiciones/condiciones marginales, con las cuales se pretende que las afirmaciones tengan validez; (3) pretenden tener carácter explicativo y capacidad de pronóstico, es decir, las teorías científicas deben poder explicar las circunstancias de su respectivo ámbito de objeto y, a la vez, permitir que se hagan afirmaciones sobre eventuales modificaciones y se formulen hipótesis sobre circunstancias nuevas, aún no conocidas.

En este lenguaje teórico de la corriente empírico-analítica no hay una delimitación estricta entre hipótesis y teoría. En este sentido, a una hipótesis muchas veces confirmada también se le denomina ley; no obstante, en las ciencias sociales se puede tratar (a diferencia de las ciencias naturales) solo de explicaciones probabilísticas, es decir: En las condiciones determinadas X, el factor (la circunstancia/acción) A arrojará probablemente, o bien hasta una probabilidad determinada, el efecto B. Las teorías son en esta concepción un conjunto de hipótesis ligadas entre sí. El racionalismo crítico no conoce la verificación de hipótesis/teorías; su procedimiento es la falsificación (véase cuadro de definiciones). Las teorías se consideran como válidas (verificadas) únicamente mientras no hayan sido refutadas. Sin embargo, en el trabajo científico cotidiano la práctica es, en la mayoría de los casos, más laxa y se orienta por la confirmación de las hipótesis y teorías planteadas porque las hipótesis formadas para su comprobación en su mayoría ya contienen conocimientos empíricos, parten al menos de relaciones plausibles

de causa y efecto o son reformuladas en el proceso de la falsación de acuerdo con la teoría de la probabilidad.

Verificación: Proceso de justificación de las teorías e hipótesis recurriendo a lo empírico. La coincidencia de la hipótesis con los hechos empíricos observados verifica suficientemente la teoría.

Falsificación: Proceso de justificación más exigente. Las teorías ya expuestas exitosamente al control empírico seguirán siendo solo provisionalmente válidas hasta el próximo intento de su refutación. Karl R. Popper (1985) amplió este 'falsificacionismo' hacia una teoría evolucionaria del conocimiento por medio de la estrategia ensayo y error (*trial and error*) para resolver los constantes problemas teóricos y prácticos.

#### 4. Relevancia y funciones de la teoría

Las teorías son las portadoras principales de los conocimientos cotidianos y científicos. La ciencia se constituye a través de teoría y métodos. Las teorías deben proporcionar explicaciones, y en esta concepción instrumental son, a la vez, medios del conocimiento (Weber 2001: 67 y ss.). En el proceso científico las teorías cumplen las siguientes funciones concretas: (1) guían el trabajo de investigación; (a) facilitan los conceptos, patrones de argumentación e instrumentos para describir el área del objeto de estudio y comunicar sobre él; (b) guían la selección de los objetos a investigar, influyen en el interés de investigación y el planteamiento de las preguntas, tienen consecuencias para la selección del método, de los datos y para la interpretación de los resultados del análisis; y (c) permiten sistematizar el trabajo de investigación.

Los análisis proceden de diferentes maneras según el tipo de teoría que se utiliza y las teorías se enfocan en diferentes conocimientos y resultados: (a) La teoría descriptiva busca primero determinar, describir y ordenar las circunstancias sociopolíticas. Estas se procesarán después para crear generalizaciones relativamente simples, las que a su vez se someten a la verificación empírica y se formulan como afirmación teórica en cuanto estén lo suficientemente comprobadas (a manera de análisis de caso o comparativo). Las teorías descriptivas proceden, la mayoría de las veces, de modo inductivo al igual que la formación empírica de la teoría, verificando empíricamente las afirmaciones individuales a través de una proposición lógica en forma de antecedente y consecuente e interconectándolas después con otras afirmaciones para formar teorías con nexos cada vez más complejos y áreas de objeto más amplias. Por lo tanto, están sujetas al problema de inducción, ya que a partir de circunstancias individuales se infiere a proposiciones generales.

(b) En el caso de las teorías sistemáticas, la atención no se centra en una característica de la teoría, sino en el procedimiento de relacionar fenómenos individuales y teorías existentes. Se pretende incorporar hechos individualmente observados a sistemas de afirmaciones teóricas, desarrollados tal vez de modo inductivo, o bien verificar esta posibilidad. (c) Las teorías funcionales desarrollan explicaciones por medio de ciertos conceptos clave, por ejemplo estructura y función, así como del nexo respectivo de los elementos individuales y sus funciones, tanto entre sí como en relación con el sistema en su conjunto. (d) Las teorías histórico-genéticas preguntan por el cómo y el por qué una circunstancia/institución/acción se transformó durante un lapso dado de un estado inicial en un estado nuevo. Si la pretensión trasciende a la descripción de una representación histórica, las explicaciones histórico-genéticas se enfocan en la formulación de afirmaciones generales sobre las condiciones de evolución de la circunstancia analizada, por ejemplo afirmaciones generalizadas sobre la transformación de los partidos y sistemas de partidos en el proceso de la industrialización de las sociedades y la democratización del régimen político, hasta llegar a teorías generales de la evolución, por ejemplo teorías del cambio social y de la modernización.

## 5. Nivel de abstracción, alcance, eficiencia de la teoría

El ideal cognitivo de la ciencia exige teorías lo más general posibles, es decir, también de validez general. Sin embargo, la formación de teorías precisamente en las ciencias sociales se encuentra sujeta a una serie de limitaciones con respecto al nivel de abstracción, al grado de complejidad y al alcance, las cuales restringen el ámbito de validez.

Se debe distinguir (1) según el grado de abstracción, entre (a) generalizaciones individuales, por ejemplo en la sociología electoral, las hipótesis sobre la relación entre la estructura social y la preferencia del elector por algún partido; (b) teorías parciales, por ejemplo teorías sobre el comportamiento electoral; y (c) teorías generales, por ejemplo acerca de todo el sistema político; (2) según el alcance, entre (a) teorías universales, cuya explicación busca trascender el espacio y el tiempo; y (b) teorías de alcance medio que pretenden dar explicaciones limitadas en cuanto a espacio y tiempo; (3) según el ámbito de objeto, entre (a) microteorías, por ejemplo teorías sobre el comportamiento electoral; (b) mesoteorías, por ejemplo las teorías sobre participación política; y (c) macroteorías, por ejemplo teorías de la democracia.

La búsqueda de la gran teoría, por ejemplo la formulación de una teoría general de la acción política, o también de una general systems theory («teoría general de sistemas») que pretende lograr validez universal más allá del espacio

y del tiempo, se adecua poco a los ámbitos de objeto y las metas cognoscitivas de las ciencias sociales porque tales teorías generales, debido a su inevitable abstracción, apenas proporcionan resultados aprovechables en la práctica y explicaciones enfocadas en la aplicación. Ya Max Weber subrayó en 1904 en torno a la eficiencia de las leyes en las ciencias sociales: «cuanto más generales, es decir, cuanto más abstractas sean las leyes, tanto menos pueden contribuir a la imputación causal de los fenómenos individuales» (Weber 2001: 68). Según él, «las leyes más generales son por lo común también las menos valiosas, en cuanto las más vacías de contenido» (ibíd.: 69). Además, cuanto más grande el ámbito de objeto seleccionado y cuanto más general la explicación pretendida, tanto más diversas y complejas serán las condiciones marginales que habrá que tomar en cuenta. Estas explicaciones serán, en consecuencia, tanto más abstractas y las teorías menos enriquecidas históricamente y de menor contenido empírico.

Este nexo vale, además, en grado especial para el ámbito de objeto de lo político. Las teorías empírico-analíticas terminan, por regla general, como teoría de alcance medio. Los intentos de una formación general de teoría, por ejemplo sobre el sistema político entero, provienen de enfoques más bien deductivos y son teorías más bien funcionalistas o normativas así como teorías comprometidas con el concepto crítico-dialéctico de ciencia. En el marco del método comparativo no se trata tanto de la formación de modelos abstractos y de pronósticos (en nuestro ejemplo del comportamiento electoral, de modelos de decisión racional de los electores y de competencia partidista, derivados de las teorías económicas de la política) sino, en la mayoría de los casos, de la formación de tipos y de tipologías que en sus afirmaciones son más enriquecidos de historia.

La formación de teorías que trasciende el espacio y el tiempo, por ejemplo las teorías de participación política en las eras antigua y moderna, en sociedades industriales y en los países en desarrollo, en la democracia y en la dictadura: si bien sigue siendo principalmente posible también en la ciencia política, tendrá que considerar una diversidad de parámetros que se derivan de los contextos distintos (tanto sincrónica como diacrónicamente). Esto limitará las posibilidades de afirmación en un grado tal que el potencial explicativo se volverá cuestionable y el contenido informativo se reducirá a trivialidades. En la ciencia política se está estableciendo cada vez más el consenso de que la formación de teorías en un nivel medio es la más adecuada, tanto con respecto a (1) el ámbito de objeto y (2) el grado de abstracción como (3) el alcance y la relación contextual.

## 6. Dinámica de las teorías

La ciencia no se realiza en el vacío, ni tampoco el ‘progreso’ científico se lleva a cabo de manera incrementalista y acumulativa o en línea recta. Esto es válido tanto para las ciencias naturales como para las ciencias sociales y del espíritu, aunque distinto en aspectos parciales, y tiene consecuencias para la formación de las teorías (políticas) y su dinámica. Las teorías políticas son también, en modo particular, siempre respuestas a problemáticas sociales y políticas concretas. Son definidas por el contexto y conducidas por intereses: «En ellas se refleja la concepción que las colectividades tienen del mundo y de sí mismas» y «ayudan indirectamente a interpretar constelaciones de intereses sociales, horizontes de aspiraciones y de expectativas» (Habermas, 1987, trad. de la versión original alemana, Vol. 1: 201). De ello resulta la diversidad (tanto diacrónica como sincrónica) de las posiciones, los métodos y las teorías de la ciencia política. Este pluralismo de teorías no solo se refiere al nivel de la metateoría y la teoría epistemológica o gnoseológica, sino que aplica para la formación de teorías en general; este hecho excluye la evolución de la ciencia política hacia una ciencia normal en el sentido de Thomas S. Kuhn (1976). No obstante el paradigma de las revoluciones científicas que presenta, este autor es útil para comprender la dinámica de teorías también en la ciencia política:

- (1) Este permite hacer plausibles las similitudes y diferencias en el proceso científico de las ciencias naturales y sociales. Característica y elemento estimulante en el proceso de investigación de la ciencia política no son la sucesión y el relevo de un paradigma por otro —como Kuhn lo demostró para las ciencias naturales— sino la pluralidad y la competencia de los proyectos de teoría de la política.
- (2) Sin embargo, el trabajo científico cotidiano se realiza muchas veces en analogía al proceso científico propio de las ciencias naturales de tipo normal. Este trabajo consiste también en la ciencia política —especialmente cuando se procede de modo empírico-analítico— en la solución de enigmas o problemas y en el llenado de lagunas en las teorías existentes, en su diferenciación, etcétera. Pero si se acumulan las anomalías dentro del paradigma seleccionado, se acude con frecuencia a teorías paralelas ya existentes, a veces enterradas durante mucho tiempo, y/o se buscan teorías nuevas.
- (3) Para los proyectos integrales de una teoría de la política, es decir, para la teoría política en el sentido de una totalidad homogénea y coherente, vale desde la «Politeia» de Platón en grado muy particular el vínculo entre la experiencia de crisis, la crítica a la época y la reflexión sobre el orden

político. La expresión con la que Alexis de Tocqueville comenzó su obra maestra *Sobre la democracia en América* (1835), «un mundo totalmente nuevo requiere de una ciencia política nueva», podría haber sido escrita en forma igual o parecida por Maquiavelo, Hobbes, Locke o Marx, ya que las teorías políticas de ellos se formularon como teorías de crisis ante cambios sociales profundos y son concebidas, por un lado, con fines prácticos y de transformación social pero, por otro lado, trascienden obviamente el vínculo concreto con su época en sus propósitos explicativos (véase Wolin, 1968).

- (4) Las teorías políticas están influidas sustancialmente por el contexto histórico-social en que se formularon y que tratan de modificar. Dicha afirmación se aplica no solo para los clásicos y para los grandes proyectos teóricos de la filosofía política, sino también para la elaboración de hipótesis, para las teorías parciales y de alcance delimitado. Esto lo ilustran las valoraciones del Estado y de los márgenes de acción de la política, las cuales en tiempos recientes han sido modificadas varias veces. Mientras que en Norteamérica se retaba en lo fundamental la concepción de política centrada en la sociedad —que durante décadas en la ciencia política no se había cuestionado— y «Bringing the State Back In» (1985) se convertía en programa de investigación, las ciencias sociales en Europa argumentaron al mismo tiempo más bien con escepticismo frente al Estado —después de una fase de euforia de planificación y conducción y en el contexto del giro autopoietico de la teoría de sistemas iniciado por Luhmann—, valorando los márgenes de acción y las posibilidades de reforma de la política como más bien escasos. En el contexto del pensamiento político postmoderno se apostó desde entonces a las múltiples fuerzas de la sociedad civil y se prestó mayor atención al análisis de esta. Aquí se demuestra no solo de qué manera la formación de teorías políticas refleja las exigencias sociales y políticas y en qué medida se conduce por intereses, sino también que las teorías tienen coyunturas y muchas veces son abandonadas por la ciencia, si ya no encuentran demanda por parte de la política y la sociedad. Esto, por supuesto, no dice nada sobre el potencial explicativo de esas teorías ni tampoco significa que tengan que considerarse refutadas por carecer de actualidad; la experiencia histórica más bien argumenta que se retomarán en otras condiciones contextuales y lograrán nuevamente actualidad e importancia, una vez adaptadas a las circunstancias históricas transformadas.

## II. MÉTODO

Método, del griego *méthodos* («camino hacia algo»), designa el camino (o los caminos) del procedimiento para llegar a conocimientos científicos o a resultados prácticos. Esto incluye todas las reglas e instrucciones para la acción, los medios de investigación y procedimientos técnicos, con cuya ayuda se puede atacar un determinado problema, desarrollar un determinado enfoque, aplicar, verificar o producir una determinada teoría, y con ello, alcanzar un determinado objetivo de investigación o de conocimiento.

Los métodos hacen que el investigador proceda de manera planificada y dirigida hacia un objetivo. Este proceder tiene que ser reflexionado y, hasta un cierto grado, estandarizado y rutinario, sin impedir por ello la creatividad y la innovación metodológicas. Lo decisivo es la posibilidad de verificar el curso de la investigación, es decir, la posibilidad de reconstruir cómo se procedió.

### 1. La generación de los métodos

Los métodos de una disciplina no están dados de antemano, ni surgen de manera incoherente, como si dijéramos en el espacio vacío. Más bien son —como la ciencia en general— dependientes del contexto, es decir, están determinados por el contexto de surgimiento y el contexto de aplicación, así como, al interior de la ciencia, por el contexto de fundamentación de la ciencia; resultan de la investigación práctica y se derivan de la ocupación teórica. La metodología, como teoría de los métodos de una disciplina, se basa tanto en los resultados de la teoría del conocimiento y de la ciencia, surgida por una diferenciación a partir de la filosofía (también designada como metodología general de la investigación científica), como en la metodología específica de la disciplina.

Normalmente, la teoría de la ciencia asigna determinados métodos a determinados campos científicos: el método deductivo, a las matemáticas; el método inductivo, a las ciencias naturales; la hermenéutica, la fenomenología, el método histórico (filológico), a las ciencias humanas, mientras que a las ciencias sociales se les asignan tanto procedimientos inductivos de las ciencias naturales, como hermenéuticos de las ciencias humanas. Sin embargo, tales clasificaciones de la teoría del conocimiento y de la ciencia son extremadamente cuestionables, sobre todo cuando se aspira a vincular con ellas pretensiones científicas monistas y rigorismo metódico. Actualmente, apenas pueden mantenerse, incluso para las ciencias naturales, ya no digamos para las ciencias sociales, que no pueden ser atadas a un objetivo gnoseológico ni a un programa científico ni a un método ni menos a una técnica de investigación.

Si el objetivo de la ciencia se ve solamente en la formulación de teorías con el mayor alcance y la mayor fuerza explicativa posibles, si se les da a las ciencias sociales solamente el objetivo de generar hipótesis de leyes lo más general que sea posible, y su verificación empírica en el sentido del empirismo lógico y/o del racionalismo crítico (véase cuadro de definiciones), si se intenta fijar a la ciencia política con el programa científico del conductivismo, entonces no se acierta con la realidad de la práctica de la investigación, no se corresponde a la variedad de tareas que se le plantean a la investigación en la ciencia política, y se deja fuera una gran cantidad de trabajos de investigación como precientíficos o no científicos. Esto provoca directamente una polémica respecto a los métodos, la cual, considerada en un largo plazo, solamente conduce a controversias tan estériles como superfluas y pone en peligro la identidad y la existencia de la disciplina.

## 2. Variedad de los métodos

Lo que es válido para los objetos, las teorías y los intereses que guían al conocimiento, y para el objetivo gnoseológico, también vale para los métodos. Para la ciencia política es constitutiva la variedad de los programas científicos, programas, métodos y técnicas de investigación. La ciencia política se lleva a cabo en una relación de tensión entre la ciencia, en el sentido de las ciencias naturales, y las artes liberales, en el sentido de las ciencias humanas. Se trata de explicar y también de comprender, de realizar descripciones y pronósticos, de generalizaciones y análisis de casos individuales, de métodos cuantitativos y cualitativos; se trata de formar conceptos y tipos, de clasificaciones y comparaciones, procedimientos a los cuales les corresponde una importancia especial en la ciencia política, porque estos procedimientos metódicos funcionan también ahí donde, debido al número de casos y la situación de los datos, no se pueden aplicar procedimientos estadísticos de manera significativa, y los procedimientos idiográficos no pueden hacer justicia al objetivo de la politología como disciplina de las ciencias sociales.

Por lo tanto, la metodología, el diseño de la investigación y la técnica de procedimientos ni están dados a priori ni pueden ser derivados teóricamente de los conocimientos de la metodología general, porque los métodos que el/la investigador/a elija, dependen esencialmente del interés cognitivo y el nivel de abstracción del análisis, del objeto de investigación, del enfoque y el planteamiento, de la situación de los datos, y finalmente, de la teoría que dirija a la investigación y/o sea verificada por la investigación. En consecuencia, se requiere flexibilidad metódica y eventualmente una combinación de métodos. Cómo habrá que referir el objeto, el objetivo gnoseológico y el método de manera significativa unos con otros es algo que el investigador deberá decidir en cada caso de manera individual.

Esta decisión depende del contexto histórico concreto correspondiente. Sin embargo, la variedad metódica no justifica la arbitrariedad. Al contrario, exige del/ de la investigador/a un alto nivel de capacidades artesanales, el conocimiento de diferentes métodos, una profunda conciencia metodológica y un uso autocrítico del método, que se oriente primordialmente por los requerimientos del objeto.

## II

### EL MÉTODO COMPARATIVO

Método designa en las ciencias el procedimiento para llegar a conocimientos científicos. Como hemos señalado en la primera lección, este proceder tiene que ser reflexionado y, hasta un cierto grado, estandarizado y rutinario, sin impedir por ello la creatividad y la innovación metodológicas. Lo decisivo es la posibilidad de comprobar el camino de la investigación, la posibilidad de reconstruir, entender y evaluar cómo se procedió.

#### I. EL CONCEPTO DE MÉTODO COMPARATIVO

El método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. En la metodología de las ciencias sociales, este método cuenta con una larga tradición. Aunque también se emplea en otras disciplinas, se puede decir que es especialmente propio de la ciencia política.

Lo que se entiende por método comparativo en escritos metodológicos y en la práctica de la investigación es extraordinariamente variado, consecuencia (en parte) de que el concepto muchas veces se emplea como sinónimo de comparación, de análisis comparativo o de investigación comparativa (*comparative research*). Por consiguiente, puede comprender todos los métodos que sirvan a la comparación, o bien lo que metodológicamente se aplique en el análisis de sistemas políticos comparados (*comparative politics*). Por lo tanto, se distingue entre diferentes métodos comparativos y se concibe en ocasiones incluso el estudio de caso como un método de investigación comparada (véase Shugart 2008).

En contraposición a esto, existen intentos (véase Lijphart 1971) por comprender el método comparativo más estrictamente como método de comparación de una selección de casos más limitada y fundamentada, y que pueda ser aplicada

en investigaciones en las cuales las condiciones para la utilización de otros métodos (como el experimento o el método estadístico) no estén dadas. Frente a esta comparación cualitativa está la cuantitativa, que sobre la base del mayor número posible de casos se sirve de procedimientos estadísticos (*cross national studies*); por ello, desde una perspectiva metodológica, corresponde considerarla entre los métodos estadísticos. Como quiera que sea, con la decisión de la investigadora, o investigador, de proceder comparativamente, no está resuelto aún el problema metodológico, sino que apenas comienza la reflexión metodológica consciente.

## II. MÉTODO COMPARATIVO Y COMPARACIÓN

De la práctica del uso de la expresión «método comparativo» resultan dos entendimientos básicos: uno en sentido amplio y otro en sentido estricto. Para el primero sería más propio hablar de «comparación» o de «comparar»: el concepto de método debería estar reservado para aplicar de forma planeada la comparación, a fin de alcanzar el conocimiento científico. En el ámbito de esta comprensión, en sentido amplio, se distinguen para la comparación diferentes asignaciones significativas y funcionales:

1. La comparación es inherente a todo procedimiento científico, el método científico es inevitablemente comparativo, y toda política es, de alguna manera, política comparada (Grosser 1973). De ahí se sigue que la idea de un método comparativo independiente parezca redundante (Lasswell 1968) o también que en las ciencias sociales dicho método y el método científico se consideren equivalentes (Almond 1966). Estos juicios tienen la desventaja de no distinguir lo suficiente entre los variados métodos de las ciencias sociales. Cierto, la aplicación de cada uno de ellos (el método estadístico, el comparativo, el experimental, etcétera) incluye por lo general alguna fase de la investigación en la que se compara. Sin embargo, esto se trata de una similitud en el procedimiento, cuyo significado se sobreestima. La definición indiferenciada de todos los métodos en las ciencias sociales como comparativos, va a terminar diluyendo las particularidades de cada uno, relevantes para la investigación, y le va a quitar así a la reflexión metodológica todo piso.
2. La comparación de acopios de experiencias sociales y políticas complejas constituye el fundamento para la formación de conceptos en la ciencia política. Estos últimos no se orientan a fenómenos individuales pues, incluso las descripciones más sencillas, trabajan con una conceptualización comparativa: «Los aspectos considerados como relevantes según los cuales se describe un suceso particular, son *Universalias*» (Grosser 1973: 19).

Sin ellos resulta imposible entender las generalizaciones. Una figura conceptual utilizada frecuentemente en la ciencia política, el «tipo», nos muestra de manera clara cómo la perspectiva de comparación ya es inherente a los términos científicos. Si nos referimos en la ciencia política a esta conceptualización, no hay ninguna indagación politológica que no proceda (implícitamente) de forma comparativa.

3. La comparación representa el criterio de interpretación valorativa de hallazgos empíricos. Si bien no es «el principio del conocimiento científico» —que está, antes que nada, en el postulado de la comprobación crítica de teorías—, permite, empero, «la valoración comparativa de los resultados empíricos obtenidos» (Hartmann, 1980, p. 51). La realidad social y política de un país solo puede ser confrontada con nociones normativas del «buen orden» (la comparación referida a valores o axiológica era frecuente en la antigua teoría de sistemas políticos comparados), en un procedimiento ideal-típico con modelos (usual en el discurso de la asesoría política) y en la comparación empírica con información de naturaleza cuantitativa y cualitativa sobre sistemas políticos de otros países. Siempre se trata de valoraciones, a veces de preferencias y opciones, que se sustentan por medio de la comparación.
4. Según Alfred Grosser (1973), comparar permite, además, alcanzar otros fines: (a) por medio de la analogía, similitud o contraste, a partir de lo conocido, comprender lo hasta ahora desconocido (es la llamada comparación pedagógica); (b) nos remite a nuevos descubrimientos o resalta lo especial (comparación heurística), y (c) al acentuar precisamente la diferencia, ayuda a sistematizar (comparación sistemática), aun cuando lo característico del objeto de estudio no se toma como singularidad, sino como especificidad. Estos tres fines, que sirven especialmente a la ciencia política, son importantes en la lógica de la comparación como método científico.

A pesar de la omnipresencia y versatilidad de la comparación, existen grandes reservas en lo que toca a su utilidad. En el habla coloquial, esto se refleja en frases como «esto no puede compararse» o «esto sería como comparar peras con manzanas». Que solo lo similar pueda compararse es uno de los patrones de argumentación más empleados en el discurso del sentido común y en el científico. En especial, se escaparía solamente lo irrepetible y lo singular a la comparación. Estas ideas son paradójicas, en cuanto la constatación de la incomparabilidad presupone ya una comparación. ¿Cómo podría, si no, establecerse el carácter único e irrepetible de un fenómeno? Los recelos que despierta el comparar

se nutren asimismo del temor de que, con el solo «someter a comparación», puedan allanarse las diferencias entre los fenómenos, o de que incluso la comparación pueda implícitamente ser instrumentalizada para negar diferencias, para minimizar un suceso o para compensarlo con otro. En ocasiones se argumenta incluso que, debido a estos riesgos, el comparar debe reservársele a los «maestros». A los «alumnos» se les saluda con alguna de las frases arriba citadas. La posibilidad del abuso no reduce, en general, la importancia científica de la comparación.

### III. EL MÉTODO COMPARATIVO EN SENTIDO ESTRICTO

El método comparativo, en sentido estricto, trata de investigar las relaciones causales e intenta aislar factores que puedan considerarse causa (variables independientes) de un efecto (variables dependientes), en lo que se conoce como causalidad y que constituye para las ciencias sociales el sustituto del experimento. Fundamentalmente, puede distinguirse entre una manera de empleo cualitativa y otra cuantitativa. La diferencia se establece primero según el número (N) de casos estudiados. La reflexión metodológica con respecto al método comparativo está orientada, sobre todo, a su variante cualitativa, dado que aquí una estandarización es poco menos que imposible, puesto que típicamente se aplica sobre todo allí donde los métodos estandarizados de las ciencias sociales no son adecuados debido a las características del objeto de estudio, porque no puede ser estudiado experimentalmente o bien porque el número de casos es muy pequeño como para que se puedan aplicar procedimientos estadísticos.

Arend Lijphart (1971) confrontó el método comparativo en su variante cualitativa con tres métodos de las ciencias sociales: el experimento, el método estadístico y el estudio de caso. Además, describió la función, las fortalezas y las debilidades del método comparativo, sobre todo, distinguiéndolo del procedimiento estadístico, lo cual no carece de significancia para la valoración que hace de la capacidad científica del método comparativo en la práctica cualitativa.

Para ello, Lijphart parte de la igualdad estructural de ambos métodos y favorece estrategias de investigación que permitan una fluida transición del método comparativo al procedimiento estadístico, muy valorado por él desde el punto de vista metodológico (véase también King, Keohane & Verba 1994). Y en lo que atañe a la variante estadístico-cuantitativa del método comparativo, el mismo Lijphart (1995) proporcionó un extraordinario ejemplo con su estudio *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. En lo que sigue, nos vamos a referir primordialmente a la lógica y la práctica del método comparativo en el ámbito de la investigación cualitativa.

Para el método comparativo cualitativamente aplicado, la situación del estudio se encuentra caracterizada por una gran cantidad de variables y un pequeño número de casos. Pero allí radica también su especial dificultad. Los criterios de investigación seleccionados son casi siempre estructuras muy extensas, como una sociedad, un Estado o un sistema político, cuyo número es limitado, su estructura compleja y su selección por consiguiente no tan fácil de determinar, en caso de que se persigan afirmaciones generales o se traten de confirmar. La discusión metodológica apunta entonces a aclarar la función del método comparativo en el proceso de investigación y la conveniencia científica de sus diferentes formas de aplicación. En ambos casos los comparatistas toman puntos de partida controvertidos.

#### IV. FUNCIONES DEL MÉTODO COMPARATIVO

En el proceso de investigación, se le atribuyen al método comparativo diferentes funciones que se denominan, a grosso modo: (a) heurística, (b) empírico-generalizadora, (c) generadora de hipótesis, (d) empírica-cuantificadora y (e) comprobadora de hipótesis. Las funciones no se excluyen entre sí y no hay que descartar aplicaciones multifuncionales.

1. La función del método comparativo es heurística, en cuanto ayuda a la perspectiva de comparación a lograr un entendimiento más profundo en la complejidad del correspondiente objeto de estudio y en cuanto anima a percibir más claramente la especificidad de cada caso. Así lo recalca Hugh Stretton (1969: 247): «La comparación es poderosa como un método de selección e incentivación, no de comprobación: es un sistema de preguntas, no de respuestas». El empleo heurístico del método comparativo posibilita también la formación de hipótesis muy específicas, de acuerdo con las particularidades del caso individual. En los otros cuatro casos —en contribuciones de diferente peso a la formación de teorías— se busca lo general o bien la generalización, ya sea en forma de una constatación empírica o de una vinculación de hallazgos empíricos con leyes, con la medición de variables, con la corroboración o refutación de teorías. Giovanni Sartori (2000) subraya, para el método comparativo, la función de la medición, y Lijphart (1975), la función de la prueba empírica. Incuestionable es que un «caso divergente» (*deviant case*) no conduce a la falsificación de una teoría ya confirmada en la investigación comparativa.

2. Las múltiples formas de aplicación de la comparación exponen el método comparativo forzosamente al razonamiento metodológico. Si se buscan declaraciones nomológicas o bien casi nomológicas, la selección de los casos que se va a estudiar es decisiva para la calidad y alcance de los frutos del trabajo

científico. «El comparatista prudente no escoge sus países a su gusto, sino que se guía por criterios pertinentes» (Dogan & Pelassy 1981: 38; véase también Geddes 2003). La selección puede efectuarse siguiendo diferentes criterios: según su objeto o ámbito y según su contexto, tiempo o espacio. Los criterios más importantes son el número de casos y la relación de variables contextuales y las variables operativas, es decir, las estudiadas. A diferencia del experimento en las ciencias naturales, al científico social le resulta imposible mantener constantes las condiciones marginales en el ámbito del objeto que va a investigar. Lo que puede hacer es suponer que las variables no sujetas a estudio se mantienen constantes, aun cuando en realidad varíen con el tiempo, pero siempre y cuando estos cambios y desvíos no rebasen ciertos límites.

Dada la pluralidad en la fijación de objetivos científicos que puedan ser perseguidos metodológicamente, deben manipularse los criterios anteriores con sumo cuidado. Dependiendo del planteamiento del problema, es posible que un estudio de dos países (estudio binario) aporte resultados más provechosos que una investigación orientada al ideal de una cuantificación estadística de un gran número de casos o de una cantidad artificiosamente elevada de ellos. Las ventajas de ambos métodos no se pueden maximizar. Con el aumento del número de los casos considerados disminuyen, por lo general, los elementos cualitativos del análisis. Lo que la hipótesis gana en validez general lo pierde en contenido informativo. Así es como ambos criterios están en una relación tensa que fundamentalmente no hay que resolver, sino que hay que aprovechar correctamente de acuerdo con cada caso, puesto que es constitutivo del método comparativo.

## V. FORMAS DE APLICACIÓN DEL MÉTODO COMPARATIVO

La siguiente exposición esquemática de las formas de aplicación más empleadas del método comparativo no puede entenderse como una clasificación que las delimite una de una, dado que algunas se superponen. El estudioso, o la estudiosa, debe también tomar decisiones en distintos ámbitos para alcanzar relaciones metodológicamente adecuadas, que posibiliten una observación más cercana de ciertas variables y desatienda otras en una fundamentada selección de casos.

1. **Ámbito del objeto:** deben distinguirse, por un lado, comparaciones de estructuras muy amplias (como sociedades o sistemas políticos); por el otro, segmentos (partidos, sindicatos, etcétera). El funcionalismo representa una condición esencial para comparar fructíferamente sistemas políticos completos. La comparación se pudo extender a los países socioculturalmente similares (democracias occidentales), pero permaneció en la práctica de investigación frecuentemente limitada a pocos países. Las variedades

estudiadas (como aquellas del sistema institucional) se consideran en el contexto de las características socioculturales específicas. El contexto superior del sistema se conserva en la investigación de funciones singulares (por ejemplo, en la legislación).

Al comparar áreas de los sistemas políticos, y dejando de lado las variables del contexto, puede aumentarse casi a gusto el número de casos (por ejemplo, sindicatos en el mundo). Variados intentos por aclarar diferencias que se presentan (como en la estructura y el desarrollo de los sindicatos) terminan necesariamente en las variables culturales, sociopolíticas o del sistema entero fuera de un marco de análisis (*framework of analysis*), orientado solamente al segmento mismo (cfr. Dogan & Pelassy 1990).

2. Contexto: es necesario diferenciar también si el contexto de las variables examinadas es homogéneo o heterogéneo. Para una investigación sobre los sindicatos en los países industrializados de occidente puede asumirse un cierto grado de homogeneidad, pero no para un estudio mundial. Una investigación de variables en un contexto heterogéneo se facilita mediante la comparación de equivalencias funcionales (véase también lección V).
3. Tiempo: debe diferenciarse entre tres dimensiones comparativas: (a) comparación diacrónica (longitudinal, en distinto tiempo; particularmente en el interior de un país, por ejemplo, entre la República de Weimar y la República Federal Alemana, o entre épocas pre y postautoritarias). El número de los casos es reducido y las variables de contexto (aunque naturalmente están sujetas al cambio) son relativamente constantes. Una ventaja radica en que los aspectos histórico-genéticos pueden llegar a ser considerados, mientras que una desventaja es la desigualdad del estado de la información, que puede limitar la comparación a simples datos agregados por falta de datos de sondeo para la primera fase en estudio. (b) Comparación sincrónica (horizontal, en el mismo tiempo; particularmente entre países, pero también dentro de unidades territoriales): el número de los casos es variable (de este modo también es eventualmente elevado) y las variables de contexto son difíciles de controlar, por lo que los esfuerzos se realizan por medio de una atinada selección en el contexto de casos parecidos (homogéneos) o a través de un enfoque de área (*area approach*). (c) Comparación diferida en el tiempo: consiste en una combinación de comparación diacrónica y sincrónica; por ejemplo, en la teoría institucional entre la República de Weimar y la Quinta República en Francia, o en la investigación sobre desarrollo según niveles de desarrollo desfasados (comparación de países en el momento de su industrialización a través de

la sustitución de importaciones). Como afirma Sartori (2000), se trata aquí de una sincronía no cronológica (del calendario), sino histórica (de tiempos históricos equivalentes). El número de los casos es variable, y en la actual práctica de investigación suele ser reducido (en su mayoría binario), mientras que las variables de contexto son en parte controladas, puesto que la selección de los casos se realiza muchas veces según la similitud en las variables de contexto.

4. Espacio: debe diferenciarse entre cuatro espacios de comparación: (a) Estado (nación). El Estado o el sistema político es la unidad más elegida por la cual en la investigación comparativa se habla de sesgo nacional (*nation-bias*). (b) Intraestatal (intranacional). Las unidades son construidas a través de ámbitos políticos (Estados federados, corporaciones territoriales) o de territorios que social, cultural e históricamente están relacionados entre sí. El estudio clásico de este tipo proviene de Juan J. Linz y Armando de Miguel: *Within Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains* (citado en Merrit & Rokkan 1966). (c) Supraestatal. Esta unidad abarca regiones internacionales (África, Latinoamérica, etcétera), pero, sobre todo, espacios de integración (Unión Europea) o espacios homogéneos (países occidentales industrializados), fundamento de la comparación intersistemas. (d) Mundial. Sobre un amplio espacio se fundamenta la comparación entre *pax romana* y *pax americana* o según principios marxistas, una comparación diacrónica en el desarrollo del capitalismo (enfoque del sistema mundial).

En consideración de los cuatro criterios nombrados y de la dimensión comparativa tiempo, resultan las características que aparecen en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Modos de aplicación de la comparación**

Espacio	Tiempo	Número de casos	Variables contextuales
Estatad	Sincrónico	Alto	Heterogéneas
	Diacrónico	Bajo	Homogéneas
Intraestatal	Sincrónico	Alto	Homogéneas
Supraestatal	Sincrónico	Bajo	Heterogéneas
Mundial	Diacrónico	Bajo	Heterogéneas

La combinación de distintas unidades espaciales no es rara. Una gran fuerza de atracción ejerce la comparación intranación-internacional, al contrastar, por ejemplo, distintas periferias (como es el caso de las regiones en desarrollo en el interior de la Unión Europea), en el marco del modelo centro-periferia.

## VI. ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN DENTRO DEL MÉTODO COMPARATIVO

En el método comparativo se utilizan distintas estrategias de investigación. Es fundamental la diferencia entre el método de concordancia y el método de diferencia, cuya formulación ideal-típica proviene de la obra de John St. Mill *A System of Logic*<sup>1</sup>. Los términos «concordancia» y «diferencia» se refieren aquí a las variables operativas; homogeneidad y heterogeneidad, a las variables de contexto no sujetas a investigación.

Para el método de concordancia se busca similitud en las variables operativas y heterogeneidad en las variables de contexto. El supuesto es este: si para explicar un fenómeno en un contexto totalmente heterogéneo se puede aislar una variable restante que, además de la variable que se va a explicar, es la única similar, es esta la que entra en consideración como causal. El método de diferencia requiere diferencia en las variables operativas (tanto explicativas como las que se van a explicar) y homogeneidad en las variables de contexto. Según Mill, se trata de comparar situaciones, en las que un fenómeno ocurre, con aquellas de carácter similar en las que no ocurre.

Las variables consideradas independientes serán vistas como esclarecedoras de los diferentes fenómenos en caso de que sean —aparte de las tomadas como dependientes— las únicas distintas. Las estrategias de investigación desarrolladas desde entonces varían en su designación de manera en ocasiones confusa; sin embargo, pueden ser ordenadas, recurriendo a Mill, ya sea dentro del método de la concordancia o bien de la diferencia. Esto es posible en el caso del *most different system approach* (también llamado *most dissimilar cases design*), que se distingue de los métodos de la concordancia y de la diferencia por no referirse en sus designaciones a las variables investigadas, sino a las condiciones de contexto. El *most different system approach* corresponde al método de concordancia, y el *most similar system approach*, al método de la diferencia (véase Smelser 1976; Sartori 2000).

Por supuesto, esto no significa que ambas estrategias de investigación se definan de manera idéntica como procedimientos o definición de objetivos del método de la concordancia o del de la diferencia, respectivamente. Smelser y Sartori concuerdan,

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente en 1843. Nos referimos aquí a la edición de 1978 que figura en la bibliografía.

sin embargo, en que la variable dependiente (similar o no) es una dimensión conocida, la variable independiente es la buscada, mientras que una serie de variables de contexto (heterogéneas y homogéneas) no se toman en consideración como factores causales.

La estrategia de casos comparables sugerida por Lijphart (1971 y 1975) puede clasificarse dentro del método de diferencia. «Los casos comparables [...] son similares en un gran número de características importantes, pero disímiles con respecto a las variables entre las cuales la hipótesis supone una relación» (Lijphart 1975: 159). En el marco de un contexto (homogéneo) relativamente similar (por ejemplo, democracias pluralistas), deben ser diferentes algunas variables aisladas (como sistema electoral y sistema de partidos), con el fin de poderlas investigar en torno a su independencia. Esta es una sutil formulación de las exigencias casi experimentales que Mill planteó al método de la diferencia.

Lijphart aboga por una estrategia investigativa que reduzca la variación en las variables de contexto y aumente la variación de las variables operativas. Él desarrolló su estrategia de casos comparables (*comparable-cases-strategy*) en relación con reflexiones en torno a cómo disminuir el problema fundamental del método comparado (muchas variables, pocos casos) y la mejor forma de aprovechar todas sus posibilidades. La estrategia de casos comparables resulta básicamente de las condiciones del contexto.

En este sentido, los casos elegidos deben ser lo más parecidos posible («comparables»). La estrategia reelabora, por consiguiente, el problema de las variables en sentido contrario a otras estrategias discutidas por Lijphart, las cuales consideran que el número de casos debe ser alto a través: (a) del uso de la comparación diacrónica; (b) a través de la diferenciación de los casos mediante la llamada comparación intranacional, o (c) a través de la extensión de las características, del *property space*, de las variables, esto es, mediante la ampliación del concepto, con lo cual se pueden incluir más casos.

En el diseño investigativo, Lijphart quiere perseguir, al tiempo, ambas estrategias: la reducción del cambio en las variables de contexto y su aumento en las variables operativas. En el empleo del método comparativo se maneja de manera distinta la pregunta acerca de en cuál de las variables operativas —las independientes o las dependientes— puede asegurarse la disimilitud (diferencia) o similitud (concordancia). Esta pregunta supone igualmente un criterio mediante el cual tiene lugar la elección de los casos. Harto frecuente, la similitud de las variables consideradas dependientes, del resultado histórico (*historical outcome*), guía la elección. Esto sucede, por ejemplo, cuando únicamente se comparan países que tienen un sistema multipartidista o solo países que han vivido el colapso de la democracia, o (en una elección aún más reducida) nada más países en los que el

fascismo ha llegado al poder. Cuando esta elección se realiza, se emplea de manera doble el criterio de la coincidencia: con respecto a las variables de contexto y con respecto a la variable independiente.

El concepto de casos comparables —que, siguiendo a Lijphart, se refiere a las condiciones de contexto— se reduce a la concordancia de las variables resultantes investigadas y significa que solo de esta manera lo similar puede ser razonablemente comparable (por ejemplo, el parlamentarismo británico con el australiano, pero no con el sistema presidencial de Estados Unidos). Aquí choca de manera decisiva el prejuicio de que «no se pueden comparar peras con manzanas» con las exigencias del método de la diferencia.

Este no solamente no excluye la diferencia que existe al tiempo entre variable dependiente e independiente en los casos elegidos. Esta lógica comparativa es, por el contrario, incluso la más convincente para reconocer una posible relación causal existente: causa A produce un efecto X, causa X produce un efecto Y (o concretamente: el sistema de mayoría relativa conduce a un sistema bipartidista, y la representación proporcional, a un sistema multipartidista).

Para la práctica investigativa es, además, importante la diferencia entre casos idénticos y contrarios. En el caso del método de la diferencia, en sentido estricto, se concluye: «la ausencia de la causa excluye la presencia del efecto» (Durkheim, 1961: 209). Casos contrarios son aquellos en los que una de las variables observadas aparece sin la otra, esto es, la causa A no provoca un efecto X, sino que coincide con el fenómeno Y o Z (sistema electoral de mayoría relativa con multipartidismo) o se presenta un efecto X, pero no un fenómeno A (bipartidismo sin sistema de mayoría relativa). El mayor interés de la estudiosa o del estudioso por constatar o refutar los propios resultados de su investigación refuerzan su inclinación a elegir casos idénticos, los cuales se igualan bajo el amparo de las variables operativas, y, en un caso dado, a incluir nuevos casos que igualmente sean idénticos en la constelación de variables.

Ya Émile Durkheim (2001) estigmatizó la predilección de los comparatistas por acumular simplemente los casos como comprobación, en vez de elegirlos de manera crítica. Un ejemplo lo ofrece la investigación del colapso de la democracia (*breakdown of democracy*), en la cual el resultado histórico (*historical outcome*) dispone desde un principio la identidad de las variables dependientes, y la búsqueda de alguna causa única (por ejemplo, la representación proporcional o presidencialismo) prescribe incluso la identidad de las variables esclarecedoras. Nuevos casos conocidos siguen la lógica de confirmación de que, o se eligen solo casos idénticos, o si es necesario considerar a pesar de todo casos contrarios, se toman estos como casos divergentes (*deviant cases*). Los casos contrarios sirven para la comprobación crítica de teorías y para la determinación precisa de sus

condiciones de validez; por ello deben ocupar un lugar importante en los diseños comparativos de investigación.

## VII. VIRTUDES Y LÍMITES DEL MÉTODO COMPARATIVO

Una de las ventajas del método comparativo reside en que este le brinda mucha libertad al investigador o a la investigadora para el desarrollo de un diseño propio de investigación en adecuación a la situación específica, quien debe aprender a dominar el juego entre concordancia y diferencia. Corresponde al politólogo o politóloga desarrollar un entendimiento flexible y al tiempo un manejo controlado de alternativas estratégicas de investigación.

1. Contextos homogéneos y heterogéneos: los presupuestos contextuales estrictos del método de diferencia y del de concordancia no corresponden nunca a una realidad empírica totalmente homogénea o heterogénea. Estos no son tampoco como tales invariablemente constantes. En la forma flexible el investigador o investigadora decide sobre la elección de características de los casos involucrados en la comparación, y sobre cuya base considera como suficientes las similitudes o disimilitudes de las variables contextuales para aplicar una u otra estrategia de investigación.
2. El método de concordancia y el de diferencia presuponen, en sentido estricto, la absoluta neutralidad del contexto. Sin embargo, no es posible excluir que las variables contextuales no analizadas afecten a la variable dependiente, ya sea en forma directa o indirecta, a través de efectos que ellas ejerzan tanto en la variable considerada independiente como en aquellas que de igual modo podrían plantearse como variables independientes, pero que, sin embargo, no son consideradas en el análisis como tales.

A este punto se remiten, sobre todo, indagaciones en las cuales se investigan los efectos de una misma variable independiente en diversos contextos que se asumen en la investigación como homogéneos. La expresión diversa, dado el caso de la variable dependiente, se explica a partir del contexto diverso. Esto quiere decir que si se asume el contexto como homogéneo, no se desprende de ello que este no conlleve significado alguno para las relaciones causales hipotéticas de las variables operativas. En el entendimiento flexible de las estrategias de investigación, las variables contextuales deben ser siempre comprobadas respecto de su efecto posible sobre las principales variables indagadas.

Las estrategias de investigación del método comparativo en las rigurosas exigencias formuladas por Mill se aproximan de tal modo al experimento, que no resulta aplicable al objeto de estudio de las ciencias sociales y del espíritu.

Los principios estrictos penden de ideas lineales de causalidad. El fenómeno que se quiere explicar se asume, además, como dependiente de una sola causa (singular). Al tipo ideal se aproxima la estrategia de investigación que prefiere Durkheim, que parte de similitudes fundamentales de un caso indagado empíricamente con otros, y de este modo asume que el fenómeno que se quiere explicar depende esencialmente de una única variable.

En esas premisas de concordancia se basa la formación de teorías deterministas de amplio alcance. En contraposición, la estrategia de investigación en la línea de Max Weber (citado en Ragin & Zaret, 1983) apunta a indagar muchos casos, con acento en su diversidad histórica. La pregunta de investigación básica es acerca de las diferentes causas de esa diversidad y su ponderación. Esas premisas de diferencia son constitutivas para la formación de teorías, más bien, de mediano alcance. Asumir la multicausalidad y probar su existencia significa, de entrada, profesar un entendimiento flexible de las estrategias de investigación. Corresponde a la experiencia de las ciencias sociales que exista, a menudo, un manojo de factores, portadores respectivamente de explicaciones parciales, entrelazados de manera estructural o dinámica entre sí y formadores de cadenas causales.

A esto se suman patrones de pensamiento de causalidad aún más compleja, como lo es la noción de que los efectos vuelven nuevamente a afectar sobre las causas (cibernética política); de tal modo que la presupuesta causalidad no posee un carácter lineal, sino dinámico-circular. O bien el punto de vista teórico-sistémico, del que se sigue que fenómenos (sistemas políticos) están en relación con su contexto (con su medio ambiente social) y que en su desarrollo dependen de las relaciones de intercambio entre sistema y medio ambiente. Las estrategias de investigación comparativas no deben cerrarse a patrones de explicación contextualmente sensibles, no lineales y sistémicos (véase lección V).



### III

## CONCEPTOS

Los conceptos son imprescindibles para conocer la realidad y para el discurso científico sobre ella. Sin conceptos no se obtiene conocimiento alguno. Por otra parte, no está por sí solo determinado qué se entiende por un concepto: su contenido depende de la definición que ostenta el que lo usa.

La expresión «concepto» proviene del latín *conceptus* y denota una representación general abstracta de objetos, a diferencia de la observación directa de entes individuales. Así, un concepto no se refiere a un solo objeto, sino a varios, a los cuales se les asignan determinadas propiedades que se niegan a otros objetos, con lo cual se distinguen de ellos y quedan agrupados bajo otro concepto. Por lo tanto, los conceptos proporcionan distinciones que articulan objetivamente el universo de los objetos investigados y proporcionan un esquema de ordenamiento que permite también reconocer mejor lo general/similar o individual/disimilar de una observación. En la ciencia política ayudan a la captación lingüística de estados de cosas, estructuras, contextos y procesos políticos.

### I. REALIDAD Y CONCEPTOS

La realidad social y política nunca se percibe de forma directa sino a través de conceptos, cuya función reside en estructurar lo percibido. Pero los conceptos no son solamente abstracciones de la realidad, abstracciones de observaciones y experiencias, sino que estas mismas son dependientes de los conceptos y son ellos los que producen observaciones de manera selectiva. Los conceptos transmiten lo observado referido a la realidad desde una perspectiva específica del observador, o sea que a través de los conceptos se reproduce la perspectiva del observador sobre los objetos observados. En este proceso, los conceptos vinculan observaciones, caracterizados por variadas propiedades, con determinados supuestos teóricos,

por ejemplo de tipo causal o funcional. De esta manera, permiten «comprender» los objetos designados con ellos. Finalmente, los conceptos pueden vincularse con determinadas concepciones normativas y apoyar de esta manera a la evaluación de los objetos observados. Este potencial analítico, teórico y normativo se desprende sobre todo cuando en la práctica lingüística, de acuerdo con la multitud de observadores, los conceptos adquieren más que un sentido, cuando incluso en el lenguaje científico pueden ser definidos o explicados de diferente manera. En suma, un concepto «reúne la variedad de la experiencia histórica y una suma de referencias concretas teóricas y políticas en un contexto, que como tal solamente está dado por el concepto y por él es realmente experimentable» (Koselleck 1979: 29).

## 1. Distinciones entre tipos de conceptos

La doctrina de los conceptos atiende las distinciones entre sus diferentes tipos, en general estableciendo distinciones dicotómicas. Se observa que las diferentes expresiones en uso para diferenciar los tipos de conceptos se refieren a sus características similares, o sea, para la misma distinción existen dos o más expresiones.

De entre las dicotomías en uso, una primera distinción atañe a la amplitud (alcance) y al contenido (precisión) del concepto. La amplitud se refiere a la validez del concepto para el número (o tamaño de la clase) de objetos que abarca y, en cambio, el contenido se refiere a los elementos determinantes o definitorios. La amplitud y el contenido están en una relación recíproca: mientras más grande sea la amplitud, tanto menos contenido tendrá el concepto, o bien, transferido a la escala de abstracción de Giovanni Sartori (1970), a la que me voy a referir más tarde, mientras más alto esté el concepto en esta escala, tanto mayor será su amplitud y, por lo tanto, tanto menor será su precisión empírica y su controlabilidad. Dado que aquí el contenido es el criterio esencial, Sartori recomienda analizar el concepto en los niveles de la escala de abstracción con respecto a si las propiedades que se le adjudican todavía son las mismas.

Una segunda distinción se refiere a la definición estrecha o amplia de un concepto, distinción cercana a la anterior que se centra en el número de objetos que abarca el concepto. Por ejemplo, el concepto de sistema electoral puede limitarse al modo de cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos y a la fórmula aplicada para transferir votos en escaños o puestos de gobierno. En cambio, puede abarcar también todo el proceso electoral, desde el establecimiento de órganos electorales que gobiernan este proceso hasta lo contencioso electoral. Las preferencias en el uso del concepto, según esta distinción, dependen de la función que se espera que cumpla. Mientras sea de tipo general y denominativa,

puede corresponder al concepto amplio. Si es de tipo analítico y de precisión causal, se impone usar el concepto estricto, pues el concepto amplio puede abarcar varios factores que pueden tener efectos en una relación causal. Por otra parte, un concepto amplio puede integrar fenómenos que a su vez puedan ser considerados como factores que se encuentran en una relación causal susceptible de ser investigada, pero menos visible y menos atendida. Por ejemplo, ampliar el concepto de democracia más allá de lo institucional hacia fenómenos económicos y sociales permite excluir la posibilidad de investigar empíricamente en qué relación histórica concreta se encuentran estructuras institucionales y socioeconómicas, como democracia y desarrollo económico o desigualdad social.

Una tercera distinción se refiere a la denotación y la connotación del concepto. Por denotación se entiende el ámbito de objetos que abarca el concepto, por connotación, la percepción axiológica individual o colectiva del fenómeno observado, dimensiones que en el análisis de la realidad observada están a menudo íntimamente relacionadas (véase más adelante). Esta distinción se centra en la connotación, pues el concepto puede seguir englobando las mismas propiedades, pero sufriendo a través del tiempo una pérdida de connotación. Por ejemplo: el concepto de democracia electoral era de connotación neutra, una categoría analítica contrastada con la democracia plebiscitaria (véase Sartori 2000). En el debate sobre la consolidación de la democracia en América Latina obtuvo una connotación negativa en términos de referirse a una democracia diminutiva que carece de las propiedades de una verdadera democracia, dado que cumple solo con su dimensión electoral.

Una cuarta distinción se refiere, desde una perspectiva histórica, a la estabilidad y cambio del concepto respecto de las propiedades denominativas y connotativas señaladas. Se puede distinguir entre los conceptos cuyo significado ha seguido siendo constante; aquellos cuyo alcance, contenido, denotación o connotación, se han modificado notoriamente; y los neologismos: nuevas creaciones conceptuales. La invariabilidad, que parece deseable, de hecho no es ninguna opción viable. Estoy de acuerdo con Max Weber (2001: 96) cuando señala: en vista del inevitable cambio de ideas de valor rectoras, «no puede pensarse realmente en conceptos históricos definitivos como meta general». En las ciencias sociales, los conceptos valen no tanto por ser portadores de verdades eternas, sino por su utilidad acorde con el interés gnoseológico que profesa el investigador. De hecho, los avances en la formación de los conceptos, las llamadas explicaciones, que consisten en adaptaciones de su contenido a las necesidades del análisis de los objetos en estudio, sirven al progreso científico. En este sentido, los conceptos (en cuanto a sus propiedades) pasan, tienen su vida, más allá de que aparezcan conceptos de moda cuya vida depende del ritmo de cambio de las modas. Max Weber (2001: 95) sentencia:

«Los mayores progresos en el campo de las ciencias sociales se ligan de hecho con el desplazamiento de los problemas culturales prácticos y cobran la forma de una crítica de la formación de conceptos».

Una quinta distinción se refiere al hecho de que, por lo regular, los conceptos tienen varios significados. Hay que distinguir entre homonimia (cuando un concepto tiene varios significados) y sinonimia (diferentes palabras tienen el mismo significado). La sinonimia es el caso más fácil de percibir. Por ejemplo, sistema político, sistema de gobierno, forma de gobierno, etcétera, se entienden de manera sinónima. Menos fácil de percibir es la homonimia. En los diferentes lenguajes teóricos de las ciencias sociales, por ejemplo, el de la teoría de sistemas, el de la teoría de las decisiones (elección racional) y el de la teoría de conflictos, los mismos conceptos tienen en cada caso funciones y contenidos propios.

## **2. El concepto de democracia entre denominación y connotación**

El concepto de democracia constituye un buen ejemplo para demostrar la relación analítica que existe entre la denominación y la connotación de un determinado concepto. Como caso concreto se toma el balance del desarrollo de la democracia en América Latina a partir de la transición hace treinta años. Respecto a lo que se entiende por democracia en la dimensión denotativa, hay grandes diferencias entre los observadores, sean políticos o académicos. En principio es el ámbito puramente político que incluye las instituciones, los actores y el proceso político. Sin embargo, en América, a menudo el concepto se extiende también al ámbito económico y al ámbito social. A veces incluso se sostiene que lo económico y lo social constituyen el verdadero núcleo de la democracia. El argumento es que sin inclusión de estos ámbitos se trataría de democracias formales, sin contenido sustantivo. Si se entiende democracia de manera de incluir los ámbitos políticos, económicos y sociales, es consecuente que el funcionamiento de la democracia se mida tomando como índices el desarrollo económico y social, que son los de mayor preocupación de la gente, como indican las respectivas encuestas. Con base en este concepto de democracia, el balance para América Latina va a hacer hincapié en el insuficiente crecimiento económico, en la inalterada o incluso creciente desigualdad en la distribución del ingreso, en la permanencia de la pobreza y de la extrema pobreza, etcétera. Por lo tanto, entran en escena los déficits de esta época democrática que saltan a la vista y focalizan el presente. Sin embargo, si definimos la democracia en su sentido político institucional, el balance cambia notoriamente. América Latina nunca ha vivido una extensión tan amplia y un tiempo tan largo de democracia. Se festeja incluso su permanencia (criterio que por supuesto es reduccionista). Desde el punto de vista analítico, se respeta que

la democracia es un solo factor que influye en el desarrollo económico y social. En cambio, el uso de un concepto amplio de la democracia involucra el peligro de esperar demasiado de la democracia y las expectativas exageradas influyen en la connotación empírica de la democracia. El concepto amplio provoca de alguna manera la desilusión con el funcionamiento de la democracia, provoca el desencanto con la democracia existente y genera la idea de cambiarla por otra, a la que se adjudican en teoría logros más altos en el campo económico y social. Por consiguiente, el uso del concepto de democracia en su sentido amplio relativiza el valor de la democracia en su sentido estricto.

Podemos concluir que la denotación de la democracia tiene significativas consecuencias sobre la medición y evaluación de la democracia y sobre su connotación. Así, para expresar estas connotaciones de manera nítida, se usan ciertos adjetivos, cuya distinción más importante es entre connotaciones positivas o negativas, cambiantes en el tiempo. Respecto a las connotaciones negativas, en el pasado la democracia formal o burguesa ya llevaba esta connotación, hoy en día parecen ser la democracia liberal (por pensar también que es la hermana institucional de la política neoliberal) y la democracia electoral. Ambos adjetivos se refieren a la democracia realmente existente y expresan un sentido de disminución de la democracia, mientras que democracia participativa, democracia de ciudadanos y democracia social evocan sentimientos positivos, dado que no se refieren tanto a la realidad existente, sino se vinculan con ideas sobre el futuro deseado de la democracia.

### **Digresión: Concepto politológico e idea cívica**

Tomado de «Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen», de Claudia Zilla (2007: 68-70).

En la ciencia política tratamos con fenómenos a los que no solamente accedemos como politólogas y politólogos sino también como ciudadanas y ciudadanos. Como en toda ciencia social, en la ciencia política formamos parte de esa realidad que estudiamos. Por ello representa un desafío especial en esta disciplina desprendernos de nuestros valores e ideas cívicas a fin de poder optar por conceptos «más livianos» y útiles como instrumentos de análisis de nuestro objeto de estudio. Este reto lo ilustra Dieter Nohlen (en Nohlen *et al.* 2006: XXI) con el siguiente ejemplo:

[L]a democracia es un concepto sin definición precisa, universalmente aceptada. Se la puede definir en términos de Robert A. Dahl (1971) quien subrayó dos criterios: participación y pluralismo político. Es una definición sin duda estrecha y limitada, pero bien operacionalizable y mensurable. Es evidente que

cada uno de nosotros podría preferir una definición más amplia, más esencialista, más normativa, en la cual entrara todo lo bueno y lo hermoso de un orden deseado. Sin embargo, tal concepto no serviría de mucho para el análisis científico, pues si cada uno tuviera su concepto normativo del fenómeno de estudio, resultaría difícil llegar a resultados intersubjetivamente transmisibles.

Del mismo modo argumenta Max Weber (2001: 88) haciendo alusión a otro concepto clave de la politología y sociología: «El concepto científico de Estado, no importa cómo se lo formule, es naturalmente siempre una síntesis que nosotros emprendemos con fines cognoscitivos determinados. Por otro lado, sin embargo, se lo abstrae también de las síntesis imprecisas halladas en la cabeza de los hombres históricos».

Según Nohlen, «la definición de un concepto no equivale a una profesión de fe, para encarar una verdad propia de la estudiosa/del estudioso, sino a un examen lógico de su alcance, es decir, sus límites (lo que incluye, lo que excluye) y de su adecuación semántica a los objetivos del conocimiento» (en Nohlen et al, 2006: XX, XXI). Esto implica diferenciar el contexto de descubrimiento del contexto de justificación. [...] Obviamente, estas dos esferas no representan cubículos herméticos inconexos, sino que se encuentran vinculadas y bajo influencia recíproca. Especialmente íntima es la relación entre contexto de descubrimiento y contexto de justificación en las ciencias sociales y sobre todo cuando trabajamos con conceptos históricos cargados de valor. Toda politóloga es también ciudadana a la vez; una absoluta disociación de estos roles no es posible. Importante en el tratamiento de temas sociopolíticos es ser consciente uno mismo y dejar en claro a los demás, «cuándo calla el investigador y comienza a hablar el hombre como sujeto de voluntad» (Weber, 2001: 49). En ello consiste, entre otras cosas, el esfuerzo por alcanzar la mayor objetividad posible en el ámbito científico.

La centralidad otorgada por Nohlen a la precisión de los términos tanto en sus trabajos escritos como ponencias radica en la convicción de que: «Toda comunicación científica sería empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves» (Nohlen 2007: 2). La explicitación de los conceptos utilizados no solo aumenta la pureza analítica y la validez de nuestras investigaciones sino que además facilita la comunicación y por ende el control intersubjetivo de nuestro procedimiento y nuestros hallazgos.

## II. LA OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS

Aunque los conceptos siempre son abstractos, es útil otra distinción que se hace entre los conceptos abstractos o teóricos y los conceptos empíricos, distinción que es defendida en la doctrina científica empírico-analítica. Los conceptos empíricos

representan lo concretamente observable, y los conceptos abstractos, lo abstracto (por ejemplo: «desarrollo», «bien común»). Se les suele denominar «constructos», que no pueden remitirse directa y completamente a un concepto emanado de la observación y que por lo tanto no expresan ningún hecho de la observación inmediata. Sin embargo, mediante la operacionalización de los constructos, los estados de cosas a los que ellos se refieren se vuelven empíricamente observables y cuantificables. En otros términos, los constructos se combinan a través de la operacionalización con los fenómenos observables, y en el propio proceso de operacionalización se trata de alcanzar que los constructos operacionalizados reproduzcan el hecho observable lo más adecuadamente posible.

### 1. El concepto de desarrollo y su operacionalización

Un buen ejemplo para lo anteriormente expuesto constituye la operacionalización del concepto de desarrollo a través de indicadores con el fin de medir el nivel y el proceso de desarrollo. Conviene destacar primero que el concepto de desarrollo es multifacético, cuya definición misma constituye una buena parte de la problemática del desarrollo. No está dado de antemano ni es definible de forma generalmente válida, ni tampoco es neutral respecto a los valores, sino que depende del tiempo y el espacio, y especialmente de los valores individuales y colectivos vinculados con él. Por lo tanto, desarrollo es un concepto normativo hacia el cual se canalizan ideas respecto a la dirección deseada de las transformaciones sociales, teorías sobre las causas del subdesarrollo, afirmaciones sobre los grupos sociales portadores y esquemas de desenvolvimiento de las transformaciones socioeconómicas, decisiones sobre el instrumental de su implementación y mantenimiento, etcétera. Además de diferentes opciones políticas (relacionadas sobre todo con la disyuntiva mercado *versus* Estado), también las diferencias en la manera de ver el problema del desarrollo que existen entre las disciplinas científicas son responsables de la gran variedad de conceptos de desarrollo que conocemos. A esto contribuye también el hecho de que el concepto está sujeto a las transformaciones históricas. Finalmente, el concepto también toma en cuenta las experiencias que se obtienen de los procesos objetivos de desarrollo en los países en desarrollo, especialmente desde que el desarrollo de estos países fue declarado como una tarea internacional. Desde entonces, determinadas normativas cuantitativas, formuladas a nivel internacional, en el marco de la crítica a las estrategias de desarrollo elegidas, se convirtieron también en la medida de la adecuación de los conceptos de desarrollo que les servían de base.

## 2. Conceptos e indicadores sociales

No existe ningún indicador social que refleje en su totalidad un constructo teórico. Por lo tanto, en el caso del concepto de desarrollo, por lo regular, los indicadores de desarrollo que se expresan para los cálculos en forma de índices solamente representan aspectos parciales (económicos, sociales, políticos, ecológicos, etcétera.) del desarrollo. Cuántos y cuáles indicadores de desarrollo serán elegidos depende del concepto de desarrollo subyacente. Por lo tanto, primero se define, después se operacionaliza y finalmente se mide. La investigación de los indicadores del desarrollo se ocupa de encontrar los mejores indicadores posibles, es decir, aquellos que capten de la mejor manera el fenómeno que se quiere representar. Para algunos aspectos se han podido encontrar tales indicadores sociales (por ejemplo: la expectativa de vida al nacer, para el concepto de salud). Mientras más complejo sea el concepto de desarrollo, más indicadores sociales se requieren. Para conceptos como pobreza y desarrollo humano se requieren ya racimos de indicadores de desarrollo, y durante su determinación es importante tomar en cuenta diferentes tipos de indicadores: indicadores *per cápita*, de distribución, de entrada (*input*), de salida (*output*). El *Índice PNUD de Desarrollo Humano* (IDH), por ejemplo, asocia en los cálculos el PIB *per cápita* según paridades de poder adquisitivo, la expectativa de vida, la tasa de analfabetismo y el contingente de escolarización; el *Índice de Carencia PNUD* (CPM), para la medición de la pobreza y el suministro insuficiente (con consecuencias para el desarrollo de las capacidades productivas de los seres humanos), asocia la participación de los niños con peso insuficiente, los nacimientos sin atención profesional y la tasa femenina de analfabetismo.

## III. CONCEPTOS CLASIFICATORIOS Y CLASIFICACIÓN

El llamado concepto clasificatorio es el producto de un procedimiento lógico que sirve para la clasificación de objetos según sus características o sus relaciones en clases. Por medio de la clasificación, por su parte, se clasifica un campo objetivo en dos o más clases excluyentes. Las clases excluyentes son clases que no tienen características comunes o que se excluyen mutuamente. La clasificación es amplia, en el sentido de que todas las unidades o cualidades que pueden considerarse se pueden clasificar.

Dado que la formación de los conceptos clasificatorios se lleva a cabo en las ciencias sociales por el camino de la abstracción, estas son siempre artificiales (cf. Von Kutschera 1972), es decir, son construidas. A diferencia de las clasificaciones naturales (por ejemplo de la biología), no radican en las cosas mismas, sino

que se les agregan. Los conceptos clasificatorios tienen que ser científicamente eficientes y útiles.

Respecto a las clasificaciones, normalmente se forman con base en un solo criterio. Se entiende que los investigadores seleccionan el criterio según puntos de vistas relevantes, por ejemplo, acorde a las variables independientes que les interesan especialmente. Así, utilizar conceptos clasificatorios presupone un trabajo cualitativo, por lo cual las variables clasificatorias forman parte de los procesos del análisis político cualitativo, aunque su función para la investigación cuantitativa frecuentemente pone el acento en otros aspectos. Pero antes de medir las cantidades de algo, precisamente se tiene que definir lo que es. Antes de que pueda medirse el «desarrollo», como hemos demostrado antes, tiene que elaborarse el concepto o aclarar la cuestión de lo que ha de ser medido. «Es necesario clasificar para poder contar. Es necesario definir para poder clasificar» (Grosser 1973: 40).

Los procesos de clasificación por medio de conceptos clasificatorios se ocupan primordialmente de definiciones categoriales de fenómenos según sus cualidades y solamente en segundo lugar del grado en que se manifiestan estas cualidades; incluso la lógica de la clasificación es en realidad la de «esto o aquello» y no la de «más o menos de esto». Solamente cuando se ha comprendido la cuantificación como un proceso dentro de las clasificaciones, viene después en segundo lugar la cantidad gradual de las cualidades. La clasificación está especialmente vinculada con el método comparativo (véase lección II), en el cual está fuera de discusión la extraordinaria utilidad del procedimiento clasificatorio. En especial la cuestión de la diferencia o concordancia en la investigación comparativa se trata frecuentemente por medio de procedimientos clasificatorios; en ella se basa precisamente el análisis de casos similares comparables (estrategia de casos comparables).

## IV. CONCEPTOS TIPOLÓGICOS, TIPOS Y TIPOLOGÍAS

El tipo como concepto también artificial es una generalización en la que son reunidos en una especie de género los fenómenos que presentan similitudes respecto de determinadas características empíricas, estructuras o procesos, o bien coinciden en las características que son resaltadas porque se les considera relevantes. Los tipos son, en dado caso, conceptos de ordenamiento complejos que, por su parte, se dividen en subtipos para un registro más preciso de los fenómenos empíricos.

### 1. Conceptos tipológicos y tipos

En el método de tipificación se utilizan diferentes conceptos de tipo. Se distingue entre cuatro tipos principales: tipos clasificadores, tipos comparativos, tipos

ideales y tipos reales. (a) Los tipos clasificadores permiten la separación completa de los objetos de un ámbito de objeto, o bien de fenómenos sociales según sus propiedades en una o más clases disyuntivas (es decir, clases sin características comunes). Ejemplos para tipos clasificadores se observan en clasificaciones de personas según su nacionalidad o de los sistemas de partidos según el número de partidos (sistemas monopartidista, bipartidista, multipartidista). Todos los casos individuales deben asignarse de acuerdo con el principio de «una de dos» a los diferentes tipos, los que deben ser definidos de la manera más selectiva (es decir, disyuntiva) posible. Sin embargo, los tipos clasificadores no son «típicos» para la concepción y función de las tipologías, sino para las clasificaciones. (b) Los tipos comparativos son conceptos de ordenamiento que permiten formar, en vez de meras clases, clases ordenadas en forma de series. «Con un concepto comparativo no le asignamos o negamos sin más ni menos alguna propiedad a un objeto, como es el caso de un concepto clasificador, sino se la asignamos en mayor o menor medida al compararlo con otros objetos con respecto a dicha propiedad» (Von Kutschera 1972: 20). Los conceptos se construyen de tal forma que permitan hacer gradaciones y que los objetos analizados correspondan más o menos a los tipos configurados (un ejemplo proveniente de la investigación sobre partidos: partido de afiliados, partido de electores). Esta clase de tipos es llamada tipo diferencial: destaca aquellas propiedades hipotéticas de un objeto de estudio que más se distinguen de otras propiedades hipotéticas del mismo objeto. El tipo extremo representa la forma más pura del tipo diferencial por tanto es denominado también tipo puro (que no debe confundirse con el tipo ideal, como se puede ver más adelante). Los tipos extremos implican una distribución bimodal, «sirven de puntos de referencia conceptuales o ‘polos’ entre los que pueden clasificarse en una serie todos los fenómenos existentes en la realidad» (Hempel 1965: 87). Los conceptos de tipos comparativos permiten hacer una comparación cuantitativa, formular distinciones más finas que los conceptos clasificadores, así como descripciones y regularidades más precisas, sobre todo en combinación con conceptos métricos (véase Von Kutschera 1972: 20 y ss.). El concepto opuesto al tipo diferencial, el tipo promedio, juega un papel menor en los procedimientos tipológicos. Con el tipo promedio se destacan aquellas propiedades que se comparten con mayor frecuencia con todos los miembros del mismo género (por ejemplo la familia promedio mexicana). (c) El tipo ideal es un concepto de tipo desarrollado por Max Weber: una construcción racional de la forma pura que jamás se halla en la realidad. Con la definición conceptual del tipo ideal se remitió Weber a las controversias del neoidealismo y neokantianismo para desarrollar un procedimiento metodológico propio de las ciencias del espíritu. Según Weber (1973: 560), la sociología debe «diseñar

tipos (ideales) de fenómenos de aquella clase, los cuales muestran cada uno en sí la unidad consecuente de una adecuación al significado lo más íntegra posible, pero que por lo mismo, en esta forma pura y absolutamente ideal, tal vez nunca se presenten en la realidad, al igual que una reacción física [...]. La casuística sociológica es posible únicamente a partir del tipo (ideal) puro». Para Weber, el tipo ideal debe cumplir las siguientes funciones: (1) construir de forma pura un contexto, (2) considerarse expresamente como constructo, (3) no ser una hipótesis para examinar circunstancias empíricas, sino estimular la formulación de hipótesis nuevas por medio de lo empírico, (4) confrontar sistemáticamente la realidad con el tipo ideal, y (5) mediar el método explicativo con el interpretativo. El tipo ideal es, entonces, una abstracción conceptual y material —surgida por medio de la selección— de características y valores a partir de una circunstancia compleja, la cual arroja un modelo para poder analizar casos análogos. El tipo ideal es para Weber un constructo racional que permite identificar «desviaciones» en el comportamiento de personas y organizaciones y determinar concretamente los factores causantes de estas desviaciones. La configuración más bien deductiva de tipos ideales fue criticada, entre otros factores, porque las razones para el procedimiento selectivo —que debería ser en función del análisis objetivo— no siempre son accesibles a un examen intersubjetivo, y la descripción del caso individual, por muy detallada que sea, está previamente influida por la selección. (d) A diferencia del tipo ideal, el tipo real no es un constructo conceptual puro y alejado de la realidad. Es una construcción mental de bajo nivel de abstracción y muestra un alto grado de coincidencia con el objeto o acontecer analizados. Eventualmente corresponde a un esquema de modalidades de características que aparece en la realidad (variables, interacciones). Especialmente la investigación empírica que quiere llegar a afirmaciones de pronóstico depende de tipos reales y de sus isomorfismos con la realidad.

Los tipos, mediante los cuales se construyen tipologías, juegan un papel importante en la ciencia política. La historiografía destaca la construcción y el uso de tipologías como características para el análisis en las ciencias sociales. El científico social construye modos típicos de comportamiento o acción a partir de sus observaciones de la realidad social. Como ejemplo de una construcción tal, nos puede servir el *homo oeconomicus*, una persona cuya acción se guía exclusivamente por la perspectiva de la utilidad económica: por la maximización del beneficio y la minimización de los recursos. Empero, se tipifican también fenómenos sociales e históricos como el feudalismo, la revolución, la burocracia. Los patrones de comportamiento o de acción estables en el tiempo son característicos para los tipos estructurales, por ejemplo los tipos de familia (como la familia nuclear opuesta

a la familia extendida) o de sociedad (por ejemplo el feudalismo opuesto a otros tipos de sociedades como la industrial).

## 2. Tipologías

Las tipologías (del griego *týpos*, «cuño», «golpe», y *lógos*, «ciencia», «doctrina») crean un orden sistemático de fenómenos establecido sobre la base de tipos.

En términos epistemológicos, la formación de tipologías es idéntica a aquellas de clasificaciones; en la práctica de investigación se encuentran tanto construcciones basadas en conceptos de tipos clasificadores y comparativos como el empleo de tipos ideales. A diferencia de la clasificación, para la tipología es rara la formación de tipos con limitación con base en un solo criterio. Las características no proporcionan tampoco una separación tan precisa como aquella entre clases.

En este sentido, en la tipología de los sistemas de partidos de Giovanni Sartori, el criterio fundamental del número de partidos es complementado de modo alternado por otras características distintivas. En el centro está finalmente ya no la formación de clases, sino la elaboración de las propiedades de tipos (Sartori 1976). Klaus von Beyme (1986) hace evidente (a) en qué gran medida las tipologías pueden y tienden a ser adaptadas al rápido cambio de los fenómenos, (b) que los tipos deben ser realistas para ser fructíferos, y (c) que la distinción entre diferentes tipos es científicamente razonable, si esto acerca los problemas científicos a su solución (véase lección IX).

**Cuadro 1: Tipologías de sistemas de partidos**

Sistemas de partidos según Sartori	Sistemas de partidos en las democracias occidentales según Von Beyme
1. Sistemas monopartidistas	1. Pluralismo moderado
2. Sistemas hegemónicos	a) con partidos de extremo alternantes, de preferencia sin coalición
3. Sistemas de predominancia	b) con partidos de extremo alternantes y socio de coalición estable
4. Sistemas bipartidistas	c) con coaliciones del centro o gran coalición
5. Pluralismo limitado	2. Fundamentalismo polarizado
6. Pluralismo extremo	a) con una oposición fundamentalista que acaba con el centro
7. Sistemas atomizados	b) efectos centrífugos extenuantes de la oposición fundamental
	3. Sistema de un partido hegemónico en el pluralismo polarizado

En la forma de proceder ideal-típica, en parte se abandona incluso totalmente la estabilidad del criterio. Por ejemplo, en la tipología de regímenes autoritarios de Juan J. Linz (2006) —que comprende un total de siete tipos— se pregunta en el primer tipo por las fuerzas sociales que producen el poder estatal, en el segundo, por el modo de representación de intereses y se destaca el carácter forzoso del patrón de resolución de conflictos. En el tercer tipo se trata de la participación y las formas de participación de la mayoría de la población, en el cuarto, de la función que cumple el tipo de régimen en el proceso de desarrollo. Para el quinto tipo se convierte en criterio la cuestión de la discriminación racial y, finalmente, para el sexto y el séptimo tipo, la ubicación histórica del régimen en el tiempo: concretamente, en relación con el totalitarismo (pretotalitario o posttotalitario).

La importancia teórica de la tipología es menor de lo que sugiere su uso frecuente en la ciencia política. Ellas son útiles principalmente para la descripción y ordenamiento de observaciones, pero no para su explicación. No obstante, muchas veces son presentadas o malentendidas como teorías. David E. Apter y Charles Andrain (1972: 26) constataron: «Entre más grande sea la confianza en las tipologías, menos sofisticado en lo teórico es el campo de estudio». Se puede objetar que en los casos en que no sepamos explicar los fenómenos, al menos intentemos clasificarlos y que las tipologías, si queremos que sean útiles a la ciencia, realicen al menos distinciones adecuadas al problema, para que ayuden a avanzar científicamente. La eficiencia teórica de las tipologías en la ciencia política depende decisivamente, entonces, de la manera en que se construyen y de los fines para los que se utilizan.

## V. LOS CONCEPTOS EN LA INVESTIGACIÓN COMPARATIVA

No hay comparación sin concepto. Esta tesis es fundamental. Y para que una comparación tenga frutos, los conceptos deben ser precisos y transparentes.

1. En la comparación cualitativa, el investigador debería ser consciente de que la formación de conceptos es un problema especialmente arduo que requiere un tratamiento «de artesano». Una primera consideración se refiere a que el comparatista investiga bajo la presión de «muchas variables, pocos casos». Ante este problema, el comparatista se ve facultado a extender los conceptos, una estrategia que pretende paralelamente reducir el número de variables y aumentar el número de casos. Sin embargo, en tanto se mitiga un problema básico del método comparativo, se genera no obstante otro, el de que los conceptos pierden precisión y transparencia. Como ejemplo puede servir el concepto de *effective threshold* («barrera de representación efectiva») de Arend Lijphart (1994), el cual acoge en sí dos fenómenos diversos en sus causas y, parcialmente, también en sus consecuencias:

la barrera de representación natural que deriva del número (reducido) de escaños a ser distribuidos en una circunscripción electoral y la barrera legal de representación artificial, fijada por ley. En cuanto a sus consecuencias, en general, la barrera natural produce mayor desproporcionalidad entre votos y escaños que la barrera artificial.

Una segunda consideración se refiere a la formación de conceptos en general y recurre a la atención llamada por parte de Sartori (2000) respecto a diversos peligros de la formación y utilización de conceptos en el marco de la investigación comparada en ciencia política: (a) Parroquialismo: el descuido de términos y conceptos teóricos ya establecidos. Se exceptúan de esto ciertas explicaciones y el desarrollo de nuevos conceptos con sentido estratégico para la investigación. (b) Clasificación espuria (*missclassification*): la asignación errática de casos de análisis a conceptos (como sistemas semiautoritarios a democracias en la forma de democracias con adjetivos; véase Linz 2003). (c) Gradualismo (*degreeism*): el establecimiento arbitrario o manipulativo de puntos limítrofes (*cut-off-points*), en los cuales la calidad de un fenómeno se convierte en una distinta (como las democracias en fase de transición en democracias consolidadas). (d) Estiramiento conceptual (*conceptual stretching*): la sobreextensión del concepto por medio de la ampliación de sus dimensiones características, a través de una excesiva diferencia interna.

2. El diseño de la comparación, la diferenciación de concepto, el nivel de abstracción son de significación importante para construir teorías, especialmente para el tipo de teoría que proviene de la investigación comparativa.

Sartori ha llamado la atención reiteradamente sobre la relación de estas entidades, especialmente sobre la vinculación inversa entre alcance e intensidad/especificidad de los conceptos. Bajo alcance se entiende el número de fenómenos a los cuales se refiere el concepto, y bajo intensidad/especificidad, las propiedades del concepto, su precisión empírica y su controlabilidad. La relación vinculante radica en que a mayor alcance del concepto (por ejemplo, en vez de democracia de los países industrializados de occidente, todos los países que se entienden como democracias), procede una menor intensidad/especificidad de este (la diferenciación consecuente según calidad democrática, Estado de derecho, Estado social, etcétera, no desempeña ningún papel más). Al basarse en esa relación inversa, Sartori constituyó su escala de abstracción (*scale di astrazione*) con la que él recomienda al comparatista preguntar, de acuerdo con el ascenso o descenso, si las propiedades atribuidas al concepto aún siguen siendo las mismas (por ejemplo, si estas han decrecido o aumentado). Recién después de esta prueba conceptual-clasificatoria (conforme al principio categorial de disyunción, lo Uno o lo Otro) es posible medir (conforme al principio del Más o Menos, o bien, del grado).

A mayor grado de abstracción, menos adecuada será la perspectiva del grado, en contraste con el más bajo nivel de abstracción donde ella esté dada (Sartori 2000). Al partir de estas reflexiones, en el campo medio de la escala de abstracción —donde el alcance y la intensidad/especificidad de los conceptos mantienen su equilibrio— se le presenta a la ciencia política —y a la ciencia política empírica en especial— la tarea de utilizar de manera fructífera el método comparativo con el fin de apuntar a generalizaciones empíricas comprobables.

**Cuadro 1. Relación entre comparación, diferenciación conceptual y tipo de teoría**

Comparación, alcance y características	Diferenciación de conceptos	Tipo de teoría
Interárea heterogénea	Extensión máxima Baja intensidad Conceptos abstractos Comprobación empírica limitada	Global Gran alcance
Interárea homogénea	Relación equilibrada entre extensión e intensidad medias Conceptos clasificatorios (marcadores de diferencias)	Alcance medio
Estudio de caso	Intensidad máxima Extensión mínima Conceptos textualmente sensibles	Alcance menor

Cuadro basado en Sartori 2000.

El cuadro 2 resume de manera esquemática las relaciones entre alcance comparativo, diferenciación de conceptos y tipo de teoría. No obstante, en la praxis de la investigación se observan a menudo relaciones divergentes entre las tres entidades. Frecuentemente una comparación de menor amplitud (de dos o tres casos escogidos por ser especialmente conocidos por el investigador) fundamenta generalizaciones o tipos de teorías de mayor alcance, sin que el carácter hipotético quede aclarado o se reduzca su función a un objetivo heurístico. Las consideraciones anteriores permiten comprender los problemas metodológicos que se le presentan a una ciencia política comparativa con aspiración a generar teorías.



## IV ENFOQUES

El término enfoque (*approach*) designa en su sentido estricto una aproximación científica específica al objeto de investigación, que consiste en un sistema de preceptos que combina coherentemente elementos de teoría, método y técnica de investigación.

En la literatura de la ciencia política, el concepto, muy común, de enfoque se utiliza a menudo de manera ambigua y vaga. Algunas veces se iguala a la teoría, y a veces, al método; algunos autores lo ubican entre la teoría y el método, otros, entre el método y la técnica de investigación. También se encuentran combinaciones, como enfoque teórico o enfoque metódico. Este uso poco nítido hace que el término siempre parezca adecuado, pero da lugar a una confusión conceptual. No obstante, enfoque expresa de hecho algo específico, que no es sinónimo de método ni de teoría. Se diferencia de teoría, porque su contenido no puede someterse a un examen empírico, se contrarresta más bien al de otra aproximación o perspectiva de ver un fenómeno, lo que lleva a contemplar cuál de los enfoques es más apto o fructífero para una cabal comprensión de la realidad observada. Se diferencia de método, término que se refiere al procedimiento y a las herramientas de investigación. Por lo tanto, la expresión es a menudo utilizada como concepto residuo que incluye todos los abordajes a un problema científico que ni son teoría ni método. En esta función reside su uso difuso. A veces equivale simplemente a una perspectiva entre otras sin mayor contemplación de sus implicancias teóricas y metodológicas. En este su sentido estricto, sin embargo, no debería ser localizado tampoco en un plano propio entre un ordenamiento pensado como vertical-jerárquico, de teoría, método y técnica de investigación. Dado que el término combina generalmente elementos de estos tres ámbitos, ocupa por lo tanto un espacio propio al lado o más bien a lo largo del eje teoría, método, técnica de investigación. Los siguientes tres ejemplos demuestran

precisamente el uso más fructífero del concepto cuando define planteamientos relacionados con la teoría, el método y las técnicas de investigación:

- (1) El enfoque histórico-genético se basa en: (a) respecto al nivel teórico en la explicación de los fenómenos a partir del contexto histórico de su surgimiento y su desarrollo; (b) con respecto al método en el procedimiento histórico hermenéutico; (c) con respecto a la técnica de investigación en la crítica interna y externa de fuentes.
- (2) El enfoque sociológico y el enfoque social-psicológico que están paradigmáticamente frente a frente en la investigación empírica del comportamiento electoral. Se les suele llamar también el enfoque del grupo de referencia y el enfoque de identificación partidaria. Se distinguen (a) con respecto al nivel teórico por la determinación socio-estructural del comportamiento por un lado y la identificación partidaria y la racionalidad política (teorías expresivas *versus* teorías instrumentales de la elección) por el otro, (b/c) con respecto al método y a la técnica de investigación por el empleo de la estadística descriptiva, de datos agregados y de información cualitativa por un lado y la estadística concluyente, de datos individuales y de información cuantitativa por el otro.
- (3) El enfoque de área (*area approach*) como estrategia de investigación vinculada con el método comparativo (véase lección II). Se define: (a) con respecto al nivel teórico por el alcance limitado de las afirmaciones científicas (para un área socio-cultural definida); (b) con respecto al método por su integración en el método comparativo bajo el supuesto de relativa homogeneidad de las variables contextuales; (c) con respecto a las técnicas de investigación por su apertura, dado que el método comparativo no está fijado en determinados procedimientos estandarizados.

En lo siguiente, se realiza una inmersión más en profundidad de varios enfoques, empezando con los aplicados en el estudio de un fenómeno institucional específico, los sistemas electorales, y sus consecuencias, seguido por enfoques en el estudio de la política en la región latinoamericana. A continuación se presenta de forma más detenida el enfoque histórico-empírico, dado que este enfoque permite superar algunos problemas de análisis de otros enfoques aplicados al estudio de la política en Latinoamérica y es el preferido por el autor. Finalmente se exponen los diferentes enfoques dentro de un movimiento social, el feminismo, que se entiende al mismo tiempo como teoría en su sentido más macro: de visión del mundo, de un horizonte de experiencia cotidiana y de campo de acción. Este apartado ha sido escrito en conjunto con Andrea Ebbecke-Nohlen.

## I. ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

En adelante se distinguen tres enfoques presentes en la investigación sobre sistemas electorales. La distinción resulta útil para comprender mejor las diferencias tanto entre investigadores individuales como entre diversos resultados de investigación; asimismo, es de gran importancia para el análisis, la comparación y la valoración de los sistemas electorales, así como especialmente para la asesoría política. Dicha diferenciación 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 por distinguir se puede denominar normativo, término que se refiere no a normas legales, sino a valores e ideales. 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. Por ejemplo, la opción por el sistema de mayoría relativa se fundamenta con el argumento de que solo este sistema electoral reflejaría 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, está representado por el filósofo Sir Karl R. Popper (*The Economist*, 1988), quien defendió su opción por determinado sistema electoral al recurrir a un fundamento de filosofía política alejado de la experiencia empírica, pese a ser, en su epistemología, un defensor a ultranza del examen empírico (método de ensayo y error). Por cierto, el enfoque normativo implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación, así como de un sistema electoral correspondiente. En este enfoque se sostienen certezas en cuanto a los efectos y ventajas de ciertos 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 superior a la representación proporcional», o «el sistema electoral de pluralidad es el que mejor corresponde con la esencia de la democracia, con la esencia del gobierno parlamentario», etcétera. Asimismo, a partir de un caso se deducen más o todos los casos, es decir, se extrapola. Desde una óptica normativa, se defiende la tesis de que lo considerado válido en un caso lo es también en los demás. Esta tendencia se expresa en afirmaciones que se postulan con carácter de ley, como «el sistema electoral de pluralidad conduce al sistema bipartidista».

En la actualidad, el estudio teórico de los sistemas electorales, de las ventajas y desventajas de los principios de representación, su nexos con la institucionalidad política en general y la dinámica de los procesos políticos sigue basándose en los

escritos del enfoque normativo. Es más, gran parte de lo que el lego en la materia cree saber sobre los sistemas electorales se fundamenta normalmente en el cuerpo de supuestos y afirmaciones del enfoque clásico. El punto fuerte de este enfoque reside en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, es decir, en centrar la atención en cuestiones que tienen relevancia real; asimismo, en no temer efectuar apreciaciones en forma de relaciones causales, utilizando un horizonte de interpretación arraigado en la teoría política. Así, a menudo se formulan proposiciones valorativas sobre supuestas relaciones causales. Por lo contrario, la debilidad del enfoque reside en no tomar en cuenta el espectro de diferenciación entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación, ni el contexto histórico de los sistemas electorales, cuestiones que son realmente determinantes para evaluar sus efectos y realizar valoraciones.

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística. Debido a 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 las dimensiones históricas e internacionales. En comparación con el normativo, el enfoque empírico-estadístico diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, con el fin de tratarlos estadísticamente como variables en el marco de una relación multicausal. Enormes avances se lograron en el estudio de los sistemas electorales y sus efectos gracias a este nuevo enfoque, así como a lo largo de su aplicación. Al respecto, una comparación de los dos estudios que mejor representan al enfoque empírico-estadístico —es decir, el trabajo pionero de Douglas W. Rae (1967) y la gran investigación de Arend Lijphart (1994)— permite visualizar el progreso alcanzado por este enfoque; sin embargo, el enfoque empírico-estadístico 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 en el caso del sistema de representación proporcional personalizada de la República Federal de Alemania, a cuyas circunscripciones electorales (la mitad de los escaños se eligen en circunscripciones uninominales, la distribución proporcional se determina a nivel nacional, que para este efecto sirve de circunscripción única) adjudica un tamaño promedio de valor dos (Rae 1967). También puede implicar cambios conceptuales (por ejemplo, ampliando la definición del concepto de sistema electoral a través de la inclusión de características que se puedan medir, como el tamaño del Parlamento (en Lijphart 1994) y reduccionismos en el análisis de los sistemas electorales concretos para facilitar la clasificación (por ejemplo, en los sistemas de representación proporcional personalizada). Por último, la tendencia a centrar la investigación en el aspecto medible del problema desplaza la atención del investigador hacia el

campo fundamentalmente matemático de la materia (por ejemplo, métodos de adjudicación de escaños y grados de proporcionalidad), descuidando de cierta manera lo 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 y 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 tanto su funcionamiento como sus efectos. En comparación con el empírico-estadístico, este enfoque es descriptivo-individualizante y es objeto de críticas desde el campo estadístico; no obstante, el enfoque histórico-empírico es también comparativo. De ahí la importancia del caso individual, dado que solo 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 pone énfasis especial en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio. A veces, en los estudios nacionales se descuida ciertamente el aspecto comparativo, el cual resulta clave en el enfoque histórico-empírico. Al mismo tiempo, cabe reconocer que, en comparación con los otros dos, este es el enfoque que más se presta a la consultoría política en el ámbito de los sistemas electorales. Se debe destacar que ello implica el estudio detallado de los factores contextuales, antes de pronunciarse a favor de un sistema electoral en particular.

Los tres enfoques referidos 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; si bien sus interrogantes no son de ninguna manera obsoletos, no es de esperarse nuevas o mejores respuestas que aquellas dadas al cabo de los debates clásicos.

En cuanto a los enfoques empíricos, no está en absoluto descartado que el investigador con orientación empírica tenga preferencias normativas. Esto es válido respecto de Arend Lijphart, cuya preferencia por la representación proporcional es conocida, o de Giovanni Sartori, quien se pronunció a favor del sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (1994). En los últimos años, me he expresado crecientemente a favor de sistemas electorales combinados con efectos proporcionales, aunque sigo sin tener mi sistema predilecto o *best system*. Por lo contrario, mi tesis es que no existe un *best system*, sino únicamente sistemas electorales que se adaptan mejor o peor, de acuerdo con las circunstancias.

## II. ENFOQUES EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA LATINOAMERICANA

El hecho de que el contexto del objeto de estudio cambia según distintas latitudes, hace surgir la cuestión de qué tipo de enfoque conviene aplicar por esta misma razón. Por lo demás, hay tradiciones que abarcan científicamente la política según regiones y países. Conviene diferenciar entre tres enfoques: el interdisciplinario, el nacional de orientación histórica-genética y el internacional de orientación comparativa, originado en la ciencia política internacional, o sea de fuente occidental. Las opciones tienen sus pros y sus contras. Vamos a tratarles en el siguiente orden: el enfoque interdisciplinario, el enfoque occidental comparativo y el enfoque nacional histórico-genético.

### 1. El enfoque interdisciplinario

Esta opción seguramente es muy valiosa y tiene su encanto. En el diálogo con otras disciplinas se vislumbran mejor las condiciones epistemológicas de la propia disciplina que a menudo se quedan implícitas, no articuladas (véase lección III). Además, el enfoque interdisciplinario permite identificar reduccionismos de cada una de las disciplinas participantes. Como sentencia Wolfgang Schluchter (2010), nadie conoce bien su propia disciplina si solo conoce la suya. La confrontación con el conocimiento de otra disciplina no debería ser vista como un reto; de verdad, este otro conocimiento es complementario. A veces, la interdisciplinariedad lleva a compartir entre los investigadores ideas, conocimientos y sentimientos que coadyuvan a la interpretación de la empiria. Por lo demás, para estudios interdisciplinarios, parece haber fondos por el lado de instituciones internacionales, como por ejemplo del PNUD, hecho que demuestran sus periódicos *Informes sobre el Desarrollo Humano* nacionales, subregionales y regionales. Sin embargo, todos estos beneficios del enfoque interdisciplinario dependen de la calidad de los investigadores de las diferentes ramas del saber. Se supone que son buenos conocedores de la realidad en que viven. Es notorio, sin embargo, que las investigaciones nacionales, muy relacionadas con las agendas políticas del respectivo país, se desconectan a menudo de los temarios y desarrollos de la ciencia política a nivel internacional.

Así, el mayor problema de la inclusión de la investigación electoral en un concepto de estudios interdisciplinarios regionales consiste en perder la rigurosidad conceptual y analítica de la ciencia política. Para no transmitir solo impresiones generales, cito un ejemplo referido al sufragio y al sistema electoral, tomado del *Segundo Informe sobre el Desarrollo Humano en Centroamérica*. Allí se sostiene que «un principio democrático fundamental es que todo voto cuenta por igual» (PNUD 2003: 253).

En adelante se vincula esta idea con la proporcionalidad que consiguen los sistemas electorales respecto a la relación entre votos y escaños. Se da por entender que es difícil lograr tal «representación electoral perfecta», pero que no todos los sistemas electorales se alejan en la misma medida de tal ideal. En esta argumentación, no se diferencia entre valor numérico y valor de logro del voto. Mientras que el valor numérico del voto cae en el ámbito del derecho a sufragio y es un derecho constitucional que tiene que ser garantizado en la práctica, el valor de logro del voto cae en el ámbito del sistema electoral en su sentido estricto y es justamente la propiedad por la que los sistemas electorales se diferencian entre sí. La equidad del valor de logro de los votos varía según los sistemas electorales. O sea, los votos no cuentan igual. El estudio al que me refiero sigue demostrando las distorsiones del principio que exponía, utilizando dos indicadores de diferente índole, sin distinción entre ellos: el primero es la razón de representación o el número de habitantes que un congresista representa. El segundo indicador es «la desproporcionalidad electoral, o la diferencia entre el número de votos que recibe un partido y la representación electoral que logra». Mientras que el primer indicador mide la equidad del valor numérico del voto, el segundo el valor de logro del voto. Mientras que una distorsión en el primer caso podría indicar graves problemas de equidad en el derecho a sufragio, el segundo informa solo sobre el grado de proporcionalidad que alcanza el sistema electoral, aunque no solo por sí mismo (lo que el estudio da por entender) sino en dependencia de otros factores como son por ejemplo la estructura del sistema de partidos políticos y la distribución regional de las preferencias políticas. Así, el estudio citado es analíticamente distorsionado y no representa el «estado del arte» de la ciencia política. En el grupo interdisciplinario, nadie se da cuenta de esto.

## 2. El enfoque occidental-comparativo

Si consideramos ahora la alternativa, la ciencia política como sección de la ciencia política madre en sus estudios electorales, que se distingue de ella solo por la región que enfoca, es decir América Latina, es notorio que el gobierno comparado hasta hace poco no incluía a América Latina, con el efecto de que la región casi no cuente con su contexto en la disciplina madre. Sus conceptos y teorías, o sea los instrumentos del análisis más allá de los métodos de investigación, son abstracciones de una realidad diferente a la latinoamericana, de las experiencias europeas y angloamericanas. Como decía Juan Carlos Agulla (1984: 53): Son «teorías analíticas elaboradas en, por y para las sociedades nacionales dominantes en Europa y de los EE.UU., pero que tenían la pretensión, por considerarse

científicas, de que sus conclusiones eran válidas universalmente». El sociólogo argentino hizo esta observación hace 25 años.

La ciencia política comparativa, especialmente su corriente cuantitativa, está lejos de tomar en serio esta advertencia. Sobran los ejemplos en la consultoría institucional, cuando se acude a proponer reformas institucionales a medida de las experiencias europeas. Un buen ejemplo de esta tendencia muy extendida es el intento de Arend Lijphart (1991) de ofrecer «Institutional Choices for New Democracies», no tanto por sus recomendaciones sino por la manera de elaborarlas. Tomó como base empírica las democracias consolidadas del mundo, excluyendo explícitamente de su muestra de casos a las democracias jóvenes, a las que dirigió el mensaje. Por lo tanto, no tomó en cuenta la gran diferencia contextual entre el mundo emisor y receptor de las instituciones, la que impide pensar en que ellas tengan los mismos efectos. Viajando de un país (desarrollado) a otro (en vías de desarrollo): ¿Qué posibilidades de éxito tiene una institucionalidad en un entorno diferente al que ha sido su base constituyente? El enfoque de investigación tiene que ser sensible a esta pregunta.

Otro lindo ejemplo para el desfase entre enfoque y contexto constituye el *Índice de Transformación Bertelsmann* de la Fundación Bertelsmann (Alemania) que se aplica universalmente para medir dos procesos que se perciben como combinados prácticamente en uno: la democratización política y la transformación económica, o sea, la adaptación del modelo de mercado de los países ricos en los países de reciente democratización. El enfoque supone que ambos procesos serían partes de la misma medalla, que «democracia y economía de mercado se han desarrollado mundialmente como nortes de una sociedad futura» (Bertelsmann Stiftung 2008: 7). Es obvio que la visión normativa o teleológica del análisis de la política de reforma de los países, en su camino hacia una democracia de economía de mercado, privilegia la perspectiva analítica del déficit de transformación. El estudio se centra especialmente en los países «que no se han consolidado aún completamente respecto a la democracia de economía de mercado» (Bertelsmann Stiftung 2008: 9). Así se universaliza como objetivo y criterio de medición la experiencia europea de las democracias de bienestar de hoy y el entorno en el que los países del este de Europa se sumergen en el reto en su fase de plena integración a la Unión Europea. Queda fuera de consideración que en otras regiones del mundo las sociedades podrían preferir opciones distintas, por ejemplo la democratización política combinada con un modelo de desarrollo en el que el Estado frente al mercado juegue un rol privilegiado. Tampoco se toma en cuenta que la búsqueda de realizar uno de los objetivos según el modelo del mercado podría producir en un entorno diferente un efecto negativo sobre la realización del otro, o sea, que podría existir un *trade off* entre ambos objetivos.

Por lo tanto, no se percibe los efectos de hecho negativos de la política neoliberal sobre el desarrollo de la democracia en la región.

Por supuesto, bajo los criterios mencionados, la evaluación del desarrollo democrático y de economía de mercado resulta ser ambivalente. Algunos países, y Chile por encima de todos, han progresado mucho en el camino hacia una democracia de economía de mercado, al contrario, otros demuestran una notoria regresión. Al menos el *Informe Bertelsmann* menciona que en América Latina se debate sobre el camino más adecuado entre mercado y Estado. Este conflicto que tiene una larga tradición en la región, ha sido reactivado por el neoliberalismo y ha generado en algunos países una política aguda en contra del mercado. El informe menciona una posible tendencia hacia un cambio de paradigma en América Latina, cuya ocurrencia mientras tanto no se puede negar más. Sorprende por lo demás que en el Ranking del índice del proceso de transformación aparecen algunos países en los que se lleva a cabo una aguda política antineoliberal, indicados como si estuvieran mejorando su desempeño en el camino hacia la democracia de economía de mercado (Bertelsmann 2008: 234 y 237). Al final, el enfoque teleológico enturbia incluso el análisis empírico.

### 3. El enfoque nacional histórico-genético

La posible debilidad analítica de esquemas universalistas de origen occidental para otras regiones puede tener la consecuencia de que los investigadores latinoamericanos traten de formar conceptos propios, referidos a su caso concreto, sin ningún, o de poco, contenido comparativo. Puede originarse, sin embargo, también en la tradición histórica-genética de los estudios de la política en América Latina y un conocimiento más bien rudimentario de la comparación como método de análisis, lamentado por los propios politólogos latinoamericanos. Es cierto, a veces los conceptos corresponden a intuiciones de un solo investigador sin correspondencia comparativa y así cumplen de lleno con el atributo de ser parroquial (Sartori 2000). Un buen ejemplo lo constituye el concepto de «enclave autoritario», introducido por un sociólogo chileno y referido a las instituciones provenientes de la dictadura pinochetista (1973-1990) que se mantenían en tiempos de la democracia. Como enclave autoritario identificaba, por ejemplo, el hecho de que se continuara en la composición del Senado con algunos senadores que no eran elegidos, sino nombrados; también el hecho de que se continuara aplicando el sistema electoral binominal, ambas instituciones provenientes de la legislación anterior a la democracia. Con esta conceptualización se obstaculizó la aplicación de experiencias y criterios comparativos. Respecto a los senadores nombrados, se perdía de vista que en Italia, por ejemplo, hay algunos senadores

nombrados por el Presidente de la República, sin que esto causara grandes problemas. Respecto al sistema binominal, se perdía de vista que la génesis de un sistema electoral es un criterio de segundo orden en relación al desempeño funcional en su examen de legitimidad. Con la connotación negativa del concepto de enclave autoritario, se recurrió de nuevo «a la simple tesis de que de lo bueno solo puede resultar el bien y de lo malo solo el mal», a lo que Max Weber (1998: 168) respondía: «No solamente el curso todo de la historia universal, sino el examen imparcial de la experiencia cotidiana, nos están mostrando lo contrario». Con la insistencia en su origen, se sataniza el sistema binominal (y a los que lo defienden) y se deja fuera de atención el que haya contribuido a estructurar la competencia política, a facilitar la formación de una coalición entre dos partidos —que eran antagónicos en la época preautoritaria y por su ideologización polarizante altamente responsables por el derrumbe de la democracia (como confiesan hoy en día ambos partidos, véase Zilla 2010)—, y a gobernar con gran estabilidad durante dos decenios a Chile. Tampoco se compara con otros países con experiencias parecidas como por ejemplo España, país en el que las cortes franquistas legislaron la Ley de Reforma política cuyo núcleo era la determinación del sistema electoral para las primeras elecciones postfranquistas. Este sistema, sin embargo, resultó ser permanente gracias a su capacidad de garantizar dos tipos de integración, integración de los nacionalismos periféricos a través de un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños de sus representantes, e integración en el sentido de favorecer a los grandes partidos de cobertura nacional para facilitar la gobernabilidad del país (véase Nohlen 2004). Aunque el sistema electoral español ha sido criticado fuertemente en los medios de comunicación no por su génesis, sino por sus listas cerradas y bloqueadas, los expertos politólogos lo han defendido por sus méritos (véase Montabes 1998). Así, sin experiencia comparativa, debido a una muy cuestionada conceptualización de los fenómenos observados, existe incluso el peligro de construir problemas que de hecho no lo son, y de buscar razones y soluciones a estos problemas que no sería necesario buscar sin haber construido estos problemas fantasmas. En este sentido el investigador social parece entrar en «la relación perversa del intelectual con el poder que le ha permitido jugar con tanto éxito el papel de movilizador de las soluciones a los problemas que él mismo ha diagnosticado, o sea construido socialmente» (Brunner 1986: 26).

#### **4. El enfoque comparativo contextualizado**

La insuficiencia o no pertinencia del enfoque desarrollado en el entorno democrático occidental de los países industrializados y de los otros enfoques mencionados hace ineludible un enfoque de investigación distinto. Como solución

se recomienda el enfoque comparativo contextualizado. Este enfoque privilegia la comparación en la dimensión histórica y espacial-internacional. De esta manera, recurre también a la sabiduría de la ciencia política, emanada de la comparación, o sea al cuerpo de conocimiento de la disciplina, acumulado a través del tiempo. Sin embargo, este enfoque comparativo se cuida mucho de aplicar los conceptos y teorías surgidas del contexto europeo o norteamericano, sin más, a un contexto distinto, sin darse cuenta de sus límites analíticos y operativos que exhiben en el contexto receptor. Por lo contrario, el enfoque comparativo contextualizado hace hincapié en el contexto como condición ineludible para el estudio y la explicación de los fenómenos comparados, de acuerdo a la tesis: «el contexto hace la diferencia» (Nohlen 2003). La comparación y el contexto constituyen junto con los conceptos los ejes del enfoque histórico-empírico, sobre el que va arrojar más luz el capítulo siguiente.

### III. EL ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO

El enfoque histórico-empírico reúne dos elementos, el histórico y el empírico, y los conecta en un todo que se diferencia de otras combinaciones de ambas expresiones, como por ejemplo histórico-genético y empírico-analítico.

#### 1. El concepto «empírico»

Mientras que lo histórico parece fácil de precisar —se refiere a lo individual y singular de los fenómenos observables en la realidad—, el concepto empírico (del griego *empeiria* / «experiencia»), es utilizado con diferentes significados. Empírico puede significar: (a) lo dado históricamente, la realidad (a diferencia de la mera posibilidad o la realidad irracional, supraempírica); (b) basado en la experiencia o de acuerdo a la experiencia; en este caso, un saber empírico es igual a una facultad natural, obtenida inductivamente a partir de la experiencia (cotidiana), para reconocer y juzgar adecuadamente las cosas; (c) experiencia obtenida sistemáticamente, dirigida metódicamente, por ejemplo en el experimento o en la comparación sistemática. A diferencia de la experiencia cotidiana subjetiva, que solamente puede ser transmitida bajo ciertas condiciones, a la experiencia empírico-analítica controlada se le hacen ciertas exigencias metódicas, que se consideran indispensables para el conocimiento científico: los resultados tienen que poderse transmitir intersubjetivamente, y tienen que ser comprobables por verificación o falsificación. En el racionalismo crítico el contenido empírico de las teorías se mide por el modo y la extensión de sus posibilidades de falsificación (véanse Popper 1990; Stegmüller 1979). Empírico se entiende también como

contrario de normativo. «Una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué debe hacer. [...] Cuando lo normativamente válido pasa a ser objeto de la investigación empírica, pierde, en cuanto objeto, su carácter de norma: se lo trata como algo que ‘es’, no como algo que ‘vale’» (Weber 2001: 44 y 260). Finalmente, empírico puede significar: basado en la percepción sensorial, como a veces está presente en las decisiones cotidianas de los individuos y en ciencia política en el uso de las encuestas que transmiten percepciones que los encuestados tienen en relación a los fenómenos reales.

## **2. El concepto de histórico-empírico**

En esta combinación, lo empírico se conceptualiza en el sentido del empírico-analítico. Por lo tanto, a las teorías empíricas se le hace la exigencia de someterse a la verificación crítica, es decir, de no inmunizarse contra experimentos de falsificación y comprobación, de hacer operativos sus conceptos fundamentales, de mostrar indicadores empíricos, etcétera, o sea, de presentar resultados que puedan ser documentados y controlados empíricamente (véase lección I). El elemento empírico exhibe aquí también su diferencia con lo normativo. Los valores no se pueden fundamentar con métodos empíricos, son un presupuesto y objeto, pero no el resultado del análisis de la experiencia científica. Por lo tanto, en el marco de su inclusión al paradigma empírico-analítico, la diferencia reside entonces en la expresión «histórico» que precisa lo que es considerado empírico. La tesis es que lo histórico es lo empírico (Max Weber). Se trata de comprender la realidad desde una perspectiva histórica, o sea atendiendo su peculiaridad a través del estudio de la relación individual de los factores que tienen que entrar en consideración en su relación causal. Cuanto mejor sea el conocimiento de la relación histórica individual de los factores en juego, tanto mejor será la comprensión de la causalidad empírica. En este sentido, el conocimiento de teorías o generalizaciones sobre la relación causal entre diferentes factores puede apoyar en el proceso de comprensión de determinadas relaciones concretas, pero no sustituirlas. Y cuanto más abstractas las generalizaciones, tanto menos contribuyen a esclarecer una relación causal individual. Por lo tanto, para contestar la cuestión causal empíricamente, la perspectiva histórica en contraste a la perspectiva teórica permite plantearla de forma dirigida hacia las relaciones causales concretas.

## **3. Propiedades y supuestos del enfoque histórico-empírico**

De lo anterior emanan algunas características del enfoque histórico-empírico que en lo siguiente se centran en la perspectiva analítica y los alcances operativos:

- (a) Respecto al proceso de conocimiento, rige la causalidad como modelo de explicación de los fenómenos observados, pero no derivada de teorías abstractas, de leyes y generalizaciones, sino resultante de constelaciones históricas concretas. Por lo demás, el enfoque histórico-empírico tiene plena conciencia de las tendencias reduccionistas de la ciencia política. Toda aproximación científica a un objeto de estudio real, aunque sea histórica (o cualitativa), termina por reducir la complejidad de este a unas dimensiones manejables científicamente. Esto es especialmente cierto en estudios de tipo cuantitativo. La política, sin embargo, es más compleja, contingente y cambiante. No obstante, en el ámbito de la consultoría política, la ciencia política tiene que procurar el (re)encuentro de la disciplina con la historia.
- (b) Respecto a la evaluación de las instituciones, un acabado análisis no puede sino iniciarse con una ponderación mesurada de la incidencia de las instituciones en una relación de factores a considerar. Frente a posturas netamente institucionalistas y otras de corte más «blando» que colocan en el centro de la causalidad fenómenos no-institucionales, por ejemplo los actores, el enfoque histórico-empírico afirma que si bien las instituciones cuentan, su rol y desempeño dependen de la contingencia política conformada por una combinación de factores de variada índole.
- (c) Respecto al diseño de las instituciones, y concomitantes a las posturas anteriores, el enfoque histórico-empírico profesa la convicción de que no existe ninguna institución ideal, que las instituciones cumplen con distintas exigencias de diferente modo y grado, que en la valoración de estas exigencias intervienen consideraciones de tipo teórico-democráticas como así también de origen histórico y de poder por parte de los actores. Estas últimas condiciones reducen el margen de alternativas al vigente orden institucional hacia variaciones del esquema institucional optado en épocas anteriores.

Para sintetizar, el enfoque histórico-empírico, distanciándose de una perspectiva normativo-abstracta a nivel teórico y de ingeniería social-tecnológica a nivel operativo, trabaja inductivamente, partiendo de lo histórico dado hacia una generalización de alcance medio para volver luego —en el nivel operativo— a la complejidad del objeto de estudio con una pretensión más modesta de consultoría política. Así, el diseño institucional del enfoque histórico-empírico es de corte particular, atado a lo contextual.

#### 4. El enfoque histórico-empírico visto por un ex-alumno

Puesto que el enfoque histórico-empírico ha guiado mis investigaciones e influido mi enseñanza universitaria, me gustaría dar a conocer de forma sintética y sistemática cómo un ex-alumno mío, expuesto a esta enseñanza en su condición de candidato a doctorado, ha percibido y experimentado este enfoque. En el *Diccionario de ciencia política* (Nohlen y otros 2006), Richard Ortiz Ortiz destaca primero su carácter de enfoque de investigación inductiva y cualitativa que se ubica en la investigación cualitativa de la política y en el neoinstitucionalismo antes de introducirse en los ejes programáticos básicos sobre los que gira el enfoque histórico.

Los ejes programáticos básicos del enfoque histórico-empírico:

- (1) El tratamiento cuidadoso de los conceptos. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, en el sentido de que las diferencias deben dominar sobre los aspectos comunes. Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada.
- (2) El análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo. El conocimiento del caso individual es, por lo tanto, importante porque solamente por un procedimiento inductivo se puede lograr una comprensión teórica que esté empíricamente fundada. Los casos son seleccionados por su importancia teórica. La observación atenta de la realidad determina la elaboración teórica y su desarrollo.
- (3) El empleo sistemático del método comparativo. Por cierto, el enfoque histórico está abierto a las contribuciones de otros métodos de investigación (pluralismo metodológico). No obstante, el método comparativo mantiene una posición privilegiada. Es empleado en su función del examen sistemático de hipótesis con el propósito de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa.
- (4) Una concepción de causalidad social compleja. La causalidad es concebida como circular y recíproca, es decir, que los efectos influyen en las causas; también es relativa en el sentido de que, en una determinada relación causal, la participación de los factores en lo que es causa y efecto puede variar constantemente. Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se le atribuyen a la supuesta variable dependiente (causalidad recíproca). A la concepción circular de causalidad se suma el estudio de la dimensión genética de los procesos y resultados políticos. El análisis de esta dimensión permite reconocer las continuidades y discontinuidades de

las configuraciones institucionales, sus distorsiones y cambios radicales. El descuido de la dimensión genética puede conducir a confundir causa con efecto o viceversa. En consecuencia, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales surgieron los arreglos institucionales, dado que esos factores y el contexto constituyen las condiciones decisivas para el funcionamiento específico de las instituciones (dependencia del rumbo).

(5) La consideración de las contingencias históricas. El enfoque histórico empírico aboga por una solución intermedia entre la individualización empírica y la generalización teórica. Es decir, entre el conocimiento profundo de los casos de estudio y la formulación de proposiciones teóricas universales. «Las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con pretensiones implícitamente más globales, pero, por lo general, no bien enunciadas [...]. La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo, tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no se pueden determinar los efectos de los sistemas electorales [y otros arreglos institucionales], ni ubicar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral [o a otros componentes institucionales] de su preferencia» (Nohlen 2004: 49 y ss.). La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es limitada (causalidad coyuntural y contingente). En el proceso de investigación se trata, por tanto, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales. Además, se debe considerar que las variables pueden adquirir un significado diverso en el transcurso del tiempo en un contexto dinámico. Esta concepción causal es especialmente apropiada para el estudio de sistemas políticos no consolidados, que se caracterizan por su fluidez extrema. El enfoque histórico insiste en el hecho de que la investigación de las democracias en contextos extremadamente cambiantes debe incluir el análisis de las variables de contexto y la dimensión temporal (véase Grotz 2000).

A nivel operativo, el enfoque histórico-empírico parte de que las alternativas de reforma institucional realizables son limitadas y que el margen para la ejecución de reformas es estrecho. Por ello propone un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder existentes y los recursos disponibles en cada sistema político (Nohlen 2003: 21). El enfoque histórico-empírico es, por tanto, prudente en la consultoría política. Esa actitud está respaldada por el hecho de que nuestro conocimiento sobre los diversos

efectos institucionales es muy limitado e imperfecto; y, en consecuencia, el riesgo de que las manipulaciones institucionales conduzcan a resultados inesperados, contradictorios e incluso perversos, es demasiado grande (véase Rothstein 2001: 230).

Richard Ortiz Ortiz, en Nohlen *et al.* 2006: 484.

## IV. ENFOQUES FEMINISTAS

Los enfoques feministas surgen del feminismo que es movimiento social (movimiento de mujeres) y, a la vez, teoría política (teoría feminista). El feminismo critica la realidad social comprendida como patriarcal, se presenta con el fin de cambiar las relaciones jurídicas, económicas y políticas a favor de las mujeres. Tematiza no solo las relaciones de poder en la sociedad sino, en creciente medida, también las relaciones mentales en la forma de una crítica feminista a la ciencia y la racionalidad. Bajo «enfoques feministas» se entienden aquellas perspectivas en las ciencias sociales que ponen explícitamente en el centro de la observación y del análisis científico a las mujeres, los contextos de vida femeninos y las relaciones de género.

### 1. La variedad de enfoques

Hay una gran cantidad de distintos enfoques feministas que reflejan una serie de controversias fundamentales en el feminismo y que, en parte, se basan en su carácter interdisciplinario (Castells 1996). No obstante, puede constatarse algunos supuestos y principios que guían la percepción y que son comunes a todos los enfoques feministas: (a) La diferencia entre los géneros es una categoría estructural del análisis científico, tanto con respecto a los objetos a investigar como a los sujetos que investigan. La pertenencia de las científicas y los científicos a un determinado género hace una diferencia. Las mismas cosas no tienen la misma importancia para hombres y mujeres. Género (*gender*) «como categoría teórica e instrumento analítico» expresa que «a los hombres y las mujeres, en la división específica por género de la experiencia social, pueden atribuirse distintas concepciones de sí mismas/os, sus acciones y convicciones y de su entorno [...] La ciencia está sujeta a la semántica de género» (Harding 1990: 17, 30). (b) La ciencia se centra en los hombres (es androcéntrica). En los conceptos que se afirma que son neutrales en cuanto a género, están profundamente arraigados los valores y las normas patriarcales. El androcentrismo también está presente en planteamientos de investigaciones, teorías y métodos de la ciencia, comprometida con proyectos masculinos. (c) Las relaciones de género existentes son una construcción histórica

y social. Por lo tanto son modificables, su transformación es normativamente necesaria. La investigación sobre la mujer está, por eso, vinculada con el movimiento femenino político, retroalimentándose de él. (d) La investigación desde la perspectiva feminista expresa afectación y parcialidad. Las investigadoras son afectadas inmediata y personalmente por la realidad del patriarcado. Su contexto de vida determina su interés cognoscitivo. La investigación feminista refleja la situación socialmente discriminada de las mujeres y asimila los objetivos emancipadores y las experiencias de su movimiento.

Las diferencias en el pensamiento feminista se manifiestan en las siguientes explicaciones sobre la represión de la mujer, las cuales corresponden a una secuencia y coexistencia combativas de enfoques feministas: (a) El feminismo liberal define la situación desventajosa de la mujer como falta de igualdad y reclama para ella los mismos derechos y la eliminación de su discriminación en todos los ámbitos de la vida pública. (b) El feminismo socialista tematiza las estructuras sociales y desarrolla una crítica de las relaciones de clase y de producción que —afirma— son las causas de la represión de la mujer. (c) El feminismo radical centra su crítica en la organización patriarcal del ámbito familiar y privado de sexualidad y reproducción, al cual considera como determinante para lo masculino y lo femenino así como para la represión de las mujeres. (d) Dentro del feminismo radical se ubica el feminismo ginocéntrico que abre una nueva controversia teórica con el feminismo humanista, al que comprende como alternativo y en el que incluye al feminismo liberal y a algunas representantes del feminismo socialista y radical. En el centro de la diferenciación se encuentran suposiciones distintas sobre la igualdad o diferencia de los géneros. Mientras que el feminismo humanista parte del supuesto de la igualdad y busca realizarla políticamente, el feminismo ginocéntrico insiste en la diferencia. Él rechaza que mujeres y hombres sean medidos con la misma regla, concretamente, con el patrón del estándar masculino, e interpreta la represión de la mujer como problema de valores, como «el rechazo y desprecio de virtudes y actividades específicamente femeninas por una cultura masculina demasiado instrumentalista y autoritaria [...]». Para el feminismo ginocéntrico, la femineidad no es el problema; más bien es el punto de partida de una visión de la sociedad y del sujeto que podrá liberar no solo a las mujeres sino a todas las personas» (Young citado en List & Studer 1989: 46, 56).

## 2. La crítica feminista a las ciencias sociales

La crítica de las ciencias sociales feministas a la ciencia se ha expresado sobre todo en tres direcciones que también fueron denominadas «niveles de crítica feminista inmanente a la ciencia» por la secuencia histórica de la controversia feminista

con el *male-stream* («la corriente masculina») de las ciencias: (a) La crítica a la desigualdad de género respecto al acceso y el ejercicio de la actividad científica. El porcentaje de mujeres en profesiones científicas es mucho menor. Esto significa desde la perspectiva feminista no solo una violación al principio de igualdad sino que también tiene vastas implicaciones para el planteamiento de los problemas a investigar y los resultados científicos. (b) La crítica a la limitación específica de género respecto al objeto de investigación ‘ser humano’ que en la comprensión androcéntrica es concebido como hombre, el descuido de la diferencia de género y de la existencia, conciencia, los modos de percepción y de comportamiento así como de la actividad de las mujeres. Por lo tanto, la percepción y el análisis de la realidad que se efectúan de manera selectiva con criterios específicos de género —en cuanto *male point of view* (punto de vista masculino)— estabilizan las relaciones de género desiguales que perjudican a las mujeres y, por consiguiente, no pueden ser valorados como delito no deshonoroso. (c) La crítica a la discriminación de género (sexismo) en los casos que si bien toman en cuenta la diferencia de género, exaltan estas diferencias entre el hombre y la mujer y las utilizan para legitimar la permanencia de la desigualdad y el orden patriarcal existentes. «Hay ciencias que, en lugar de revelar lo absurdo de los prejuicios contra las mujeres heredados por la tradición patriarcal, la religión y la superstición, no solo han dotado de argumentos nuevos las viejas afirmaciones sobre la debilidad y la inferioridad física y psíquica de la mujer, sino que en varios aspectos han complementado y superado los disparates tradicionales por medio de nuevos [...]. Con el tema de la mujer, la feminidad y la diferencia de género, la ciencia resulta ser no la opositora y aniquiladora de ideología, religión y superstición sino la sucesora y continuadora de estas en presentación moderna y con recursos más eficientes» (Klinger 1990: 27).

Más allá de la crítica radical inmanente a las ciencias se están llevando a cabo proyectos de elaborar los fundamentos epistemológicos de una ciencia feminista. A *grosso modo* se distingue entre una teoría epistemológica que parte de un punto de vista determinado, y un postmodernismo feminista. La teoría epistemológica que parte del punto de vista feminista se comprende a sí misma como un intento de reconstruir la ciencia a partir de las experiencias sociales de las mujeres, combinado con la pretensión de que las mujeres comprenden el mundo no solo de manera distinta sino mejor, ya que siendo reprimidas no tienen ningún interés en distorsionar la realidad. Debido a la analogía de esta posición con la teoría epistemológica marxista (de hecho basta con remplazar «clase» por «mujer», e inmediatamente resurgen los textos marxistas clásicos), la crítica al interior del mismo feminismo se centra en el supuesto de que el ser determina la conciencia, en el problema de la conciencia correcta o falsa, la preferencia por un cierto

punto de vista, etcétera. El pensamiento posmoderno con su deconstrucción de las categorías verdad, objetividad, universalidad, etcétera, que son centrales para la racionalidad científica moderna, tenía que ejercer cierta atracción sobre el feminismo que en su crítica a las ciencias también cuestionaba estas categorías. Las afinidades eran evidentes y se reforzaban aún más por la revaloración de lo femenino en el discurso posmoderno (lo femenino como el lado subyacente oculto y subversivo de la cultura fálica dominante). No obstante, a diferencia del postmodernismo, el feminismo sostuvo la necesidad de una posición feminista única y eliminó de esta manera el criterio postmoderno de que las posiciones son discrecionales y, por eso, todas gozan de igualdad de categoría. La crítica al interior del feminismo contra el proyecto postmoderno se centró especialmente en la falta de atención a los intereses y asuntos femeninos y la utilización de lo femenino en el desarrollo de una teoría que en última instancia vuelve a sostener un concepto patriarcal de la feminidad. El desarrollo de los enfoques feministas parece demostrar que cada generación produce su propio feminismo.



## V CONTEXTO

El contexto abarca las condiciones generales de la investigación en ciencias sociales que influyen o pueden influir tanto en el diseño como en el proceso y el resultado de una investigación. Generando o aplicando teorías, el contexto puede marcar la diferencia respecto al efecto que la variable independiente en el marco de una relación causal tiene sobre la dependiente, el efecto que exhibe en un caso y varía en otro. Aplicando el conocimiento generalizado sobre los efectos que ejercen determinadas variables en casos disímiles, el contexto puede explicar, tal vez, por qué se afirma una teoría en algunos casos y en otros no.

En esta lección nos vamos a referir en primer lugar al modo cómo la ciencia política aborda en sus investigaciones la presencia e influencia del contexto como factor interviniente. Esto nos lleva a precisar las diferentes posturas epistemológicas en ejercicio y debate en nuestra disciplina para ver en qué medida contemplan el contexto y sus posibles efectos en el diseño y en la valoración de los resultados de una investigación. Este examen pone a prueba el grado de sensibilidad de los tipos de análisis para el contexto y sus efectos. En segundo lugar, a través de un ejemplo concreto de análisis de una relación causal, se indagan los factores provenientes del contexto que pueden intervenir en la relación más tematizada en la ciencia política, la interrelación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos. Es un esfuerzo también de tipificar los factores contextuales, cuya selección se debe a su posible importancia en el estudio del objeto analizado. En tercer lugar, se transita del ámbito analítico al operativo o socialtecnológico y se puntualiza la importancia del contexto en el campo de la política institucional y la consultoría política. Es el campo en el que la ciencia política tropieza con el mundo real, en el que parece imprescindible tomar en cuenta el contexto por razones de probabilidad, idoneidad y efectividad de las propuestas socialtecnológicas. Incluso se puede sostener mayor envergadura del contexto en el campo operativo que

en el analítico. En el ámbito analítico puede ser oportuno desprenderse del contexto y formular los enunciados incluso explícitamente haciendo abstracción de él, por ejemplo por medio de la fórmula *rebus sic stantibus*. En el campo operativo sería simplemente irresponsable no tomar en cuenta el contexto. El respeto al contexto permite contrastar diferentes estrategias de consultoría institucional. Finalmente, la lección concluye con un texto del politólogo ecuatoriano Richard Ortiz Ortiz, egresado de la «escuela de Heidelberg», en el que resume la esencia del institucionalismo contextualizado.

## I. CONCEPTO Y ALCANCE (ESTATUS) CIENTÍFICO DEL CONTEXTO

El contexto es un concepto extremadamente amplio y difuso. Puede referirse a un sinnúmero de factores, a cualquier cosa que se encuentra en el entorno de algo que se sitúa en el centro de atención. Por ejemplo, si se enfoca el sistema de gobierno y su funcionamiento, el contexto puede aludir a factores de dimensiones históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. Abordar el contexto en su función analítica exige entonces marcar distinciones.

La primera distinción consiste en diferenciar entre los fenómenos que rodean el objeto de estudio en el sentido de reducir su concepto a lo que realmente marca diferencias. De esta manera, lo que entra en él es lo que importa en relación al objeto de estudio. Por lo tanto, el contenido del contexto respecto a los factores que abarca es relativo. Depende del propio objeto de estudio y del planteamiento de investigación. Definirlo en este condicionamiento presupone un cierto conocimiento del objeto y de los casos concretos de investigación. Incluye al mismo tiempo tomar en cuenta la realidad, pues el contexto se refiere a fenómenos reales en las dimensiones señaladas, las que tienden a perder en atención en la formulación de teorías a medida que estas suben la escalera de abstracción. Dibujar el contexto, por su parte, implica apuntar estos factores reales y describirlos.

La segunda distinción consiste en diferenciar entre el contexto del investigador y el contexto de la investigación. En el primer caso, es la persona del investigador y sus circunstancias personales concretas las que entran en consideración, sean estas resultantes de su formación, de su entorno social, de su sexo, de su personalidad, o de tipo económico, por ejemplo resultante de los recursos financieros o de tiempo inmersos en una investigación, que pueden determinar de entrada la elección de los métodos de investigación, excluyendo, por ejemplo, métodos muy costosos. Mayor relieve exhiben los intereses cognitivos (Habermas 1982) del investigador que marcan normalmente los planteamientos (*Fragestellungen*) y el enfoque de una investigación, o sea un conjunto de decisiones que el investigador toma inconscientemente o conscientemente: su vinculación metateórica, sus premisas,

sus hipótesis y la selección de los métodos de investigación, por ejemplo en relación a la disyuntiva entre métodos cualitativos o cuantitativos. En el segundo caso, el contexto se refiere al objeto de la investigación y a las cuestiones vinculadas con su estudio, relacionadas por su parte con posturas epistemológicas. Apunta al conjunto o complejo de fenómenos o condiciones que se enlazan y conforman el entorno de los objetos de análisis. La postura que enfatiza el contexto en el proceso de conocimiento sale del axioma de que los objetos de análisis político nunca aparecen aislados, sino siempre están incrustados en un entorno histórico, y por lo tanto en una compleja relación recíproca con una gran variedad de factores de variada y cambiante índole. De allí sale la consiguiente convicción de la necesaria consideración del objeto de análisis en su contexto, en su interrelación con los fenómenos entrettejidos, en medio de su constelación histórica concreta, que permite una interpretación más acertada y más comprensible de la realidad. El propósito contextual es idéntico con una postura no-reduccionista de análisis político.

Esta postura respetuosa al contexto no debe ser confundida con el tipo de análisis que pone el contexto de tal manera en el centro mismo de la investigación que figura como variable independiente. Es el caso del análisis contextual, aplicado sobre todo en la sociología electoral, en el que se trata de explicar el comportamiento de la variable dependiente, las pautas de conducta electoral, por el entorno social (Alpheis 1988; Huckfeld & Sprague 1995). En sus explicaciones, el análisis contextual subordina los demás factores causales a los del entorno, mientras que el enfoque sensible al contexto, en el ámbito analítico, apunta a las variaciones que se observan en los efectos de la variable independiente debido a la intervención de factores de contexto. Cuando se argumenta que el contexto importa, esto no implica que el contexto tenga que sustituir en el diseño de la investigación a la variable independiente. Se llama la atención sobre la probabilidad de que el contexto puede hacer variar el efecto que tiene la variable independiente sobre la dependiente y que puede explicarlo cuando ocurre, sin que esto implique que los factores contextuales de tipo histórico, socioeconómico, o político-cultural sean totalmente contingentes y cambien totalmente el diseño de la investigación. El análisis sigue teniendo el interés en el estudio de la relación causal planteada, aunque por la atención dada al contexto se hubiera encontrado que una u otra de las variables de contexto podrían haber tenido en casos concretos un efecto mayor sobre la variable dependiente que la propia variable independiente. Al contexto se le considera solo como variable que interfiere. Cambiar el diseño de la investigación, o sea, variar la configuración de los factores en el sentido de sustituir la variable independiente por la variable contextual que ha mostrado tener mayor efecto sobre la variable dependiente, llevaría a un planteamiento causal

diferente que por cierto no escaparía de la misma circunstancia de que podrían existir variables intervinientes en casos concretos que en la nueva relación causal en estudio tendrían mayor efecto sobre la variable dependiente que la renovada variable independiente. Nuevamente tendría que tomarse en cuenta el contexto. El argumento contextual sobrepasa el diseño de las variables en juego. Por lo tanto, las variables de contexto y su estudio constituyen una condición analítica básica. No solo no desplazan el interés cognitivo por la relación causal según el diseño de investigación escogido, sino apoyan a precisar el tipo de causalidad existente, para lo que contribuyen especialmente estudios de tipo comparativo.

Por otra parte, en América Latina, precisamente en estudios comparativos, la expresión «contexto» aún no se refiere tanto a factores particulares que intervienen en un proceso, sino a generalidades en cuyo marco se producen especificidades que se intentan comprender o explicar. Así, se habla de un contexto regional, marcando las características y condiciones que comparten los países de la región en general, de las que se diferencia un país concreto. El contexto alcanza otra función de análisis. El contexto mismo no alberga los factores que marcan diferencias, sino la comprensión de las cosas de un modo específico se realiza a partir de la complejidad de personajes y situaciones por medio del contraste con el contexto. Un ejemplo muy llamativo es el de Martín Tanaca (1998) cuando analizó el desarrollo del sistema de partidos en el Perú hacia su colapso en los años noventa bajo el régimen autoritario de Fujimori, destacando la diferencia con Bolivia y Venezuela (entre otros) que mantenían en esta misma época sus sistemas de partidos más o menos estables. Proponía una vía para entender el desarrollo peruano a través del método de casos similares (concepto equivalente a contexto regional) con una variable dependiente divergente, dado que otros países atravesaron problemas similares a los del Perú, pero no tuvieron un desenlace como el peruano. El estudio es interesante también por señalar el rol del tiempo como determinante de lo que se percibe como contexto regional que por su parte consta de desfases temporales difíciles de contemplar en el análisis comparativo. Menos de un decenio posterior al tiempo de observación, los sistemas de partidos en los mencionados países de contraste se derrumbaron totalmente con efectos aún más significativos sobre el régimen de gobierno, mientras que en el Perú se restituyó la democracia representativa y se observaron signos de cierto reestablecimiento de un sistema de partidos compatible con las necesidades de gobernabilidad democrática.

## II. POSTURAS EPISTEMOLÓGICAS Y CONTEXTO

En las siguientes consideraciones vamos a revisar las posturas epistemológicas para ver en qué medida excluyen o incluyen, minimizan o respetan el contexto. La premisa clave es que el contexto por sí mismo y en el marco del alcance científico antes señalado no constituye ninguna otra epistemología al lado de las ya existentes, sino que está presente o no como factor ponderado en las explicaciones y comprensiones que ofrecen las teorías de conocimiento, los métodos y los enfoques a disposición de la ciencia política. El investigador social, en principio se encuentra en esta favorable situación de poder escoger entre diferentes posturas según su propio criterio relacionado con la relevancia del contexto, siempre que no se ve condicionado por el contexto mismo en su opción, lo que se observa sobre todo en el ámbito del conductivismo y del empirismo cuantitativo. Vamos a revisar el respeto científico del contexto en el orden de las grandes dicotomías epistemológicas, examen que nos ofrece al mismo tiempo la oportunidad de introducirnos con esta lección en este ámbito de justificación científica de las investigaciones sociales.

### 1. Comprender versus explicar

Esta oposición que remonta a Johann G. Droysen (1808—1884) se originó en las ciencias del espíritu para definir su especificidad metodológica a diferencia de las ciencias naturales, que después desarrollara Wilhelm Dilthey (1833—1911). Desde entonces la contraposición ha llevado siempre de nuevo a controversias sustanciales sobre el problema de si para las ciencias en general puede existir un entendimiento metodológico uniforme (monista). La respuesta negativa a esta pregunta, que encierra la dicotomía entre las ciencias del espíritu que «comprenden» y las ciencias naturales que «explican», se plasma en múltiples parejas de conceptos antitéticos: idiográfico *versus* nomotético, individualizador *versus* generalizador, hermenéutico *versus* empírico o empírico-analítico (véanse Dray 1957; von Wright 1979; Maninen & Tuomela 1980). La oposición expresa: en el centro de la comprensión como método se encuentran los individuos que actúan y las intenciones de sus acciones que se expresan en los objetos de los que se ocupan las ciencias del espíritu y las ciencias sociales. A estos se les otorga un significado subjetivo; se observan y se describen y después se intenta comprenderlos en su sentido y su contexto respectivo. El contexto es el que les otorga significación. En cambio, las ciencias naturales buscan clasificar los acontecimientos del mundo real en una relación que se expresa a través de leyes generales y, de esta manera, puede explicarlos causalmente. Sin embargo, la oposición de comprensión y explicación

concibe solo parcialmente la relación entre las ciencias del espíritu y las ciencias sociales. Las ciencias del espíritu, y especialmente las ciencias sociales, utilizan explicaciones causales, racionales, finales, estructuralistas, etcétera. Sobre todo la penetración de la teoría empírico-analítica en las ciencias del espíritu ha reducido la importancia que esta oposición tenía para la distinción entre las ciencias naturales y las del espíritu. Ya Max Weber había puesto la mira en una combinación de las posturas contrarias con su método de «explicación comprensiva». Según él, tanto las ciencias naturales como las del espíritu tienen que ver con explicaciones causales, las unas mediante leyes generales, las otras por medio de la comprensión, referida a acontecimientos individuales con el fin de conocer el sentido pretendido de la acción social. De hecho, únicamente a través del acceso hermenéutico puede explicarse qué sentido tienen los objetos observados y descritos. No obstante de que existen muchos argumentos para que comprensión y explicación ya no se sigan enfrentando de modo paradigmático, la postura de comprender a partir de su propio planteamiento parece más sensible al contexto. En el caso de la explicación, la relevancia otorgada al contexto depende mucho de otras varias decisiones a tomar, como vamos a ver en adelante.

**Nomológico**, designación para afirmaciones, hipótesis y teorías a las que se adjudican carácter de ley. En el racionalismo crítico, se designan como estrictamente nomológicas (o nomológico-deterministas) las hipótesis o teorías que son válidas sin referencias de tiempo o espacio, y no permiten excepciones. Por lo regular las teorías o hipótesis de la ciencia política (si prescindimos de las llamadas grandes teorías) no tienen la pretensión de validez ilimitada espacio-temporal. Aquí, se designan como nomológicas las hipótesis y teorías que contienen afirmaciones conforme a leyes con respecto a las condiciones empíricas en las que se basan, es decir, que permiten derivar afirmaciones sobre estados de cosas que eran desconocidos cuando se establecieron. El carácter nomológico de las hipótesis y teorías se determina verificando si de ellas pueden derivarse afirmaciones de menor generalidad (frases comprobables); el procedimiento científico correspondiente se denomina deductivo-nomológico.

**Nomotético**, concepto para designar la orientación de las ciencias y de sus afirmaciones que generaliza y considera lo general de los fenómenos históricos. El concepto es opuesto a idiográfico, distinción proveniente de Wilhelm Dilthey, Wilhelm Windelband y Heinrich Rickert, que servía para clasificar las ciencias, donde a las ciencias humanas (o de la cultura) les correspondía el procedimiento idiográfico, y a las ciencias naturales, el nomotético.

**Idiográfico**, concepto opuesto a nomotético, atributo para la concepción y descripción de la singularidad de individuos y acontecimientos. El interés cognitivo se enfoca en lo individual, inconfundible y único. Los fenómenos

singulares y limitados en el tiempo son analizados total y exhaustivamente sin ningún interés de abstracción que esté orientado por encontrar alguna comparabilidad o posibles regularidades. El método idiográfico se consideró originalmente como propio de las ciencias del espíritu, el método nomotético, de las ciencias naturales. La ciencia política —igual que, en sentido estricto, todas las ciencias— tiene que resolver tareas tanto nomotéticas como idiográficas.

**Hermenéutico**, concepto para denominar el arte de interpretar el significado o sentido de algo, el arte de comprender. La hermenéutica es autorreflexiva y consciente de la historicidad y aplicabilidad de su reflexión. El círculo hermenéutico se refiere a la relación entre parte y todo: la letra da solo sentido en la palabra por entero, la palabra en el texto, el texto en el contexto.

## 2. Deducción versus inducción

Esta oposición es relativa al proceso de formación del conocimiento. Deducción significa la derivación de lo especial a partir de lo general, o la vía de pensamiento que va de una afirmación general a una específica. La inducción es la forma de conclusión opuesta. A partir de proposiciones específicas, casos individuales o cantidades parciales, se infiere a proposiciones generales, hipótesis o a todos los casos o bien a la cantidad total. Lo general se constituye a partir de estudios precisos e individualizantes, de análisis pormenorizados de constelaciones históricas que conducen a la comprensión (Mill 1917).

La deducción es una forma de la comprobación lógica, su forma de pensamiento general es la conclusión, su premisa es lo general en cada caso y su conclusión es lo específico de que se trate, su método explicativo la subsunción de un fenómeno político en una ley. En contraste con la inducción, la deducción está justificada lógico-racionalmente como método científico y en este sentido es absolutamente segura. Sin embargo, el problema de la validez de la conclusión se desplaza a las premisas. Por lo tanto, a las afirmaciones obtenidas deductivamente que como tales son necesariamente verdaderas, a menudo se les reprocha de no tener nada que ver con la realidad. De hecho, la aparición de pruebas empíricas al contrario se convierte rápidamente en la Némesis de la teoría formada deductivamente. Los contextos y las contingencias son veneno puro para las teorías deductivas de estilo universalista. Además, estas se quedan atrapadas en una forma de percibir las cosas de manera estática. La ciencia política, como una ciencia empírica, debería ser muy consciente de estas limitaciones y peligros del método deductivo. En el proceso de formación de teorías en la ciencia política no hay forma de esquivar la constante validación de las afirmaciones teóricas con respecto a la realidad observada y que se busca explicar y comprender. Por consiguiente, en las

teorías empírico-analíticas del racionalismo crítico, la práctica de la investigación es dirigida por la forma suave del método deductivo, que trabaja con hipótesis de probabilidad y con leyes estadísticas o probabilísticas. Con ello, el racionalismo crítico intenta enfrentar la dificultad que representa el que el establecimiento de leyes estrictas en las ciencias sociales representa todavía un desiderátum, y en cambio se pueden formular leyes probabilísticas para ámbitos de la investigación social aplicada y la ciencia política.

El método inductivo se utiliza para llegar de casos individuales observados a afirmaciones más generales (generalizaciones inductivas). Su función consiste en la detección, el soporte y la verificación de hipótesis. Por cierto, la eficiencia científica del método inductivo es controvertida. Ya David Hume (1711-1776) la criticó, mucho antes de que la teoría epistemológica empirista elevara la inducción a método de revisión o confirmación de hipótesis. A la verificación inductiva esta teoría le concedía certeza bajo la única condición de que la inducción haya sido llevada a cabo correctamente (el verificacionismo propio del empirismo tradicional, desde el positivista Auguste Comte (1798-1857) hasta el Círculo de Viena (entre 1922 y 1936) de los neopositivistas). Para una generalización inductiva deberían cumplirse las siguientes condiciones: (1) el número de observaciones que sirve de base a una generalización debería ser suficientemente grande; (2) las observaciones deberían poder hacerse repetidamente bajo condiciones muy diferentes; (3) ninguna observación debería contradecir una ley universal (desarrollada deductivamente). En contra de este inductivismo empirista se ha argumentado que tanto las observaciones como los enunciados basados en estas siempre presuponen hipótesis teóricas, de forma que ni la ciencia empieza por las observaciones ni estas por sí mismas posibilitan una base para teorías científicas sólidas. Las observaciones son dependientes del observador. Principalmente Sir K. Raimund Popper (1902-1994) criticó el inductivismo con el ejemplo conocido: el hecho de que se haya observado un sinnúmero de cisnes blancos no justifica la conclusión de que todos los cisnes sean blancos, ya que es imposible verificar todos los casos individuales (Popper 1972). De este modo, Popper niega que en las ciencias empíricas pueda haber evidencias estrictas, porque una hipótesis que es falsificada por un caso individual, contradice a la teoría que se basaba en ella. Por el contrario, se requería de una teoría de confirmación que debía sujetarse a revisiones constantes (falsificación). El falsificacionismo ingenuo o dogmático implícito ha sido criticado, por su parte, desde varios lados ya que, entre otras cosas, impide un verdadero avance de las ciencias (sociales). De esta controversia se desprende finalmente que tal inductivismo ingenuo es erróneo, especialmente en relación con el rol asignado a las observaciones en el proceso científico, mas no el modo inductivo de por sí (Lakatos 1968). Representantes de esta posición

pragmática recalcan el hecho de que el método inductivo es el mejor procedimiento científico disponible y que como tal merece reconocimiento, si bien este no produce afirmaciones ciertas con una necesidad lógica (Black *et al.* 1976).

No obstante, la ciencia empírica trabaja principalmente con conclusiones inductivas y el método de la conclusión estadística en la investigación social empírica se ha orientado a través del concepto de confirmación cuantitativa (de la lógica empírica). Para las ciencias sociales modernas es una condición *sine qua non* para la formación y verificación de hipótesis y afirmaciones con carácter de ley, el concluir a partir de muestras a la población total (el universo estadístico). Esta circunstancia se ve favorecida por otras socavaciones del inductivismo, por ejemplo, la utilización únicamente probabilista de conclusiones inductivas o la inducción eliminadora, es decir, cuando se excluyen de la conclusión los casos que no coincidan, los casos divergentes (*deviant cases*), a los que regresamos más adelante. El procedimiento inductivo, en absoluto ateórico, ha demostrado finalmente su eficacia dentro del marco de los métodos de investigación cualitativos, en diseños de investigación histórico-empíricos aplicando el método comparativo especialmente de manera que la teoría queda indispensablemente ligada al empirismo en los más diferentes aspectos. No cabe la menor duda que el inductivismo en contraste al deductivismo es abierto al contexto, pues construye sus resultados a partir de la empiria y de lo particular, aunque el grado de apertura depende nuevamente de otras decisiones que va tomar el investigador en relación a disyuntivas que abordaremos enseguida. El deductivismo es incluso ajeno y contrario al contexto cuando deriva sus afirmaciones de una sola y exclusiva teoría de verdad.

### 3. Histórico *versus* sistemático

Esta oposición atraviesa la comprensión de las ciencias sociales en sus dimensiones epistemológicas. A veces el empleo de esta pareja de conceptos indica un entendimiento de «histórico» como histórico-individualizando-idiográfico y «sistemático» como sistemático-generalizando-nomotético-nomológico, por ejemplo, cuando se distingue entre las ciencias de la cultura «históricas» y las ciencias sociales «sistemáticas», es decir, entre grupos de ciencias según los tipos de análisis que predominan en cada una de ellas.

El concepto «histórico» es muy amplio y ambiguo: puede designar simplemente lo pasado (como tiempo en contraste al presente y al futuro), puede entenderse como referido a lo pasado, por ejemplo en la investigación histórica, puede expresar que algo presente tiene un fundamento histórico o una explicación histórica, concepto materializado en el enfoque histórico-genético (véase lección IV), puede designar lo individual y específico (en contraste con lo

general y universal, contemplado en la disyuntiva entre explicar y comprender), puede figurar, de acuerdo con Max Weber, como sinónimo de empírico en sus dimensiones espacio-temporales, y finalmente puede albergar la percepción o convicción de que toda realidad es condicionada históricamente. El concepto «sistemático» es más preciso. Significa abordar, exponer y analizar un problema, o proceder a solucionar un problema, de modo ordenado, siguiendo un plan, a manera de un sistema. El término se entiende en oposición a «histórico», por lo que «sistemático» muchas veces es utilizado como sinónimo de «no histórico» o «ahistórico». Sin embargo, como señala la identificación de lo histórico con lo empírico por parte de Max Weber, esto no tendría que ser necesariamente así. Lo que diferencia un análisis histórico de uno de tipo sistemático es más bien la manera de tratar la historia. Un análisis histórico se refiere a la historia (como tiempo). Su intención es comprender el pasado aplicando el método histórico o bien, reconstruirlo históricamente mediante su interpretación. En general, pone en el centro de su atención la evolución histórica del objeto de estudio en su contexto cambiante. El procedimiento sistemático, entendido como método para obtener conocimientos fundados, se aplica al presente (como tiempo). El respectivo análisis tiene su punto de partida en la actualidad respectiva y en los respectivos contextos actuales del problema. Incurrir en la historia como pasado en el momento cuando parece oportuno para comprender mejor la interrelación de factores en juego en una perspectiva de generalizar. En el institucionalismo histórico, por ejemplo, donde prevalece el análisis sistemático, las explicaciones provienen del fondo histórico. Por lo tanto, en la postura «histórica», el contexto es parte integral de la epistemología en prácticamente todos los sentidos del concepto (véase también Habermas 1996), mientras que en la postura «sistemática», depende de cómo se entiende «histórico» como concepto, y de la forma como, y de la medida en que, se integra lo «histórico» en lo «sistemático». No obstante este condicionamiento, la postura «sistemática» es la más adecuada para la ciencia política dada su vocación de disciplina de las ciencias sociales. Por cierto, sistemático no se debe confundir con sistémico, a lo que nos referiremos más adelante.

#### **4. Normativo versus empírico**

Una oposición muy aguda marca también la disyuntiva entre «normativo» y «empírico», aunque esta no sigue siendo tan abismal como en la época de la controversia entre las metateorías normativas y empíricas-analíticas, cuando estas últimas iban a establecerse como paradigma dominante en ciencia política. El contraste se produjo sobre todo en la cuestión del valor: lo que es y lo que debe ser tienen que ser separados claramente uno del otro. Los valores no se pueden

fundamentar con métodos empíricos, son un presupuesto y objeto, pero no el resultado del análisis de la experiencia científica. «Cuando lo normativamente válido pasa a ser objeto de la investigación empírica, pierde, en cuanto objeto, su carácter de norma: se lo trata como algo que ‘es’, no como algo que ‘vale’» (Weber 2001: 260). Por lo tanto, los juicios de valor tienen que excluirse del contexto de justificación científico; a este respecto, «empírico» se entiende como absolutamente contrario de «normativo». «Una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué debe hacer» (Weber 2001: 44).

El concepto «normativo» se refiere por un lado a estándares y criterios para orientar y juzgar la conducta y actitud de un individuo o de un grupo, y por el otro a juicios y enunciados expresados en formulaciones lingüísticas tales como «debe», «tiene que» o «no debe». En el primer sentido, las teorías normativas no solo indican lo que es bueno, justo y deseable, sino entregan también parámetros para describir, evaluar y cuestionar la realidad. Las teorías normativas, a diferencia de las teorías empírico-analíticas, no persiguen un objetivo explicativo, sino que tienen la pretensión de ser críticas y prescriptivas. Esta segunda función se materializa a través del segundo sentido, a través de su exhortación de emprender esto y dejar esto, de comportarse acorde con los valores que nutren la postura normativa. Por cierto que los juicios y valores normativos están sometidos también al constante cambio, lo que precisamente es un objeto de estudio de la ciencia política. «La forma y el contenido de estas teorías siempre depende (1) de la experiencia de la crisis, condicionada por el momento histórico, para la cual pretenden ser el orden de reflexión, y (2) de la imagen predominante del mundo o del ser humano, a la cual le deben sus premisas iniciales y sus recursos de fundamentación» (Rieger 2006: 1364). Las teorías normativas no son supratemporales, sino hay que entenderlas como parte del proceso comunicativo en situaciones históricas concretas, lo que requiere integrarlas en el contexto histórico, en el que están vinculadas con intenciones y objetivos de actores históricos. No obstante toda esta circunspección, pensar en dimensiones normativas conduce fácilmente a idear avances deseables abstrayéndolos de las condiciones de acción histórico-concretas. La crítica normativa, juego preferido de los comentaristas intelectualizantes de la política en América Latina en las páginas de opinión, puede pervertirse en parte del problema político mismo, cuando su poder constructivista llega a producir retos a la democracia que sin ella no existiría.

«Empírico» (del griego *empeiria* / «experiencia») es también un concepto utilizado con diferentes significados. Puede significar: (1) lo dado históricamente, la realidad (a diferencia de la mera posibilidad o la realidad irracional, supraempírica); (2) basado en la experiencia, de acuerdo a la experiencia; en este caso, un saber empírico es igual a una facultad natural, obtenida inductivamente a partir de

la experiencia (cotidiana), para reconocer y juzgar adecuadamente las cosas; (3) experiencia obtenida sistemáticamente, dirigida metódicamente, por ejemplo en el experimento o en la comparación sistemática. A diferencia de la experiencia cotidiana subjetiva, que solamente puede ser transmitida bajo ciertas condiciones, a la experiencia empírica controlada se le hacen ciertas exigencias metódicas, que se consideran indispensables para el conocimiento científico: los resultados tienen que poderse transmitir intersubjetivamente, y tienen que ser comprobables por verificación o falsificación. En el racionalismo crítico, el contenido empírico de las teorías se mide por el modo y extensión de sus posibilidades de falsificación. En el empirismo, la experiencia empírica se fundamentó solamente en la observación, y en el empirismo lógico, ya sea en esta o en postulados de la lógica y la matemática, o sea, las ciencias formales independientes de la experiencia. Las diferentes concepciones de «empírico» no solamente están una al lado de la otra, sino que están en competencia. El predicado «empírico», su reconocimiento o no-reconocimiento, es parte esencial de la controversia en teoría de la ciencia entre las ciencias naturales y las ciencias humanas, así como dentro de la ciencia social y entre diferentes corrientes. En este sentido, destacamos también la diferencia entre una postura empírica-estadística de características cuantitativas y otra histórica-empírica de naturaleza cualitativa que se fundamenta sobre todo respecto a la relevancia que se concede al contexto.

## 5. Analítico versus sistémico

La contraposición de estas posturas epistemológicas es la menos conocida y la más complicada. Esto se debe a dos hechos. Por un lado, se puede definir bien una postura analítica, pero, de verdad, esta va a resultar parcial por el hecho de que existe una gran variedad de formas de análisis que tienen —en la perspectiva de nuestra principal interrogante— una relación diferente con el contexto. Vamos a referirnos aquí solamente a la comprensión de lo analítico en el marco de la teoría empírica-analítica y posponer la diferenciación entre las formas de análisis al próximo capítulo. Por otro lado, la expresión «sistémico» suele utilizarse con poco rigor y cierta ambigüedad en el lenguaje científico y especialmente politológico que tiende a extenderse al lenguaje cotidiano, dado que solo recién la política se familiariza con la expresión.

En el marco de la teoría empírico-analítica, constituida a imagen del tipo de conocimiento que predomina en las ciencias naturales, analítico se distingue por explicar las relaciones y eventos del mundo objetivo de manera causal y a través de afirmaciones generales. Estrechamente vinculado con lo empírico, el conocimiento analítico-científico se basa en la experiencia, en el sentido de la

observación, descripción, medición y explicación de acuerdo a la concepción de la ciencia como se da en las ciencias naturales. A una teoría de tipo empírico-analítico que significa tanto como teoría con contenido empírico, se le hace la exigencia de someterse a la verificación crítica, es decir, no inmunizarse contra experimentos de falsificación y comprobación, de hacer operativos sus conceptos fundamentales, de mostrar indicadores empíricos, etcétera, o sea, de presentar resultados que puedan ser documentados y controlados empíricamente. Como se observa, la postura «analítica» en estos términos paradigmáticos de la teoría empírico-analítica no revela mucho sobre su relación con el contexto. Esto cambia cuando la confrontamos con la postura sistémica.

En su origen, la expresión «sistémico» se entendía relacionada con el funcionamiento del sistema. Así, Amitai Etzioni (1975) entendía por interacción sistémica un proceso de comunicación que no es sostenido por actores individuales ni es de naturaleza simbólica sino que se realiza a través del aparato institucional y organizativo de los actores corporativos. La identidad sistémica se refiere al modo de operación de un sistema social, las reglas estructurales y patrones de la comunicación que transcurren en él. De allí su uso como forma adjetiva de «teoría de sistemas». Recién, en el lenguaje político, en vez de hablar de una crisis del sistema, se habla de «crisis sistémica». La expresión «sistémico» se utiliza también para dar por entender que en el propio análisis causal se va a tomar en cuenta más que un solo factor independiente, por ejemplo, para explicar el desempeño del sistema de gobierno, contemplar al lado del diseño institucional también el sistema de partidos (García Montero 2009). A veces se vincula con el concepto sistémico también la idea de que la relación causal estudiada tenga características circulares, o sea que la variable dependiente influye también en la variable independiente. En la teoría del desarrollo, por ejemplo, el concepto de competitividad sistémica denomina un esquema de conducción de varias dimensiones, una interacción de elementos y factores a cuatro niveles analíticos. No existe ninguna definición reconocida, hecho que tiene su explicación en que lo «sistémico» como postura científica general incluye enfoques de pensamiento heterogéneos y provenientes de distintas teorías. Las definiciones existentes reflejan cada una su respectivo origen en una o varias de esas teorías. Las diferentes fuentes teóricas tienen en común la gestión no reduccionista de la complejidad.

Una parte de las teorías de las que se alimenta y en las que se articula el pensamiento sistémico, son también individualmente de relevancia (ciertamente, en distinto grado) en la politología: autopoiesis (Maturana & Varela 1998), teoría del caos (Hayles 1993), constructivismo (Glasersfeld 1995), teoría de la comunicación (Habermas 2001; Noelle-Neumann 1995), cibernética (Deutsch 1985), teoría de sistemas (Luhmann 1971). En el centro del conocimiento sistémico están

las interacciones dentro de sistemas complejos. Conceptos de interconexión no lineal y recursiva y de nexos multifactoriales rempazan el pensamiento causal lineal. El pensamiento sistémico se enfoca en la manera en que los actores individuales y colectivos generan realidades a través de las acciones y el lenguaje, y las mantienen por medio de patrones y procesos de interacción específicos. El conocimiento es entendido como dependiente del observador y, además, como proceso recursivo de cognición y comunicación.

Comparando ahora las posturas, en el primer plano de la postura analítica se encuentra el objeto de la observación, en el de la postura sistémica el modo de observar el objeto. Mientras que en el primer caso se supone que la realidad puede ser conocida independientemente del observador y, de esta manera, diferentes observadores pueden llegar a las mismas conclusiones, en el segundo caso los observadores forman parte del proceso de conocimiento y la diversidad es un recurso en su progreso (Ebbecke-Nohlen 2009). Las demás diferencias se observan en la tabla. Estas dan por entender, que en términos generales, la postura sistémica es mucho más abierta a contemplar el contexto, pues su tratamiento no reduccionista de la realidad abre la puerta para integrar el estudio de los sitios blancos y oscuros (*weiße und blinde Flecken*) de la investigación en el marco de la postura analítica.

Postura analítica rígida (mecánica)	Postura sistémica
Observadores se encuentran fuera de la observación	Observadores forman parte de la observación
Lógica formal, liberación de contradicciones	Pensamiento relacional, integración de contradicciones
Objetividad, solo una verdad, generación de leyes estables	Subjetividad, numerosas perspectivas que se suman, formación de hipótesis
Datos rigurosos, medibles, cuantificables	Integración de datos rigurosos y suaves, no medibles y no cuantificables
Supuesto de un entorno estable, supresión de aspectos dinámicos	Supuesto de un entorno dinámico, relaciones de efectos circulares entre sistema y entorno
Afirmaciones independientes del contexto	Afirmaciones dependientes del contexto
Causalidad linear	Circularidad de los efectos de los factores interrelacionados
Progreso linear	Progreso no-linear

Cuadro adaptado de Ebbecke-Nohlen 2009: 31.

Por otra parte, la práctica sistémica se comprende como enfocada en soluciones y busca en las problemáticas sociales concretas la modificación de las reglas estructurales y patrones en que se realiza la comunicación en sistemas sociales, así como la ampliación de las opciones de acción (von Foerster 1985), el enriquecimiento de la dinámica situacional con otras alternativas (Willke 1997). En el marco de la modestia propia de la teoría de la conducción, se apuesta al principio de autoorganización de los sistemas, a los recursos y las competencias de los individuos y actores colectivos.

### III. FORMAS DE ANÁLISIS Y SENSIBILIDAD DEL CONTEXTO

En el uso general del idioma, «análisis» es sinónimo de «examen» (en la medicina, «diagnóstico»). Sin embargo, el concepto tiene una utilización muy diversa, que difiere mucho según las disciplinas científicas y dentro de las ciencias sociales. Históricamente, los análisis conceptuales, de verificación y lingüísticos, pueden asignarse sobre todo a la filosofía y a la lógica, el análisis causal a las ciencias naturales, el análisis funcional a la biología y a la medicina, el análisis de fines u objetivos a las ciencias sociales y humanas. Sin embargo, las ciencias sociales conocen una gran variedad de desarrollos ulteriores especiales del análisis. En la filosofía desde Aristóteles, análisis era el arte de la división conceptual, de la separación y partición de un todo en sus partes, de un concepto en sus elementos, a diferencia de la síntesis, la conjunción, asociación de conceptos y frases. Esta distinción parece cuestionable en relación a formas de análisis en las que las partes siempre son percibidas en relación al conjunto, al sistema. Dentro de la doctrina filosófica del método hasta Kant, análisis y síntesis constituyen conceptos centrales que son componentes necesarios de la justificación. El análisis, el conocimiento de lo simple (separado) constituye el requisito para la síntesis, el conocimiento de lo complejo (Descartes). En el análisis de justificación, se pretende encontrar a través del análisis los supuestos elementos fundamentales indivisibles, con cuya ayuda se pueden lograr justificaciones analíticas respecto a afirmaciones más amplias (conceptos compuestos, sistemas) (Leibniz). Para la teoría de la justificación, el análisis tiene importancia como método para encontrar lo desconocido por medio de lo conocido, sobre todo en las matemáticas. La filosofía analítica asocia con el análisis lógico la intención de encontrar las formas fundamentales de las expresiones lingüísticas, y aclarar de esta manera la herramienta del conocimiento científico. Su interés es la construcción de un lenguaje científico exacto.

1. En la ciencia política se intenta mediante el análisis encontrar las relaciones y los elementos específicos causales, estructurales, funcionales, o de otro tipo, que yacen bajo la superficie del fenómeno de un objeto investigado. Las teorías del

conocimiento son selectivas respecto a los tipos de análisis que se aplican en sus programas de investigación. Algunos procedimientos analíticos reflejan inmediatamente la concepción científica del investigador o de la corriente de investigación. Sin embargo, para la ciencia política es característica la pluralidad de las formas de análisis. Cada una de ellas tiene su relación con el contexto.

2. El análisis causal proviene de las ciencias naturales, donde se entiende como método para averiguar las causas de los efectos observados, y determinarlas claramente, en la medida de lo posible, en forma de ecuaciones. En la ciencia política, el análisis causal consiste en investigar las relaciones de causa-efecto de manera que se aislen factores individuales, y estos se clasifican como constantes y variables, o como variables dependientes e independientes de procesos sociales. Por supuesto que las relaciones causales son difíciles de identificar en la realidad social. En los procesos sociales, casi siempre se traslapan diferentes factores condicionantes, por lo cual solamente en los casos más raros son posibles las afirmaciones precisas sobre la causa o las causas decisivas de determinados desarrollos sociales. Aunque el análisis causal está expuesto por ello al peligro de una reducción inadmisiblemente de la complejidad social, la búsqueda de la causalidad es actualmente la forma de análisis más usual en la investigación politológica.

Dentro del análisis causal pueden distinguirse varias técnicas analíticas. La más importante de ellas, el análisis multivariado, es de nuevo un concepto general para la determinación de relaciones entre diferentes variables de un objeto de investigación, compleja y basada en métodos matemático-estadísticos (por ejemplo, regresión múltiple, análisis de sendas). El requisito del análisis multivariado es un modelo de relación que acierte con la decisión respecto a las variables dependientes e independientes. Se miden correlaciones. Por lo tanto, el objetivo del análisis multivariado son las afirmaciones sobre la parte de la explicación que va resultando estadísticamente clara de todas o de cada una de las variables independientes para la modalidad de una variable dependiente. La forma de la matematización del análisis, requisito tan extendido en la ciencia política conductivista y de enfoques formales, no brinda ninguna información sobre la relevancia de sus resultados. Las correlaciones no son causalidades. Ellas son tanto más plausibles cuanto más plausible sea el modelo de investigación en que se basan.

3. En el análisis de sistemas hay que distinguir toda una serie de tipos de análisis: (a) El análisis funcional parte de la inserción del objeto de investigación en un contexto sistemático social. Lo decisivo para la captación analítica no son sus cualidades formales, sino su valor para el sistema correspondiente. Este valor se deriva de la manera en que se cumplen determinadas exigencias funcionales de autorregulación de sistemas. Formas de organización formalmente distintas

pueden servir a las mismas funciones del sistema. (b) El análisis estructural atiende a la estructura de un sistema, la cual se puede obtener como constante a partir de la observación comparativa de diferentes fenómenos sociales individuales. Aplicado a la investigación de un fenómeno individual, se intenta determinar su importancia dentro de la estructura total de un sistema. (c) El análisis estructural-funcional, como ha sido desarrollado, por ejemplo, apoyándose en los trabajos de Talcott Parsons (1902-1979), da preeminencia al concepto de estructura frente al de función. No pregunta simplemente por las funciones del sistema en las que está insertado un determinado objeto de investigación, sino que le plantea a él la cuestión de su integración en las estructuras fundamentales de los sistemas sociales para cuyo mantenimiento sirven las funciones del sistema. (d) El análisis funcional-estructural, con el cual se investigan las funciones para alcanzar objetivos del sistema, con la intención de determinar equivalencias funcionales, de modo que se reconoce que algunas funciones son intercambiables en la solución de problemas del sistema. (e) El análisis de entrada-salida (*input-output*), como planteamiento sistemático para analizar los procesos de intercambio dentro de un sistema y entre el entorno y el sistema, que fue aplicado por David Easton (1979) a sistemas políticos, admitía cuestiones sobre las entradas (*inputs*), los soportes del sistema, en comparación con las demandas que motivan salidas (*outputs*), las exigencias al sistema. Easton daba un énfasis excesivo a la persistencia del sistema como objetivo del mismo, en relación a procesos de poder político y del ejercicio de influencia, así como de la transformación y del derrumbamiento de sistemas.

4. En el análisis de modelos también se encuentran variadas formas. Los modelos son construcciones o abstracciones simplificadas de porciones de la realidad social, en las cuales están fijadas por definición las relaciones entre las variables individuales. Los análisis de modelos se proponen dar una visión de las relaciones posiblemente análogas (dependencia, efectos conjuntos, transformación) de variables que se encuentran empíricamente. En este proceso, la cercanía con la realidad, además de la formalización y precisión, es una importante exigencia que se les hace a los modelos, aunque la relación entre la realidad empírica y la abstracción es distinta según el tipo de modelo: (a) En los modelos matemáticos de cuantificación se describe la realidad empírica con ayuda de ecuaciones matemáticas. (b) En los modelos cualitativos, se hacen afirmaciones cualitativas sobre las interdependencias de varias variables en forma formalizada, y aquí se distingue entre modelos teóricos y empíricos. (c) En modelos de simulación se hacen cálculos computarizados sobre estados de cosas empíricos, con el objetivo de hacer pronósticos. Los modelos teóricos son más bien modelos puros, los cuales en su pureza no son comprobables en la realidad empírica, pero son muy

productivos heurísticamente. Frecuentemente, las relaciones posibles entre las variables se describen en modelos alternativos, y en los análisis de la realidad se verifica su cercanía con los diferentes modelos; de esta manera se llevó a cabo, por ejemplo, la distinción en un modelo decisionista, tecnocrático y pragmático para designar los esquemas de decisión en el proceso de la asesoría política. A diferencia de esto, el modelo centro-periferia sirve como modelo más bien empírico para captar las estructuras de dependencia en la sociedad mundial actual —a nivel global, regional y dentro de los Estados— aun cuando estaba basado en fundamentos teóricos —distintos según la corriente de investigación— que eligen datos empíricos y los colocan en una determinada perspectiva de interpretación. Los análisis teóricos y empíricos de modelos sirven para el conocimiento de la realidad. Sin embargo, al análisis de modelos le pasa lo mismo que a la lógica deductiva. Si las premisas (relacionadas con el contexto histórico-social) no son correctas, su beneficio explicativo tiende a cero.

5. En el análisis de caso (*case study*), de un objeto individual: un país, un sistema político, una institución, una organización o un problema, el objeto específico es percibido como conjunto y descrito en sus partes y las relaciones que estas guardan entre sí. En los análisis comparativos se utilizan frecuentemente varios o distintos análisis de caso para el mismo objeto de conocimiento. El análisis de caso puede tener diferentes funciones. (a) Una primera diferenciación se da con la intención científica, o de querer comprender con más precisión la singularidad del caso individual o de pretender hacer o revisar generalizaciones. En consecuencia, se distinguen análisis de caso de orientación idiográfica de otros de orientación nomotética. (b) Dentro del primer tipo podemos distinguir análisis de caso puramente descriptivos (que cuentan con un horizonte poco teórico o carecen de uno que corresponda a la comprensión dominante de la ciencia) y análisis de caso interpretativos (aquellos que para la interpretación se remiten a teorías). (c) Dentro del segundo tipo —que según Harry Eckstein (1975) también podría denominarse *crucial case study*— la pregunta por inducción o deducción permite diferenciar aún más. Los análisis de caso inductivo-nomotéticos generan hipótesis pero también pueden refinarlas. Con los análisis de caso deductivo-hipotéticos se revisan hipótesis. (d) El análisis de caso divergente (*deviant case analysis*), de un caso que no cabe dentro del patrón explicativo que se encontró para todos los demás casos analizados. Este tipo de análisis sirve para contrastar determinadas regularidades del objeto de investigación con las características de un caso especial, o para investigar los factores que pueden explicar la divergencia del esquema de explicación que funciona en la gran mayoría o en todos los demás casos investigados. La ciencia política estima insuficiente el surgimiento de un caso anormal

como para reconsiderar una hipótesis. Esta práctica es contraria a la «tradicional metodología de cita/ilustración donde se recogen casos que concuerdan con la hipótesis —y se rechazan hipótesis si se encuentra un caso discordante» (Galtung 1967: 505). Los análisis de casos divergentes son para la ciencia política comparativa muy valiosos por la posibilidad de corroborar y refinar teorías. La regla de no juzgar como falsificada una teoría por el hecho de que se haya presentado un caso divergente, ciertamente encierra el peligro de inmunizar teorías contra casos que la contradicen, al excluirlas del proceso de revisión crítica con base en su explicación sobre los casos que no sean compatibles con ella. Sin embargo, el análisis de caso divergente ha dado buenos resultados, sobre todo porque en la búsqueda de las razones de la divergencia se descubren variables adicionales, las variables de contexto, lo cual puede llevar a refinar las hipótesis originales.

Arend Lijphart (1971) utilizó el tipo y significado de la posible aportación que los análisis de caso hacen a la formación y comprobación de hipótesis, para precisar sistemáticamente seis tipos: (a) análisis de caso descriptivos cuya aportación a la generación de teorías es solo indirecta pues posiblemente recogen material de datos para la formación posterior de hipótesis; (b) análisis de caso interpretativos en los que se aplican teorías ya existentes pero no tanto para su comprobación sino más bien para aclarar el caso individual en que se concentra el interés primordial; (c) análisis de caso que generan hipótesis y que tienen la finalidad de llegar a generalizaciones que en los análisis posteriores puedan ser puestas a prueba; (d) análisis de caso que comprueban teorías; (e) análisis de caso que contradicen teorías; (f) análisis de casos irregulares (*deviant cases*). La importancia de los primeros dos tipos para la teoría es menor que la de los cuatro siguientes. El tercero y el sexto gozan de valoración alta en la ciencia porque sirven para desarrollar y refinar hipótesis. Respecto del cuarto y quinto tipo son muy importantes el grado de confirmación previo de las teorías y la selección de los casos. Si se seleccionan casos conformes —lo cual se observa muchas veces en la ciencia política—, difícilmente la teoría estará confirmada mejor (en el sentido de su verificación) que antes. La distinción entre el cuarto y el quinto tipo puede llevar al malentendido de que los análisis de caso respectivos tengan que recoger los resultados correspondientes. Por lo tanto sería preferible construir un solo tipo de análisis de caso que revisa teorías. La transición del quinto al sexto tipo es gradual en tanto que un análisis de caso que contradice una teoría puede cumplir la misma función de ampliar la base de variables y de refinar la hipótesis que un caso irregular.

7. Entre las otras formas de análisis conviene citar aquí: (a) El análisis teleológico se centra en el fin de la acción, el objetivo y los medios. Metódicamente, se concibe

a sí mismo en la tradición aristotélica de una ciencia práctica, y está fuertemente asociado al concepto de teoría normativa. (b) El análisis fenomenológico parte de la situación vital experimentable. Lo dado debe tomar la palabra, y su esencia debe ser descifrada. Se pregunta por contenidos de la conciencia, impresiones, sentimientos subjetivos, y en la consideración de los fenómenos puros se intenta comunicar las estructuras del mundo vital. (c) El análisis de contenido (*content analysis*) se centra en la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación. Su base de datos se compone de la representación simbólica de la acción social en discursos, textos e imágenes. En el marco del modelo de comunicación, las posibles interrogantes pueden resumirse en la fórmula clásica de Harold D. Lasswell (1936): «¿Quién dice qué a quién, por qué, cómo y con qué efecto?».

8. A los tipos de análisis mencionados se pueden asignar diferentes técnicas analíticas: así por ejemplo (a) el análisis comparativo, aplicado en dos direcciones de comparación: el análisis diacrónico trabaja en un corte longitudinal histórico. El objeto de investigación es captado en su condicionalidad histórica, y relativizado en su significación ante el fondo histórico. El análisis sincrónico considera al objeto de investigación en un corte transversal. A diferencia del análisis diacrónico, aquí interesa menos el contraste que marca el desarrollo pasado de un objeto de investigación en comparación con su estado actual que la comparación de las variadas y diferentes modalidades contemporáneas del objeto de investigación (véase la lección II).

9. Finalmente, el análisis contextual (véase ahora Goodin & Tilly 2006). Respecto al uso de este concepto de análisis conviene diferenciar, como ya hemos dado por entender, entre la forma en la que el contexto se entiende como la variable independiente en una relación causal, y la forma, en la que se asigna importancia significativa a los factores de contexto en el análisis de la relación causal estudiada. De esta manera, análisis contextual en el sentido de análisis sensible al contexto no es del todo diferente de los tipos de análisis mencionados anteriormente, sino es relativa a ellos. Integra algunos elementos de las demás formas de análisis y se aleja de, o rechaza por completo a, otros. Es conscientemente ecléctico (Nohlen *et al.* 2006) y pragmático. El análisis contextual tipo sensible al contexto hace confluir y conciliar diversos elementos de otras formas de análisis. Es sistemático y al mismo tiempo histórico: sistemático en el sentido de que se acerca al objeto estudiado desde una perspectiva teórica, metodológica y comparativa, histórico en el sentido de precisar la particularidad, de privilegiar la diferencia. Ludwig Wittgenstein (1984) luchó toda su vida contra lo que llamaba el desprecio de lo particular y el deseo constante de generalización. Hoy más que nunca existe

una demanda de atención a la particularidad (Rosanvallon 2010). El análisis contextual es analítico y al mismo tiempo sistémico: analítico en el sentido de que le interesan también las relaciones causales de los objetos observados, reconocidos como cortes de la realidad, en las que se centra la investigación, sistémico en el sentido de que no percibe la relación causal en términos lineales, sino circulares, tratando de cumplir con un tratamiento no reduccionista de la realidad. En la disyuntiva entre explicar y comprender, sin embargo, se abstiene de grandes abstracciones que a menudo igualen más allá de la sofisticación matemática de las técnicas de investigación y de los resultados conseguidos a asociaciones simples, y privilegia la comprensión de casos específicos, especialmente las variantes que se deben a factores fuera de las variables en las que se centra el análisis causal. En otros términos, focaliza también las variables de contexto que marcan las diferencias.

#### IV. EL CONTEXTO EN EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Es cierto que el sistema electoral es un factor importante para la estructuración del sistema de partidos. Sin embargo, no se debe exagerar su importancia. Ya su estatus como variable independiente, conveniente en un análisis causal de sus efectos, no escapa de ser reduccionista, pues la elección del sistema electoral corresponde a los actores que creen poder obtener ventajas políticas o disminuir posibles desventajas cuando las preferencias políticas del electorado cambian. En cuanto a su génesis, los sistemas electorales son una expresión de las profundas estructuras de base, sociales y políticas, y de su transformación a lo largo del tiempo. Dentro del campo teórico que relativiza el factor sistema electoral, defendiendo la tesis de que el sistema electoral es de hecho solo un factor entre otros muchos de los que actúan sobre la forma de un sistema de partidos. Los sistemas electorales son importantes, pero su importancia real varía según las circunstancias. Depende de los factores contextuales.

No se puede definir una tendencia clara en la dirección que toman los efectos sin tener en cuenta el contexto social y político del caso concreto, excepto aquella que terminológicamente constituye la base para la diferenciación del sistema de mayoría y el de representación proporcional. Según ella, el sistema de mayoría tiende a la desproporción, el de representación proporcional a la proporción entre votos y escaños (Duverger 1957). Por lo tanto, no solo conviene relativizar el factor sistema electoral, lo que también hizo Maurice Duverger cuando por fin constató precisamente que el sistema electoral no es nunca la auténtica causa, es solo un factor entre otros, y su influencia no es mecánica ni automática (Duverger 1986). También hay que sacar las consecuencias necesarias con respecto a la formación de una teoría, para la cual es imprescindible investigar los factores contextuales, cuya

consideración es indispensable para poder predecir determinadas consecuencias de los sistemas electorales.

## 1. Los factores de contexto en general

Dada la suposición de que el factor sistema electoral se encuentra en una compleja relación de efectos con otros factores, es analíticamente necesario investigar estos otros factores científicamente. Sí, en mi opinión, la cuestión principal en la investigación sobre sistemas electorales actual es determinar más de cerca los contextos en los cuales los sistemas electorales producen efectos específicos. De ello se desprende que a la hora de escoger una teoría adecuada, debemos abandonar las teorías universales y unidimensionales y elaborar teorías multidimensionales y que tengan en cuenta el contexto.

Un punto de referencia excelente en la teoría política es Alexis de Tocqueville, que afirmó que el éxito en la aplicación del principio de mayoría depende de requisitos sociales (una sociedad relativamente homogénea, ausencia de dimensiones de conflicto social que impiden que una minoría política se pueda convertir en mayoría) y presencia de condiciones políticas (consenso básico en las reglas de mayoría). Precisamente en lo que se refiere a las democracias jóvenes, nuestro conocimiento monocausal y descontextualizado de los efectos de los sistemas electorales no es suficiente. Lo que necesitamos es un mayor conocimiento sobre la relación de efectos de los sistemas electorales y los factores contextuales, es decir, sobre cómo los posibles efectos contextuales pueden influir en las consecuencias de los sistemas electorales.

Las variables contextuales, al contrario de las variables investigadas normalmente, que se declaran como independientes y dependientes, no las dispone el investigador artificialmente, sino que se corresponden con factores almacenados en el entorno de las variables investigadas y que afectan más o menos su comportamiento. Si se investiga un caso, se encuentra un conjunto determinado de factores contextuales. Si se incluyen otros casos, hay que contar con que se sumarán factores contextuales que hasta entonces se había creído poder ignorar. Allí reside una de las ventajas de la comparación, pues su no presencia en un determinado caso puede gravitar también. En el diseño de un proyecto de estudio, se atribuye una gran importancia a la elección de los casos (véanse la lección II y especialmente Geddes 2003) porque mediante dicha elección es posible dirigir el contexto en cuanto al número de variables contextuales que se van a considerar y a su homogeneidad o heterogeneidad. Y viceversa, se deben examinar las afirmaciones acerca de las variables investigadas para ver en qué medida vienen ya pre-determinadas por la elección de los casos, es decir, las características del contexto.

Esto es así en las hipótesis habituales sobre los efectos de los sistemas electorales, sin que muchos investigadores de los sistemas electorales hayan sido conscientes de ello. En la primera época de la investigación de sistemas electorales en Alemania se centró la atención en pocos países, para mostrar los efectos opuestos de la representación por mayoría y de representación proporcional, sin conceder la suficiente importancia al hecho de que las condiciones contextuales de los países comparados eran muy diferentes. En consecuencia, apenas se trató su influencia sobre las variables investigadas.

## 2. Los factores de contexto especificados

Ahora bien: ¿qué fenómenos se cuentan entre los factores contextuales? En primer lugar quiero nombrar la estructura social en los aspectos sobre los que ya Alexis de Tocqueville llamó la atención. A menudo esta es decisiva para la elección de un sistema electoral en la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, lo que destacaron Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1967) con referencia a los países étnicamente heterogéneos en los que se introdujo primero la representación proporcional (Dinamarca 1855, Suiza 1891, Bélgica 1899, Finlandia 1906). También lo es para determinar la dirección que toman los efectos de los sistemas electorales. Con la representación proporcional se intentó reflejar la fragmentación parlamentaria existente: esta era la condición previa necesaria y a la vez la consecuencia buscada de la representación proporcional.

El segundo factor contextual es la cantidad de líneas de conflicto y su profundidad. Entre ellas se encuentran las divisiones étnicas, lingüísticas y religiosas de la sociedad, entre otras. Existen también diferencias de clase o estrato social, región, entorno social, generación, género y cuestiones de controversia históricas o políticas, que provocan una estructura de conflicto que también influye en los efectos de los sistemas electorales. Si la estructura de conflicto es dualista y profunda, es más probable que ni el sistema de mayoría ni el de representación proporcional afecten al grado de fragmentación del sistema de partidos respectivo. Si la estructura de conflicto es variada y difusa, los sistemas electorales no tienen apenas un efecto estructurador sobre el sistema de partidos. La relación de efectos investigada es altamente contingente.

El tercer factor es el grado de fragmentación del sistema de partidos. Es incuestionable que los sistemas electorales son en parte responsables del grado de la fragmentación de un sistema de partidos. Y viceversa, el grado de fragmentación tiene influencia sobre algo que comúnmente solo se atribuye al sistema electoral, el resultado de la conversión de votos en escaños, es decir, sobre el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Cuantos más partidos compiten,

más se aleja el grado de proporcionalidad entre votos y escaños. El que el partido más fuerte pueda convertir su mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños depende por tanto posiblemente del grado de fragmentación del sistema de partidos en efecto conjunto con el sistema electoral. Existen obstáculos naturales o artificiales que los partidos no pueden superar. Si no se consideran los votos concedidos a estos partidos en el reparto de escaños debido al efecto que ejercen las barreras legales, puede haber un efecto de desproporción a favor de los partidos que han superado estos obstáculos. Por el contrario, si el elector anticipa los obstáculos y renuncia a votar por los partidos pequeños, los resultados electorales pueden ser más proporcionales (véase Taagepera & Shugart 1989: 123). En la fragmentación tiene gran importancia la configuración estructural de los sistemas de partidos. ¿Hay muchos partidos pequeños y medianos o un partido dominante y muchos pequeños? En el primer caso, casi ningún sistema electoral permite que un partido forme una mayoría; en el segundo, esto es posible con casi cualquier sistema electoral.

El cuarto factor consiste en el grado de institucionalización del sistema de partidos. Como ejemplo se puede citar de nuevo el sistema de mayoría relativa, del cual se afirma generalmente que tiene un efecto de concentración. Este sin embargo depende en realidad de si se aplica en un sistema de partidos bien estructurado. Giovanni Sartori expresó esto muy bien en su ley sobre los efectos de este sistema electoral (véase lección VIII), ya que vinculó el efecto considerado general, la promoción de un sistema bipartidista, a la existencia de un sistema de partidos bien estructurado. Si no hay una estructura nacional de organización de partidos y de número dos, no se puede esperar que el sistema produzca concentración, y mucho menos bipartidismo. La cuestión adicional es que un sistema de mayoría incentiva bastante menos la formación de partidos bien estructurados que la representación proporcional, y por tanto el sistema de mayoría mantiene las condiciones en las cuales no se puede producir un efecto de concentración. De nuevo se da una relación de efectos completamente desconocida para el antiguo pensamiento unidimensional sobre sistemas electorales.

El quinto factor es el modelo de interacción entre los partidos, es decir, otra característica del sistema de partidos. Es cierto que la interacción de los partidos depende también del sistema electoral, de si por ejemplo se admite el emparentamiento de listas y, en tal caso, si se favorecen así a las listas emparentadas o si ellas se ven afectadas negativamente por la introducción de barreras legales escalonadas, es decir de barreras cuyo porcentaje de votos requerido sube para las coaliciones de partidos con el número de partidos que incluyen. Pero las distintas distancias ideológicas entre los partidos individuales y las estructuras de competición especiales (muy cambiantes) que surgen de las distintas relaciones de tamaño

(cambiantes) en los sistemas de partidos influyen sobre los efectos del sistema electoral. Los partidos pueden ajustarse a las condiciones de éxito de un sistema electoral, o pueden no hacerlo. Según lo que hagan, contribuirán a determinar los efectos del sistema electoral. Pensemos en la relación que establecen los partidos que están dentro del marco constitucional con aquellos que se encuentran en los márgenes o más allá de estos, en sectores extremistas. Si la derecha política en Francia cooperara con la extrema derecha, los resultados electorales y los efectos del sistema electoral serían otros (en la estructura del sistema de partidos, el grado de proporcionalidad de los resultados electorales, etcétera).

El sexto factor contextual es la dispersión regional de los votantes de los respectivos partidos en los sistemas multipartidistas. Aquí hay que hacer dos observaciones. En primer lugar, si se da un modelo de dispersión geográfica desproporcionado de las preferencias partidísticas del electorado, los efectos que se pueden esperar al aplicar el mismo sistema electoral son básicamente distintos. Si hay un reparto regular habrá una tendencia a la concentración y la desproporcionalidad entre votos y escaños; si hay un reparto desproporcionado de las preferencias políticas (por ejemplo a través de baluartes de los distintos partidos en sistemas multipartidistas) se tenderá a la fragmentación partidista y a la proporcionalidad entre votos y escaños (por ejemplo en España, comparando votos y escaños de los partidos pequeños de alcance nacional y de los partidos regionalistas). Si hay un reparto regular, el sistema de mayoría relativa produce concentración (por ejemplo en Gran Bretaña); si se forman baluartes electorales, este rasgo desaparece (por ejemplo en Canadá o en Pakistán). Si un partido tiene sus votantes repartidos regularmente y si se aplica un sistema electoral con efecto de concentración, como en el caso de la representación proporcional en circunscripciones pequeñas y medianas, este saldrá mal parado en la relación entre votos y escaños; si tiene o forma baluartes, tendrá un resultado más o menos proporcional (por ejemplo en el caso ya citado de los partidos regionalistas en España). La segunda observación es que los efectos que se esperan del sistema de partidos dependen en tal medida del factor contextual «dispersión geográfica del electorado», que si se aplican distintos tipos de sistemas electorales no habrá apenas diferencia en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales (se pueden comparar Gran Bretaña con su sistema de mayoría relativa y España con su sistema proporcional). Ni siquiera llaman la atención las diferencias en el grado de fragmentación de los sistemas de partidos, sobre todo aquellas que se pueden atribuir a distintos sistemas electorales.

El séptimo y último factor contextual es el comportamiento del electorado. Son fenómenos de comportamiento, específicos, similares a los modelos de interacción de los partidos, situados en el micronivel, pero que en sus efectos

se pueden localizar especialmente bien (al menos en la teoría). Los votantes pueden reaccionar de una forma u otra ante un sistema electoral, servirse de él de una u otra forma, dejar que actúe de una forma u otra. Aquí hay que considerar sobre todo que los votantes pueden anticipar el probable efecto del sistema electoral, y pueden no hacerlo. Pueden dejarse inducir a votar a pequeños partidos creyendo que el sistema electoral les permite llegar al parlamento, como sobre todo en el caso de la representación proporcional pura. Pero los votantes también pueden reaccionar ante las barreras de representación, cuyos efectos anticipan, y mantener así reducido el número de partidos, concentrando sus votos en los partidos que les dan la seguridad de que sus votos cuentan (el cálculo del voto útil). Unos obstáculos especialmente llamativos son las barreras legales. Aunque ellas mismas son un factor del sistema electoral, la reacción ante ellas tiene un carácter de comportamiento específico o estratégico. Estudios recientes sobre el comportamiento estratégico del electorado refuerzan la importancia de este factor contextual (véanse Taagepera & Shugart 1989; Cox 1997).

La importancia de los factores de comportamiento específico se sostiene sobre todo en una comparación a largo plazo de los efectos de un mismo sistema electoral. La elección de esta dimensión comparativa indica que las variables contextuales no varían solo en el espacio, sino también en el tiempo (véase Grotz 2000). Esto es así especialmente para las variables contextuales de comportamiento específicas. Hungría es un buen ejemplo: en este país los actores políticos y el electorado no se ajustaron a las condiciones de éxito del sistema electoral hasta las terceras elecciones. Una observación estática de las relaciones entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos (que enfoca exclusivamente el momento de formación del sistema electoral y las condiciones sociopolíticas de dicho momento) conduce por lo tanto al error.

### **3. Consideración final**

En el análisis sensible al contexto interesan los factores que tienen relevancia en la investigación de las variables observadas. En este sentido, el contexto no es nada homogéneo en términos de contener siempre los mismos factores, ni en su elección ni en su importancia. Mientras que las variables observadas pueden mantenerse estables, por ejemplo el sistema electoral y el sistema de partidos políticos en su definición como variables y su estatus como variable independiente y dependiente, la composición de los factores de contexto puede y va a variar. Un objetivo en el progreso de la ciencia política puede ser el de desarrollar configuraciones de contextos cuyos efectos sobre la relación causal observada entre la variable independiente y dependiente puedan ser mejor establecidos, lo que favorecería teorías de medio alcance que incluyeran los posibles efectos de factores de contexto.

## V. CONTEXTO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Hasta ahora hemos contemplado el contexto sobre todo en el ámbito teórico-científico, destacando su relevancia. Sin embargo, el contexto es aún más importante en el ámbito de la acción política y socialtecnológica. El contexto importa porque condiciona y estructura el margen de la acción, lo que tendría que reflejarse también en el diseño institucional. Sin embargo, comparando los ámbitos, en el de la acción política los planteamientos que descuidan el contexto son aún más frecuentes y más variados. No se restringen al nivel cognitivo, se amplían plenamente al mundo político con su propio carácter reduccionista, de intereses parciales y de estrategias en búsqueda o mantenimiento del poder. En América Latina, la postura de no tomar en cuenta el contexto proviene del propio contexto regional, por ejemplo de la fuerte tendencia hacia el utopismo. Mario Vargas Llosa, al recibir el premio Don Quijote en 2010, decía que en América Latina hay más quijotes que sanchos, que a los latinoamericanos les gusta más la irrealidad que la realidad, lo que resulta muy positivo en el campo de las artes, pero que en el campo político puede ser nefasto. «Negar la realidad es bueno para crear, pero no para organizar la sociedad» (*El País* 2010, 16 de abril). Esta negación puede darse también en la mentalidad contraria de imitar, motivados tal vez por el afán de estar a la altura del otro o del tiempo en general, apoyados por la simultaneidad de lo no simultáneo. Se expresa de forma totalmente inocua, por ejemplo respecto a formas de democracia directa: «puesto que el referéndum ya es una realidad en las democracias occidentales más avanzadas, resulta lógico y deseable que se den los pasos necesarios para que también lo sea en nuestro medio» (Patiño Camarena 2009: 344). ¿Quién no suscribiría esta idea? En el ámbito de la consultoría política, esta se determina en alta medida por la conveniencia, la probabilidad y la eficiencia de reformas institucionales.

### 1. El contexto en la consultoría política

No es que a través del encuentro de la teoría con la práctica se destaque solo la mayor importancia del contexto para este último ámbito, sino que se abre otra perspectiva de investigación. Se permite completar la relación causal estudiada de forma circular. No solo las instituciones determinan de alguna manera el comportamiento de los actores, insinuación de los diseños de análisis lineares, sino que los actores determinan también el diseño de las instituciones. Es a través del contexto que teoría y práctica encuentran la manera de referirse mutuamente.

Para entender esto en su entera magnitud, conviene recapitular las distinciones entre diferentes planteamientos, primero entre el nivel teórico (normativo,

analítico) y el nivel práctico, mejor dicho operativo, y segundo entre ciencia política y política. La diferenciación interna señala en ambos ámbitos una relación distinta con el contexto. En el primer caso, conviene recordar la sentencia de Immanuel Kant de que alguna tesis podría teóricamente ser cierta pero no tener cabida en la práctica. En el segundo caso, es necesario darse cuenta de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política: 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 mediante la consideración de parcialidades, porciones o cortes de una compleja realidad, por ejemplo solo lo institucional, o aspectos específicos de un problema más integral, por ejemplo la participación política como aspecto del desarrollo político, o bien comprendiendo solo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación *sistema electoral / sistema de partidos políticos*. Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo se trabaja a menudo con el supuesto de 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, están basados en esta técnica de reducción de complejidad. En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con el contexto, con la complejidad de la política, dado que la ingeniería política se dirige a realidades complejas y específicas.

El contexto influye también en la determinación y articulación de los intereses de los actores y de sus propuestas en relación a reformas institucionales. Al mismo tiempo, contemplando el contexto, el actor político o socialtecnológico tiene mayores posibilidades de tener éxito con sus ideas y planes de reforma. Es probable que el diseño de las estrategias de reforma resulte mejor. Esto es especialmente cierto para el consultor político que sin referencia al contexto político concreto pierde mucho de atractivo para los actores políticos. Evidencias científicas que se fundamentan considerando también el contexto tienen mucho más cabida en la práctica. Y finalmente, el contexto influye en la eficiencia y funcionalidad empírica de las reformas institucionales, sabiendo bien que determinados diseños institucionales pueden ser efectivos en este contexto, pero no en otro. Por lo tanto, son varios los argumentos que llaman la atención a tomar en cuenta el contexto.

## 2. Requisitos metódicos del diseño institucional

El concepto de diseño es ambiguo, igual que muchos términos en ciencia política. Indica un esfuerzo intelectual de dibujar y proyectar algo, un acto creativo dentro de un marco prefijado. El contraste consistiría en escoger entre opciones

ya concluidas. El promover en este u otro país de reciente democratización un sistema institucional determinado como por ejemplo el parlamentarismo, no concuerda propiamente con el concepto de diseño institucional. Corresponde más bien a una transferencia normativo-axiomática, no obstante los argumentos históricos ilustrativos y de teoría política que lo sustentan. Recetas sencillas de tipo universal no bastan para situaciones complejas y contingentes. El médico tampoco prescribe la misma medicina para todos los casos individuales. Es imprescindible el diagnóstico previo del estado de salud del individuo, en el caso de nuestro interés, de la constelación histórica del país en cuestión. Hay que atender a la particularidad. Pierre Rosanvallon (2010) considera incluso opciones de regla ciega como inhumanas, debido a su carácter mecánico, sin recolorar su condición en la historia y en el contexto. El diseño tendría que tomar el diagnóstico particular como punto de salida y también los fines perseguidos con él, que —comparado con el de la salud en el caso de un individuo enfermo— puede variar mucho más debido a los diferentes intereses en juego. Por lo tanto, también en el campo del diseño institucional destaca la importancia de tener en cuenta el contexto.

Acorde con la idea de que el método tiene que ser parte de la reflexión en torno al objeto de estudio, estas y las siguientes consideraciones no se refieren ya a opciones institucionales, sino que señalan solo los requisitos para un tratamiento metódico y analítico adecuado del diseño institucional.

- (a) El diseño institucional adecuado como acto creativo no resulta de la mesa de dibujo, donde el criterio es su lógica interna por la que convence y gracias a estas características pretende ser teóricamente superior a otros dibujos o planes. Hay culturas en las que se usa mucho el concepto de superioridad sin contemplar los criterios para medirlo empíricamente. En el fútbol, a menudo se le atribuye a un equipo que sale vencido de la cancha: «Teóricamente era superior». Hay que responder con otra metáfora: el mapa no es el paisaje. El mapa no reproduce las características del camino, y con mayor abstracción incluso menos. La pura experiencia señala que el diseño institucional que se aleja demasiado de la realidad contextual, no aporta mucho o nada para prever y manejar las complejidades y contingencias en el camino hacia los fines perseguidos. Ocurren los efectos no-deseados y a veces resultados totalmente contrarios a los buenos propósitos.
- (b) El diseño tiene que ser impregnado de experiencia empírica. Los resultados de la investigación sobre sistemas electorales lo demuestran y confirman: determinados efectos que en teoría pueden ser adscritos a ellos no resultan ser seguros en la práctica. En el encuentro de los sistemas electorales con el contexto específico, se eclipsan diversas ilusiones alimentadas en teoría.

¿Pero cuál experiencia cuenta? Arend Lijphart (1991) propuso aprovechar las experiencias de las democracias occidentales. En su selección de casos, de los que derivaba sus lecciones (*choices*) para las democracias jóvenes, integró conscientemente solo democracias de una determinada edad, o sea, consolidadas. No tomó en cuenta ningún país al que se dirigía su recomendación institucional. Si se me permite utilizar el paradigma del iceberg, Lijphart mira solo la punta del iceberg por encima del agua y a partir de ello realiza un intercambio horizontal en el corte que observa, el sistema de gobierno y el sistema electoral. La vinculación vertical con la parte mayor queda fuera de su mirada, o sea la parte necesaria para que la parte visible flote, la unión de las instituciones con las estructuras ubicadas más abajo: valores, conductas, actitudes, reglas informales y pautas de comportamientos y todo lo relacionado con la cultura política y la experiencia histórica. A la sabiduría teórica y sistemática, desarrollada a partir del estudio de un grupo de países, tiene que juntarse un conocimiento basado en la experiencia empírica de los países a los que se dirige la recomendación institucional. Por esto, no se requiere un diseño general, sino uno específico.

- (c) El diseño institucional tiene que ser adecuado al problema por resolver y bien encauzado. De lo que se trata es de informarse bien y desarrollar una comprensión de la situación concreta que incluye el diagnóstico y los fines perseguidos por diferentes actores antes de recomendar algo. La asesoría política tendrá que estar más conectada a estas preguntas: ¿Dónde radica el problema? ¿Qué soluciones institucionales alternativas existen? ¿Cuál podría ajustarse al caso concreto? ¿Qué solución es viable, realizable políticamente? Se trata de formular hipótesis sobre los posibles efectos de las opciones en debate. Se adjunta la cuestión de cuánto cambio puede digerir el sistema político, la democracia en cuestión. En vez de una intervención quirúrgica con efectos imprevisibles se trata de diseños confeccionados a la medida. Esta concepción del diseño institucional puede asociarse al concepto de *institutional advice* (asesoramiento institucional) cuyas expectativas relacionadas a las intervenciones institucional-tecnológicas son modestas y que, por tanto, abogan más por las combinaciones institucionales, las reformas parciales y los cambios graduales.
- (d) El diseño institucional tiene que corresponder a la complejidad de las relaciones de causalidad circular. Una argumentación reduccionista que atiende solo cortes y observa solo relaciones lineares no es verdaderamente bien encauzada. Hay autores que se oponen a cuestionar el supuesto de

causalidad unilineal respecto a la relación entre sistema electoral y sistema de partidos. Sin embargo, cuando la ciencia política entra en el campo operativo, el reduccionismo mezclado con arrogancia tendría que quedar fuera. De acuerdo con Humberto Maturana, hay que resistir el peligro de la certeza. Se imponen actitudes de la postura sistémica. La causalidad circular de los factores tiene que ser tomada en cuenta aunque podría sufrir la impresión de la certeza analítica de la ciencia política.

- (e) El diseño institucional se efectúa en una relación comunicativa de enseñanza y aprendizaje. Es necesario que el diseño pueda ser absorbido por parte del receptor, o sea, la recomendación tiene que tener capacidad de enchufe. Por lo tanto, el diseño no es un simple proceso de transferencia en el marco de una comunicación de dirección única. Acorde con la postura sistémica, en el proceso de comunicación sería necesario descubrir (explorar) los recursos locales, valorarlos y activarlos.
- (f) El diseño institucional tendría que respetar, a mi modo de ver y por razones de responsabilidad, las opciones fundamentales de los actores políticos que limitan el campo de reforma institucional. El diseño, en este sentido, no se tendría que referir a las grandes opciones que como sabemos son a menudo históricamente fundadas, ancladas en la cultura política de los países, como son, por ejemplo, el sistema de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo), el principio de representación (sistema mayoritario o proporcional), la estructura del Estado (federalismo o Estado unitario), sino más bien al equipamiento interior de estas opciones fundamentales y aportar sus conocimientos para que funcionen mejor. El lema sería: en vez de sustituir, adaptar a las necesidades de buen desempeño. La ingeniería institucional tendría que aceptar pragmáticamente los márgenes de opción, determinados por los actores políticos locales pues son ellos los únicos que pueden ser llamados a capítulo. Si la tesis del neoinstitucionalismo de que las instituciones cuentan, es cierta, tienen importancia también las reformas pequeñas, en contraste con el derrotismo del tardío Aldo Solari (1988), quien en pleno auge del debate sobre reformas institucionales en América Latina y desautorizando la teoría del caos decía respecto a las pequeñas reformas, que no aportarían nada, y respecto a las grandes que no sería posible obtenerlas.

### 3. Enfoques, conceptos y contexto en el diseño institucional

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, conviene diferenciar dentro del enfoque analítico entre un pensamiento socialtecnológico 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 la consultoría política como parte de este proceso. El primer pensamiento hace hincapié en las capacidades científicas de encontrar soluciones institucionales que por su mera excelencia teórica tendrían que ser implementadas (*best system approach*). Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas, basadas en estudios contextuales, que parecen poner en cuestión la propia capacidad de la ciencia política de ofrecer este tipo de soluciones. Un buen ejemplo de este razonamiento se encuentra en el escrito de Giovanni Sartori sobre ingeniería constitucional comparada (1994), 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 (Sartori 1994: 28 y ss.), para lo cual Sartori ofrece su versión de las leyes sociológicas de Maurice Duverger (véase adelante, lección VIII). Sin embargo, la creación de instituciones políticas y también su reforma constituyen 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, circunstancias que hacen improbable que soluciones de excelencia teórica tengan los efectos esperados.

Por otra parte, debatir en el nivel operativo las alternativas institucionales en términos de representación por mayoría versus representación proporcional, como suele hacerse a nivel teórico, significa colocarse al margen de las opciones reales. Vale decir que la cantidad de opciones es mucho más grande que lo que el debate a rasgos ideal—típicos hace suponer. No es que no existan opciones, cuando se llama la atención sobre las restricciones contextuales, como Giovanni Sartori (1994: 28) quiso dar a entender, sino que más allá de la enorme cantidad de opciones posibles, el margen de opciones es reducido. Esta comprensión del problema es de fundamental importancia para cualquier ingeniería política. Por dar ejemplos: en los países de larga tradición presidencialista, o cuya cultura política se identifica con la del presidente como jefe de gobierno y de la Nación, la alternativa parlamentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable, como se ha comprobado en América Latina (véase lección VII). Donde existe un sistema de representación 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 (véase lección III) significa justamente reducir las opciones a una única alternativa. La premisa sustancial es que las opciones de reforma son mucho más numerosas y variantes que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, la tesis se refiere entonces solo al espectro que abarca la opción real y no la cantidad de alternativas. Conforme a esta comprensión del campo de reforma, conviene poner mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal—típicos. Son ellas las que en realidad constituyen la fuente y los recursos de las reformas posibles. Por lo tanto, en lo referente a la clasificación de las instituciones políticas, no conviene restringirse a las categorías tradicionales que no suelen diferenciar más allá de la cifra dos, sino recurrir 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.

#### 4. El institucionalismo contextualizado

De lo anterior se desprende que hay que distinguir teóricamente entre dos posturas dentro del diseño institucional, una normativo-abstracta y otra histórico-empírica. Esta última desemboca a nivel operativo en el institucionalismo contextualizado. La diferencia se expresa a grandes rasgos en varias dimensiones. (1) El primer entendimiento de diseño institucional se ubica en un nivel relativamente elevado de abstracción, en tanto que trabaja con patrones básicos de las instituciones políticas, a las que se asignan principios funcionales inherentes. Este enfoque permite llevar a cabo una confrontación axiológica (y la formación de una escala de preferencias) entre diferentes complejos, combinaciones institucionales en un nivel lógico-racional. El procedimiento se basa en los siguientes supuestos: (a) Existe un *best system* (el mejor sistema) teóricamente reconocible que (b) puede ser definido según imperativos ideal-funcionales (de manera más bien normativa); (c) las estructuras tienen efectos funcionales que en gran parte son pronosticables y (d) se presentan en forma relativamente independiente del contexto, lo cual (e) facilita el trasplante geográfico de esos arreglos de instituciones. (2) Situado en un nivel de abstracción inferior, el segundo entendimiento de diseño institucional se refiere en mayor grado al ámbito en que funcionan las instituciones políticas, analizando las estructuras políticas (de modo empírico y analítico) en un contexto de interacción multidimensional. En consecuencia, la predicción de sus efectos funcionales solo es posible bajo las condiciones de mucha experiencia en cuestiones institucionales y bastantes conocimientos específicos sobre el país respectivo. Como premisas de este institucionalismo llamado contextualizado podemos mencionar las siguientes: (a) No existe un *best system*, por lo tanto

no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert A. Dahl (1996), «Every solution will need to be custom tailored to the features of each country» ('toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país'). (b) Aún cuando existiera un *best system*, no hay forma de imponer una solución institucional. Pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos de negociación y acuerdo entre actores políticos. (c) El modo de funcionamiento de las instituciones políticas depende no solo de sus respectivas estructuras sino también, y en gran medida, de otras instituciones y factores contextuales; el mejor sistema es el que mejor se ajuste (d) esto dificulta su trasplante geográfico, en tanto que cada país espera de las instituciones resultados distintos, y (e) las instituciones no pueden ser vinculadas automáticamente a funciones determinadas.

Desde la perspectiva del institucionalismo contextualizado, todo diseño tiene que considerarse más bien a nivel particular. El diseño comienza con los problemas de representación o de gobierno concretos que se presentan en contextos socio-políticos determinados. No parece acertado el supuesto de que la lógica de una institucionalidad que se introduce imprime la realidad de las democracias jóvenes con su sello, por ejemplo que el parlamentarismo crea el sistema de partidos que funcionalmente necesita, o que el sistema de pluralidad genera un sistema bipartidista. En este sentido vale ser escéptico y advertir oportunamente el riesgo que corre un país cuando se le expone a determinadas reformas institucionales cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. El contexto es una co-variable independiente a menudo decisiva respecto a los efectos que tienen las instituciones.

La pregunta clave en el diseño institucional a nivel particular es cuál de los elementos institucionales resulta ser la opción más recomendable para el caso concreto. Un diseño institucional descontextualizado parece poco exitoso para la ingeniería política aplicada o en su terreno. Tampoco lo es para la consolidación de la democracia (véase lección XII). «La construcción de instituciones atentas a la particularidad, cercanas a los ciudadanos, se impone, pues, como una cuestión prioritaria para consolidar la democracia haciendo, al mismo tiempo, que tengan mejor gobierno» (Rosanvallón 2010: 241). De lo dicho anteriormente se deduce que el institucionalismo contextualizado presupone, junto a grandes experiencias en cuestiones institucionales, un gran conocimiento del medio en que las instituciones deben funcionar. A fin de poder realizar recomendaciones institucionales adecuadas se debe conocer bien el país o el grupo de países en cuestión.

El enfoque país por país puede conducir a la suposición de que el institucionalismo contextualizado consiste en un manejo atóxico de variables institucionales y contextuales. Esto no es de ninguna manera cierto. La base teórica aquí es

la teoría sistémica, con el supuesto de que en sistemas complejos el efecto de factores singulares se encuentra en un contexto indisoluble junto a otros factores. Sucintamente: desde una perspectiva sistémica, la variable institucional debe ser pensada en relación con o, incluso, en dependencia del contexto, o sea de manera no reduccionista y sin pretensiones de certezas absolutas.

### **Richard Ortiz Ortiz: El institucionalismo contextualizado**

El institucionalismo contextualizado combina varios elementos conceptuales que trata de integrar en sus investigaciones: el rescate del valor de las instituciones, la concepción de una racionalidad limitada, la importancia de los intereses de los actores en el surgimiento y cambio institucional, la consideración de las asimetrías de poder y la noción de la dependencia de sendas. El institucionalismo contextualizado aboga por un concepto de institución estrecho y concentrado, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el institucionalismo clásico. Las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político (la estructura del Estado, el sistema de gobierno y el sistema electoral) y el sistema de partidos, que se caracterizan por sus características formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales (véase Nohlen 1981, 2003, 2004; Thibaut 1996; Grotz 2000). La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción influenciada a la vez por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro lado, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. Por lo tanto, las instituciones deben ser analizadas como variables dependientes e independientes. Sus efectos sobre las estructuras, procesos y resultados políticos dependen decisivamente de las variables de contexto y de la forma cómo los actores reaccionan a las restricciones institucionales y contextuales. Por un lado, los factores de contexto influyen masivamente en los efectos institucionales, modificando su intensidad, dirección y naturaleza, e incluso neutralizando su fuerza vertebradora. Por otro, los actores políticos también influyen en la calidad de los efectos institucionales, en tanto son capaces, o no, de percibir la lógica y los valores propios de cada arreglo institucional. Las variables institucionales y contextuales, por su parte, estructuran previamente las interacciones y estrategias de los actores políticos en situaciones específicas. Las variables de contexto y su dinámica histórica influyen igualmente en la formación y cambio de los arreglos institucionales. Los actores políticos, por una parte, responden a las restricciones institucionales y estructurales con diversa intensidad, y siempre tienen la posibilidad limitada de provocar cambios en los arreglos institucionales

y su funcionamiento; por otra, las asimetrías de poder y los intereses de los actores son factores que también explican la elección institucional y su cambio en el tiempo. La suma de las acciones colectivas (procesos políticos, la creación o modificación de estructuras) constituye el fundamento del movimiento histórico y de las transformaciones que alimentan el contexto. El carácter histórico del contexto y de la relación temporal entre variables revela el carácter contingente de los efectos institucionales y acontecimientos sociales y políticos, los cuales son, por lo tanto, difíciles de reducir a generalizaciones teóricas con pretensiones universales. Ya que el contexto representa toda la complejidad de un fenómeno social, su operacionalización parcial se lleva a cabo a través de la consideración de las variables relevantes para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y constituye un flujo circular complejo. Semejante concepción causal hace difícil dar respuesta a problemas prácticos de investigación, pues la concepción multicausal e histórica impone tanto un conocimiento profundo del caso concreto y una descripción precisa, como la reproducción teórica de las constelaciones de factores y sus relaciones recíprocas en situaciones históricas concretas. Una tarea ardua de realizar y siempre incompleta, pero que está más próxima a la realidad de los fenómenos sociales y políticos.

A nivel operativo, el institucionalismo contextualizado sostiene que la cuestión del significado de las instituciones políticas para la consolidación de la democracia puede ser respondida únicamente de manera empírica. ¿De qué factores sociales y políticos dependen los efectos de las instituciones políticas? ¿En qué contextos hacen las instituciones la diferencia? Para responder a estas preguntas se debe tener en cuenta que las variables no-institucionales (macro-estructurales y micro-individuales) pueden ser más decisivas que las institucionales para la funcionalidad y consolidación de la democracia. Se debe considerar que las instituciones despliegan diversos efectos en diferentes contextos. Por ello, los investigadores histórico-empíricos abogan por el desarrollo de una macro-tipología de contextos con el fin de sistematizar efectos institucionales (véase Nohlen 2004; Grotz 2000).

El institucionalismo contextualizado ha sabido acreditarse como un enfoque sensible a las diferencias culturales e históricas de las sociedades en desarrollo. En el estudio de la democracia y sus instituciones, ha representado una postura más diferenciada y más cercana a los postulados neo-institucionales que otros enfoques institucionales. Sobre todo, en el estudio y la evaluación de los sistemas de gobierno en América Latina, ha demostrado las singularidades y ventajas de la investigación contextual.

En Nohlen *et al.* 2006-1: 729-730.

## VI

### LA COMPARACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA: CONCEPTOS Y CONTEXTO

Es bien sabido que los estudios comparativos constituyen el núcleo del estudio politológico en dos sentidos, como objeto de análisis, denominado gobierno comparado o sistemas políticos comparados, y como método. Respecto a este último sentido, es cierto que en la ciencia política existe una pluralidad de métodos. El método comparativo, sin embargo, es considerado como el método más propio de la ciencia política. Lo es así mismo en relación a otras disciplinas en las que también se ejerce la comparación, como por ejemplo en el derecho público, debido al alto grado de sofisticación que tal método ha alcanzado dentro de la ciencia política. Este hecho va acompañado de una continua crítica politológica interna de que la mayoría de los cientistas políticos aún no saben comparar bien (véase Sartori 1991). Se constata también que no existe consenso sobre las condiciones que tienen que ser dadas para poder hablar de comparación. A menudo se entiende el estudio de un solo caso como esencia (véase Eckstein 1975) o forma preferible de una comparación (Shugart 2008). Finalmente, la comparación puede servir para funciones muy diferentes.

#### I. EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN COMPARATIVA

En lo siguiente me voy a referir a la comparación que incluye más de un caso y que intenta indagar relaciones causales entre variables en juego. Para poder desarrollar esta clase de comparaciones, ha sido necesario superar la idea de que solo se podrían comparar fenómenos que se reconocen como similares, pero de ninguna manera fenómenos «no comparables», como se dice, o sea cosas disimilares, por ejemplo peras con manzanas. Se olvida que la afirmación de que algo sea singular, sin igual, único, «sin comparación», presupone ya la comparación, aunque reconozco que a veces la comparación de forma polémica, sirve para paralelizar

dos fenómenos diferentes, para relativizar uno de ellos o diabolizarlo. El caso más llamativo es el de comparar un fenómeno con el Holocausto que es un hecho sin paralelo. El discurso político está lleno de comparaciones interesadas, o sea mal intencionadas. La comparación que intenta indagar relaciones causales entre variables, por ejemplo entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, niega límites de comparabilidad. Su criterio es el alcance analítico que alberga, aprovecha incluso disimilitudes entre los fenómenos para el análisis crítico de sus objetos.

A partir de este avance en la extensión y estructuración de la comparación, se puede distinguir a grandes rasgos entre tres aplicaciones de la comparación:

- (1) la comparación histórico-ilustrativa. Esta es conveniente para el procedimiento deductivo y favorece la lógica de la verificación en la comprobación de sus resultados. Se procede de manera a citar *ex post* uno o dos casos que confirman la tesis. En esta aplicación no se suelen tomar en cuenta casos de contraste, o bien casos disímiles que no se pueden ignorar, son definidos como casos divergentes que por definición no afectan los resultados logrados.
- (2) la comparación histórico-sistemática. Esta procede de manera inductiva, investiga de forma cualitativa y emplea en el control de sus resultados la lógica de la falsificación. Se da mucha importancia a la selección de los casos que entran en el estudio comparativo, sobre todo a la presencia de casos de contraste que demuestran disimilitud en la variable dependiente o en la independiente.
- (3) la comparación empírico-estadística, que también procede de manera inductiva, investiga de forma macro-cuantitativa y consigue sus resultados gracias a la lógica de la correlación. No importan las características de los casos que entran en la comparación, lo importante es que su número sea lo más alto posible. Existen mínimos necesarios de casos estudiados para que el resultado de la comparación resulte válido.

Como se observa bien, la triada de aplicaciones de la comparación se constituye en base al significado del caso, vinculado con la función que cumple en la lógica argumentativa. Los tres tipos siguen empleándose, también el tipo histórico-ilustrativo, que presenta la ventaja de ser relativamente simple en su manejo. Es por esta razón que sigue siendo el más usado en el diálogo académico, aunque es, sin lugar a duda, el tipo de aplicación de la comparación científicamente menos convincente.

En lo que sigue me voy a centrar, sin embargo, en las variantes de la comparación cuyos resultados se nutren de la falsificación empírica o de la correlación estadística, que implican una comparación más intensiva y amplia en las investigaciones, compitiendo fuertemente entre sí. Esta situación de competencia no es nada nuevo. Ya en los años 1980, se la ha denominado como competencia entre dos estrategias comparativas, la cualitativa, vinculada con Max Weber y la cuantitativa, vinculada con Émile Durkheim (véase Ragin 1987).

Las diferencias más importantes son, en pocas palabras, las siguientes:

(1) Respecto a la relación similitud/disimilitud de los casos.

Por un lado, una medida equilibrada entre similitud y disimilitud; por el otro, el máximo en disimilitud.

(2) Respecto a la cantidad de variables/cantidad de casos.

Por un lado, una cantidad de variables dependiente del problema que se estudia, relacionada con una reducida cantidad de casos; por el otro lado, una reducida cantidad de variables, relacionada con una máxima cantidad de casos. Por lo demás, en la investigación comparativa de orientación estadística a menudo se procura reducir artificialmente la cantidad de variables, aumentando a la vez la cantidad de casos, o sea, los fenómenos observados se transforman artificialmente de manera que se posibilite el empleo del método estadístico o se mejoren sus resultados.

(3) Respecto a la formación de conceptos.

Por un lado, la precisión de los conceptos en función de la singular (o mínima) diferencia relevante, que efectivamente hace posible la diferenciación y clasificación; por el otro, la orientación de los conceptos hacia lo mesurable, compartido de forma máxima por los casos en estudio.

Últimamente se está creando otra diferencia entre las dos estrategias comparativas, que se refiere al proceso de investigación. En la investigación comparativa cualitativa, estamos acostumbrados a empezar el análisis con una observación, seguida por el planteamiento de una pregunta o de una hipótesis. Además, un criterio clave en la determinación de la investigación es la relevancia del planteamiento. El análisis trata de corroborar la hipótesis empíricamente. Recientemente, gracias a la enorme simplificación de la producción de datos y del acceso a ellos, se observa entre los investigadores comparatistas de orientación estadística un proceso inverso. Se dispone de datos, y estos datos son tratados estadísticamente. Si se encuentran correlaciones entre las variables, estas se presentan como resultados. Aunque exactos, estos pueden ser poco relevantes. Por lo menos la relevancia está postergada a un segundo plano.

Por otra parte, la competencia entre la comparación histórico-empírica y la empírico-estadística se constituye sobre un trasfondo de concepciones de teoría política cambiantes, que a su vez reflejan evoluciones histórico-empíricas. Así, el gobierno comparado en los primeros decenios posteriores a la segunda guerra mundial tenía como objeto de estudio por ejemplo la consolidación de la democracia en la parte occidental del continente europeo, en los años ochenta y a principios de los años noventa, los cambios de régimen producidos en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington 1991). Mientras que en la primera fase se suponía una utilidad práctica de los estudios empíricos en relación a los casos estudiados, en la actualidad, a los estudios comparativos se les supone utilidad no tanto en las explicaciones causales de los fenómenos observados y concernientes a los objetos de estudio, sino primordialmente en su contribución social-tecnológica al desarrollo democrático del mundo, y especialmente de países cuyas experiencias no formaron parte de las propias investigaciones. Así, Arend Lijphart en su investigación comparativa sobre «Institutional Choices for New Democracies» (1991) incluía conscientemente solo casos de democracias consolidadas, de las cuales extrajo las conclusiones que ofrecía como recetas a las jóvenes democracias de la tercera ola. A mi modo de ver, pueden distinguirse tres fases de orientación práctica de la ciencia política, en las que la comparación juega un rol fundamentalmente distinto.

- (1) La fase normativa y difusionista. Tal fase está marcada por la elaboración e hipostatización de un modelo, el modelo británico Westminster, tanto respecto al sistema de gobierno (el parlamentario), como al sistema electoral (el de pluralidad) y al sistema de partidos políticos (el bipartidismo). También se centra en su difusión, es decir, en el *transfer* a otros países, aquellos que sufren problemas de gobernabilidad, en especial el problema de inestabilidad política.
- (2) La fase funcionalista-pluralista. Esta se caracteriza por el reconocimiento del pluralismo de modelos, considerándose cada uno de ellos como susceptible de exhibir los mismos desempeños funcionales. Los modelos son percibidos como alternativas en una situación de competencia entre ellos. El mejor ejemplo es la competencia entre la democracia de competencia y la de consenso, en términos ingleses la competencia entre *adversary and consociational politics*. Los países tienen la posibilidad de elegir (*choice*) entre diferentes tipos de arreglo institucional que reflejan el horizonte de experiencias de las democracias consolidadas en materia institucional.

- (3) La fase contextualista-creativa. Esta es la más reciente y aún en pleno desarrollo. En ella se realiza lentamente el reconocimiento de contextos diferentes socio-económica y socio-culturalmente, y la importancia de factores de esta índole para los efectos que tengan las instituciones políticas. Esta consideración lleva consigo la creciente convicción sobre la necesidad de soluciones institucionales adaptadas al contexto y al respectivo diseño de las instituciones. Conforme a este planteamiento, se observa a nivel del discurso académico el creciente uso del concepto *design* referido a procesos de reforma institucional. A nivel empírico, en el área electoral, se observa a su vez la extensión de sistemas electorales combinados que —en contraste con los sistemas electorales clásicos, de estructura fija— se construyen según necesidades y opciones del caso.

La diferenciación entre fases da por sobreentendido que la investigación comparativa se enfrenta a entornos cambiantes, de los cuales provienen diferentes requerimientos a cumplir. En relación a la situación de competencia entre los planteamientos histórico-empíricos y empírico-estadísticos, se plantea la cuestión de cuál de las maneras de comparar puede corresponder mejor en sus contribuciones científicas y de consultoría al desarrollo de la democracia en estas condiciones cambiantes. Una pregunta adicional es si el desarrollo de los estudios comparativos como área de investigación va en dirección a la orientación metodológica que parece más adecuada para corresponder a los requerimientos prácticos que se esperan de la ciencia política. Mi tesis es que la orientación empírico-estadística cada vez más dominante en los estudios comparativos, muy influidos por el desarrollo de la ciencia política estadounidense, aleja continuamente la investigación comparativa de la capacidad de promover resultados a la altura de los requerimientos, o sea soluciones que sean relevantes para la praxis y adecuadas al contexto.

Quisiera justificar esta tesis especialmente en relación a los aspectos de la investigación comparativa que, en mi opinión, merecen la mayor atención: primero, los conceptos y, segundo, el contexto.

## II. LA IMPORTANCIA DE LOS CONCEPTOS

En mi ensayo introductorio sobre «Cómo estudiar ciencia política» enfatice que lo primero, en sentido analítico, a emprender sería enseñar a diferenciar. En términos cognoscitivos se puede incluso sostener que todo conocimiento estriba en la diferenciación (véase Spencer-Brown 1969). En términos analíticos, el modo de diferenciar se expresa en primer lugar en los conceptos, que son fundamentales para el estudio de la realidad política y el discurso científico sobre ella. La realidad

social no se percibe nunca de forma directa, sino siempre a través de conceptos que estructuran lo observado por diferentes observadores de manera diferente. Por un lado, los conceptos dependen de observaciones, por el otro, las observaciones dependen de los conceptos. Estos últimos perfilan las observaciones de forma selectiva, les adjudican una perspectiva específica, subyaciéndoles un esquema de orden y vinculándolas con teorías de su explicación e interpretación. No cabe duda de que el proceso de conocimiento pasa por la diferenciación conceptual (véase también Zilla 2007).

El investigador comparatista de orientación cualitativa está enfrentado continuamente con los problemas, sobre los que Sartori ha llamado la atención en forma de cuatro riesgos (*parochialism*, *missclassification*, *degreeism*, *cut-off-points*, véase lección III). La solución de estos problemas por cierto puede ser percibida y comprendida como un arte. Me refiero también a la selección de casos que debe orientarse en consideraciones de fecundidad teórica y control empírico (véase Geddes 2003). El investigador comparatista de orientación cuantitativa descuida generalmente lo conceptual, casi no se da cuenta de los problemas conceptuales.

Un ejemplo. En la fase de la fundamentación de la investigación comparativa, Robert A. Dahl (1971) introdujo un concepto analítico de la democracia que incluye dos componentes, participación y pluralismo, e incluye implícitamente también elementos de un Estado de derecho, sin cuya existencia no podrían transformarse ambos conceptos claves efectivamente en praxis democrática. Con este concepto se marcaron las diferencias categoriales entre diferentes tipos de sistemas políticos. Sirvió también para rediseñar procesos históricos de democratización, dado que Dahl incluía ambas variables en un modelo dinámico de desarrollo político. La investigación comparativa reciente de la democracia (no solo de orientación empírica macro-cuantitativa) carga el concepto de democracia normativamente y lo extiende a componentes socio-económicos y político-culturales. En el fondo, no se trata de definir la democracia con fines analíticos, sino para medirla en base a indicadores recogidos en las estadísticas nacionales para fines de rankings internacionales. Como dice Sartori: «La medición reemplaza a las definiciones» (2004: 354).

Las consecuencias de la confusión conceptual son amplias. Tal confusión ha llevado, por un lado, a identificar las deficiencias económicas, sociales y político-culturales de los países en vías de desarrollo con la democracia misma como componente de su realidad, como consustancial con ella en su realización deficitaria. Desde una perspectiva de la teoría sistémica, aunque se perciben las diferencias en el entorno del sistema marcado, se las atribuyen al objeto observado mismo (véase Simon 2006: 64). Esta extensión del concepto a nivel académico reflejó el desencanto con la democracia a nivel empírico, que a su vez se basaba en la

idea errónea de la gente de que la democracia podría resolver todos sus problemas. Se perdió de vista la perspectiva histórica de investigación, abierta al análisis causal, al reconocimiento de lo ya alcanzado y a planteamientos de reformas viables. Lo estático deficitario sustituye a lo histórico-dinámico que considera los recursos disponibles para avanzar más. Ampliando el juicio de Sartori, la medición sustituye a la comprensión. Por otro lado, la confusión conceptual ha llevado a cuestionar el propio carácter de democracia en los sistemas políticos de la tercera ola de democratización por su retraso en el desarrollo socio-económico, proponiéndose incluso que solo serían democracias aquellos sistemas políticos en los cuales el grado de desarrollo económico y social lo justificase (véase PNUD 2004). Esta consecuencia es fatal, pues niega desde un principio el desarrollo de la democracia en circunstancias económicas y sociales que le son adversas, pero superables.

Otro ejemplo demuestra cómo fallos conceptuales pueden influir problemáticamente en la consultoría política. Es el caso del semipresidencialismo que recientemente, después de la querella sobre presidencialismo y parlamentarismo, está promovido como alternativa al presidencialismo en América Latina (véase Arias & Ramacciotti 2005). Si se define al semipresidencialismo de la manera que la elección directa del presidente constituye el único criterio, Europa consta de varios sistemas semipresidenciales cuyos desempeños se pueden comparar con los sistemas parlamentarios. Así definido el semipresidencialismo, el comparatista de orientación cuantitativa tiene entonces la base metodológicamente necesaria para este examen. Y efectivamente ha llegado a la conclusión que países gobernados de forma semipresidencial, en los que se vota al presidente en elecciones directas como en Austria, Finlandia e Irlanda, exhiben un mejor desempeño que países gobernados de manera parlamentaria. Si se define el semipresidencialismo, sin embargo, según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento —de forma precisa la cuestión de qué depende el gobierno, de la confianza del presidente o de la confianza del parlamento— solo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la Quinta República Francesa. Los otros países mencionados son gobernados parlamentariamente, es decir: el gobierno depende de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es bien claro, pues el tipo de sistema político varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial, si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos, se podría negar incluso la existencia de un sistema semipresidencial. En este caso, la confusión conceptual, promovida por el afán de comparar estadísticamente, lleva a que la consultoría política se fije en un tipo de sistema político que no exhibe viabilidad ninguna.

Los ejemplos citados no indican solo fallas artesanales de uno y otro investigador, sino propiedades sistemáticas, inherentes a una investigación comparativa orientada a la comparación estadística. Comprueba esta tesis la observación de que grandes maestros de la comparación como Arend Lijphart también la manejan de forma bastante cuestionable, pues se doblan a los requerimientos del método estadístico que el mismo Lijphart distingue del método comparativo y valora más (Lijphart 1971). Me refiero a su excelente estudio *Electoral Systems and Party Systems* (1994), en el cual trabaja con una nueva definición de sistema electoral que incluye una variable adicional fácilmente medible, aumenta artificialmente la cantidad de casos de sistemas electorales por insinuar cambios donde difícilmente les hubo, y finalmente reduce la cantidad de variables por juntar algunas en una sola, aunque estas tienen efectos diferentes y tendrían que ser estudiadas separadamente. Así, el método implica consecuencias que por su parte determinan resultados a menudo más que cuestionables.

En síntesis, la definición en función de la medición, esta como esencia de la comparación, el resultado de ella por su parte fundamento del argumento de evaluación y criterio de consultoría, esta cadena tan típica de la comparación empírica-estadística, es simplemente fatal pensando en la función práctica de la ciencia política.

### III. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO

Respecto a la importancia del contexto, imagínense un viajero mexicano, paseándose por Alemania y enterándose de que la legitimidad de las elecciones no es cuestionada por nadie. Probablemente le va a llamar la atención que las instituciones electorales en Alemania son muy efectivas, por lo que pensará en transferirlas a su propio país para acabar con los problemas tradicionales de reconocimiento de los resultados electorales. Si mira más de cerca, va a encontrar que en Alemania las elecciones se organizan por una dependencia del ministerio de gobernación y que el principal control de su desarrollo conforme a la ley lo ejerce el propio órgano que emana de las mismas elecciones a revisar (ver Nohlen 2003a). Es obvio que el contexto excluye la posibilidad de que el tipo de organización electoral alemana tenga el mismo éxito en México. En este país, ha sido finalmente posible celebrar elecciones limpias y honestas gracias al establecimiento de un órgano administrativo independiente del Poder Ejecutivo, responsable de la organización de las elecciones, y de un tribunal integrante del Poder Judicial de la federación para el control judicial de ellas. Es cierto lo que enfatiza el título de uno de mis últimos libros: «El contexto hace la diferencia» (Nohlen 2003).

Esta sentencia se refiere también a las propias investigaciones comparativas. El análisis comparativo de tipo causal se restringe a menudo a la relación entre una variable independiente y otra u otras dependientes. En la aplicación clásica del método comparativo se dejan fuera de atención las variables que se ubican en o que se transfieren al contexto. Así, muchos de los enunciados de ciencia política resultaron de este reduccionismo, acompañado de una argumentación lineal que niega la causalidad sistémico-circular de los fenómenos. Uno de los mayores retos de la ciencia política consiste en resistir a la gran «tentación de la certeza» (Maturana 1984), producto del reduccionismo.

En mis investigaciones, me he visto enfrentado bastantes veces con resultados que precisamente contradijeron estos reduccionismos. La diferencia que hace el contexto es lo más fácil de captar en el caso del sistema electoral de pluralidad, tantas veces vinculado en los escritos de ciencia política con el efecto de concentración de los votos y de los escaños. Sin embargo, este efecto tan enraizado en la sabiduría general en ciencias sociales, depende de la estructura del comportamiento electoral y del sistema de partidos mismo, como demuestran casos empíricos que exhiben una estructura heterogénea de las preferencias políticas según regiones y un bajo grado de institucionalización del sistema de partidos. Para el caso de Pakistán he podido demostrar que a través de la introducción de elementos proporcionales en el sistema mayoritario se podría incluso aumentar el efecto concentrador del sistema electoral (véase Nohlen 1995). O sea, una sencilla observación demuestra que el mismo sistema electoral no produce en todos los lugares y tiempos efectos idénticos.

Por otra parte, un mismo resultado (*outcome*) puede asociarse con diferentes sistemas electorales. El clásico ejemplo es el de Francia: los sistemas electorales de la Tercera y de la Cuarta República eran diferentes y el resultado (en cuanto al sistema de partidos y la estabilidad política) era similar. Los sistemas electorales de la Tercera y de la Quinta República son similares y el resultado es diferente (véase Nohlen 2010). Entonces, no tematizamos solo el modelo lineal en el que observamos el efecto de una variable independiente (por ejemplo el sistema electoral) y la incidencia del contexto. Consideramos también las relaciones causales en las que los efectos observables que exhiben los casos comparados son similares aunque los factores independientes son diferentes. En esta relación también intervienen las variables del contexto. Y por lo demás, no nos limitamos al análisis lineal. Aunque el esquema analítico que a menudo se aplica en ciencia política se dirige (artificialmente) a aislar e identificar las variables y preferentemente en el orden dicotómico señalado, no hay que perder de vista que la relación que estudiamos es por una parte multicausal y por la otra circular. Esta última característica consiste en que el factor considerado como

dependiente puede ser codeterminante para el factor pensado independiente, por ejemplo primero en la opción e implementación de un sistema electoral por parte de los partidos políticos y segundo por la incidencia que tiene la estructura del sistema de partidos en los efectos que tenga un sistema electoral en él (en el sistema de partidos). Ante esta situación, prefiero hablar de una relación de causa-efecto circular (en alemán *Wirkungszusammenhang*) que no disuelve la clásica relación en el estudio de la causalidad entre una variable independiente y otra dependiente, sino que añade a su análisis —desde una perspectiva sistémica— el contexto (véase lección V).

En América Latina tiene mucha tradición el análisis político de los casos específicos. Esto tiene que ver con la convicción de que los países son muy diferentes, a pesar de todo lo que histórica y culturalmente les hace parecer un área de estudio, apta para el enfoque de área, o sea para una estrategia de investigación que supone un alto grado de homogeneidad de las variables de contexto. Sin embargo, cada uno de los países se considera peculiar, y es esta consideración con la cual empieza la argumentación científica centrada en un solo caso. Se la fundamenta en la singular historia de cada uno de los países, cuyo recuento a menudo sustituye el análisis sistemático. O sea, para la explicación científica de los fenómenos contemporáneos se aplica el método histórico-genético. Efectivamente, la comparación es un método de poco uso en la región, y su referencia en el discurso académico está dirigida a señalar su ausencia y la necesidad de desarrollarla (véase Nohlen 2006: 171 y ss.). Por otra parte, se pudo observar un cierto auge de la comparación en su función de espejo para reconocer la propia realidad nacional. Por ejemplo en el caso de México, donde se hablaba de la democracia mexicana, a través de la comparación con las democracias latinoamericanas los adherentes a esta idea se daban cuenta de que en México algo no correspondía al patrón regional. Este algo eran las elecciones y su manipulación, de modo que la reforma política en México, legislada en 1996, se centró casi exclusivamente en la reforma electoral.

Pensando ahora en el desarrollo de la comparación como método de la ciencia política en América Latina, me parece imperioso saber vincularlo con la tradición contextual del análisis político de la región. Hay voces que claman por un desarrollo de comparaciones cuantitativas, diagnosticando un cierto atraso de la ciencia política en América Latina precisamente debido a la falta de este tipo de estudios (Amorin Neto & Santos 2005). Al mismo tiempo, se observan en el último decenio grandes progresos de estudios cuantitativos y especialmente conductivistas en el ámbito regional (me refiero al *Latinobarómetro*)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

y a los *Informes* nacionales y regionales sobre el desarrollo humano del PNUD). Sin embargo, no todos los aspectos relevantes son accesibles a la colección cuantitativa de datos, y los datos que lo son, requieren como cualquier otro dato de una cuidadosa interpretación (véase Geertz 1989<sup>1</sup> y Gadamer 1992). O sea, el avance de orden cuantitativo en el análisis comparativo no remite el estudio cualitativo a un lugar de menor rango, sino subraya su importancia en el proceso de comprensión de los fenómenos observados en sus múltiples dimensiones, históricas, económicas, sociales y políticas.

Tomamos como ejemplo los datos sobre cultura política que nos ofrece la ciencia social conductivista. En primer lugar, es necesario destacar que en sus mediciones empíricas, los investigadores cuantitativos utilizan un concepto de cultura política reduccionista, pues en su orientación hacia la operacionalización de los conceptos, lo definen en términos de un fenómeno individualista. Así, miden y comparan por ejemplo las opiniones que los individuos tengan sobre las instituciones. Sin embargo, «la cultura política es algo que se realiza», como dice Mario Caciagli:

En una red de relaciones, no es solamente opinión de superficie, sino que se substancia en ideas y valores, en símbolos y normas, en mitos y ritos compartidos por una comunidad y que forjan una mentalidad. Se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura que no es un abanico de creencias, sino un código simbólico que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos (1996: 14).

Queda muy clara la diferencia en los conceptos de ambas escuelas comparatistas, y la importancia que alcanza el contexto, cuando se trabaja con un concepto ampliamente abarcador de cultura política. En segundo lugar, aun cuando nos adherimos al concepto reduccionista en función de poder aprovechar los datos coleccionados, es importante percibir la relatividad cultural de los conceptos, pues se inscriben también en un contexto social específico, de modo que se entremezclan las consideraciones sobre conceptos y contextos. La característica propia de los datos de encuesta, por ejemplo, consiste en transformar fenómenos cualitativos con muy distintas significaciones, a veces complejos y multifacéticos, en cifras sencillas, sobre la base de conceptos supuestamente uniformes, o sea en datos cuantitativos. Respecto a estos datos, la tarea del cientista social, sin embargo, es comparable al proceso de recoloración semántica en el campo

---

<sup>1</sup> Edición original de 1973.

de los indicadores sociales. Consiste en la adecuación interpretativa de los resultados de encuesta a una comprensión más cabal de los fenómenos en estudio. Este trabajo es de tipo conceptual y empírico. Lo conceptual se refiere —por ejemplo— a las significaciones que se dan a los conceptos que parecen uniformes pero que en realidad suelen ser plurales. La gente atribuye a los mismos conceptos distintas significaciones. Lo empírico se refiere a las experiencias históricas de las sociedades comparadas (e incluso de los individuos, cuando bajamos a este nivel) que suelen ser diferentes y cambiantes.

Por otra parte, hay que considerar que los cientistas sociales interpretan los datos según su propio contexto de investigación (subjetivo y contrapuesto al contexto de análisis, véase Grotz 2006: 279). Aquí conviene tomar en cuenta la experiencia de la disciplina norte de la corriente cuantificadora, la economía. A partir de la importancia que los economistas dan a los datos cuantitativos, de la rigurosidad de sus técnicas de análisis y de la meticulosidad empírica de sus teorías se podría suponer un alto grado de consenso de sus representantes académicos en los resultados de sus investigaciones y en las recetas de aplicación práctica. Nada más equivocado. Se observan grandes discrepancias en sus interpretaciones de los datos, y los propios economistas confiesan que no se ponen de acuerdo en los problemas fundamentales que estudian. Este desacuerdo se refleja en el chiste de que cuando se reúnen dos economistas salen tres posturas.

Retomando mi diferenciación anterior entre diferentes evoluciones históricas del siglo XX, estas consideraciones han alcanzado un peso especial en relación a los procesos de cambio de régimen en la tercera ola de democratización, pues la extensión del campo de investigación del comparatista ha significado un considerable aumento de la diversidad de contextos y al mismo tiempo mayores demandas de consultoría política. Sin embargo, la orientación cientifista de la ciencia política, la creciente aplicación de los métodos de las ciencias exactas a las llamadas de humanidades o humanas, hizo crecer aún más, a principios de los años noventa, la tendencia a descontextualizar los objetos investigados. El área de estudio de los países en transición se invadió por parte de comparatistas de las corrientes cuantitativas. Por lo demás, dado que los enfoques centrados en el actor resultaron más propicios que otros enfoques (explícitamente el enraizado en la teoría de sistemas) para explicar las transiciones a la democracia, el *rational choice* logró más fácilmente ser transferido como modelo teórico al mundo de los países en transformación. Ambas corrientes que se sumaron a formar lo que se iba a denominar la ciencia política estadounidense, fueron objeto de duras críticas por parte de los especialistas regionales, muy familiarizados con el contexto histórico-social de ese grupo de países (véanse von Beyme 1995 y Grotz 2000).

Michael Bernhard ha articulado las mayores salvedades frente a investigaciones *cross-national* cuantitativas y formales. Destaca que el problema metodológico reside en que muchos comparatistas están formados en enfoques y técnicas de análisis (*behavioralismo*, enfoques formales) y operan en el implícito supuesto de que los datos están allí, que solo hay que coleccionarlos y echarles en su diseño de investigación. Sin embargo, «data need to be comprehensively collected and interpreted to constitute a firm basis for testing how closely they confirm to generalizations predicted by existing theory or provide a basis for making new generalizations» (Bernhard 2000: 344). Esto es especialmente cierto, cuando se trata de transferir hipótesis de teoría abstracta formal a contextos culturales divergentes.

Ante estas advertencias es preciso llamar la atención sobre las alternativas de desarrollo futuro de la comparación politológica. Frente a la extensión del reduccionismo teórico y metodológico de los enfoques cuantificadores y formales, no cabe duda que el real avance consiste en un mayor desarrollo y uso del método comparativo cualitativo. *Context matters*: el contexto tiene importancia para la justificación y para la aplicación de los resultados científicos. Retomando el hilo del argumento que toma en cuenta la aplicación, las propuestas útiles de consultoría política exigen el respeto al contexto específico, requerimiento integral de los estudios comparativos con vocación de relevancia práctica.

Por otra parte, la comparación politológica exige a especialistas nacionales o regionales que por su parte entiendan la lógica comparativa, que sepan aplicar el método comparativo y diseñar respectivas investigaciones, manejando bien, por ejemplo, la selección de casos, que tienen que ser —como decíamos antes— prudentemente escogidos. Es cierto, para estar a la altura de poder competir de verdad con el *mainstream* cuantificador y formal, hace falta un mayor desarrollo de la propia comparación cualitativa aunque conviene diferenciar aquí también entre regiones y países. Existe un consenso bastante extendido entre los politólogos latinoamericanos de que la comparación es un desarrollo pendiente en la región (véase el número XXV de la *Revista de ciencia política* (Santiago), dedicado al desarrollo de la disciplina en América Latina).

## CONSIDERACIONES FINALES

Mi tesis, repito, es que en la competencia de diferentes planteamientos comparativos de ciencia política, solo la investigación histórica-empírica reúne las condiciones para propiciar, en la fase contextualista-creativa de la ciencia política orientada en la praxis, un conocimiento de aplicación que tenga relevancia práctica (véase también Sartori 2004). Este conocimiento se fundamenta por un

lado en un proceso de conceptualización prudencial y adecuada a los fenómenos investigados y al mismo tiempo analíticamente útil, y por el otro en la debida consideración de los contextos específicos, a los cuales se extienden las investigaciones y la consultoría políticas (véanse también Nohlen 2006a; 2006b; 2007 y 2009). Sin inversiones en conceptos y contextos se pierde la competencia práctica de la ciencia política en cuestiones tales como el desarrollo de la democracia.

## VII

### SISTEMAS DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISMO

La noción de sistema de gobierno (*government*) se entiende en general como sinónimo de sistema político, aunque se refiere solo al ámbito institucional de este concepto más amplio. El sistema político, de acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones (*polity, politics, policy*), abarca la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas. En esta sección, nos dedicaremos a los sistemas de gobierno, en especial al presidencialismo y su reto en el análisis del desarrollo de la democracia en América Latina por parte de otras opciones de sistemas de gobierno: el parlamentarismo y el semipresidencialismo. Sin embargo, es cierto que los avances en el estudio de los sistemas de gobierno se fundamentan sobre todo en el desarrollo de la doctrina de los sistemas políticos, cuyo desarrollo será el inmediato objeto de análisis.

#### I. SISTEMA POLÍTICO Y TEORÍA DE SISTEMAS

El concepto de sistema político fue desarrollado en la década de 1950 como delimitación respecto a los conceptos rectores de la doctrina clásica de gobierno comparado, que se percibían como demasiado formalistas o legalistas, y marcó en el decenio posterior, a través del surgimiento de los análisis de estructuras y funciones del sistema político, el comienzo del análisis comparativo de sistemas políticos, incluso los más distanciados espacial y temporalmente.

1. La concepción general del sistema político queda bosquejada a través de las delimitaciones frente a otros fenómenos y abstracciones, por ejemplo respecto al Estado y la Constitución. (a) El sistema político es distinto al Estado porque este es una categoría mucho más abstracta, conoce otras condiciones constitutivas (territorio, población, monopolio de la aplicación de la violencia física, etcétera),

está pensado para una (mayor) duración y con él se relacionan cuestiones más amplias, respecto a los objetivos del Estado y sus funciones (por ejemplo *versus* el mercado), por lo tanto respecto a las relaciones de producción y de propiedad, o del sistema social (capitalismo *versus* socialismo). Por el contrario, el concepto de sistema político está determinado más estrechamente, entre otras cosas, respecto a las formas de dominación, los tipos de régimen (democracia *versus* dictadura), tipos de sistemas de gobierno (presidencialismo y parlamentarismo), relaciones de poder (partidos, gobiernos, oposición), y formas de representación social y política (participación política, pluralismo, corporativismo), todos ellos fenómenos que están sometidos al cambio. (b) El sistema político es distinto de la Constitución, porque las instancias institucionales y las regulaciones de procedimientos que lleva a cabo dicho documento, que en la mayor parte de los casos están puestas por escrito, son importantes para el proceso político pero no lo estructuran por completo ni lo captan en términos reales. El concepto de Constitución apunta a lo jurídico-normativo y el concepto de sistema político a lo empírico, a la «Constitución viviente» (Sternberger). El sistema político es distinto porque no solamente enfoca las instituciones políticas, sino se consideran también las condiciones sociológicas y los cambios del entorno social así como al mismo tiempo las relaciones interactivas de efectos recíprocos entre la estructura institucional y la sociedad. La idea de que en el sistema político se establece este tipo de relación de dependencia recíproca del sistema de las instituciones y los procesos político-sociales ha conducido hacia una precisión del concepto de sistema político, como fue introducido por la teoría de sistemas.

2. En la concepción de la teoría de sistemas, el sistema político en términos generales es la parte del sistema social que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias. El concepto de sistema implica la noción de una unidad que tiende hacia el equilibrio, diferenciada internamente en una gran variedad de elementos, papeles y procesos interdependientes, que puede ser distinguida de un entorno social, cultural, económico y físico, pero está vinculada con este a través de procesos de intercambio recíprocos.

David Easton (1971<sup>2</sup>) definió el sistema político como destinatario de las demandas sociales y las prestaciones de apoyo (*inputs*), por un lado, y como proveedor de decisiones y medidas obligatorias (*outputs*), por otro. Las funciones de entrada y salida están vinculadas mutuamente en un circuito regulatorio dinámico. Conectando con la teoría general de sistemas de Talcott Parsons y la cibernética política de Karl W. Deutsch, el modelo de Easton apunta hacia la cuestión de a través de qué procesos de organización, diferenciación, comunicación

---

<sup>2</sup> Primera edición de 1953.

y conducción es capaz un sistema político de traducir las demandas sociales que surgen del lado de la entrada en prestaciones de salida, las cuales a su vez aseguran el apoyo social al sistema político y con ello su persistencia. De acuerdo con Easton, las condiciones de la estabilidad o la capacidad de adaptación de los sistemas políticos deberían ponerse en el centro de la formación de teorías de la ciencia política.

Sin embargo, la investigación comparativa recibió una influencia más fuerte de parte del concepto del sistema político desarrollado por Gabriel A. Almond, quien en parte se apoya en Easton. Partiendo igualmente de un modelo de circuito regulado, el concepto de Almond se distingue por una concreción diferenciadora de las funciones que determinan el sistema político y por la introducción del concepto de la estructura política. Arrojando más luz sobre el concepto original, se distinguen las siguientes funciones: (a) las funciones de proceso: articulación de intereses, agregación de intereses, formulación de políticas (*policy-making*), así como implementación de políticas y adaptación; (b) las funciones de sistema: socialización política, reclutamiento y comunicación, y (c) las funciones de la *policy*: aprovechamiento de recursos (*extraction*), imposición efectiva de reglas (*regulation*) y distribución (*distribution*). Las funciones de sistema se pueden asignar esencialmente al ámbito de la entrada (*input*), las funciones de proceso se refieren a los procesos dentro del sistema político, o sea, a la conversión de las entradas (*inputs*) en salidas (*outputs*), y las funciones de la *policy* constituyen el ámbito de la salida (*output*) propiamente dicho, las influencias «sustanciales» sobre la sociedad, la economía y la cultura que parten del sistema político (Almond *et al.* 1993).

En el modelo original, con la distinción de la fijación, aplicación e interpretación de las reglas (Almond & Coleman 1960), la salida (*output*) había estado todavía fuertemente orientada respecto a la tríada clásica de la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Las estructuras políticas son todas aquellas instituciones (organizaciones, órdenes de procedimiento, normas y conjuntos de roles) que hacen una contribución al cumplimiento de las funciones individuales o los grupos de funciones. El interés de investigación empírico de la ciencia política comprometida con el concepto de sistema se dirige en primer lugar a las funciones de sistema y de proceso. Las novedades decisivas en este proceso, el paradigma del desarrollo político y el concepto de la cultura política alimentaron el reproche, solo parcialmente justificado, de que el enfoque del sistema elevaba de forma etnocéntrica características específicas político-estructurales y culturales de las democracias occidentales de las sociedades industrializadas (por ejemplo, la secularización e individualización de los valores) al nivel del objetivo universal del desarrollo político-social, y con ello, los convertía en un parámetro normativo

de la investigación comparativa. Esta impresión pudo surgir también debido a que en la praxis solamente pocos estudios proporcionaban un análisis comparativo que realmente buscara equivalentes funcionales de sistemas políticos distantes en el tiempo o el espacio.

## II. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y NEO-INSTITUCIONALISMO

Un impulso renovador en el estudio de las instituciones políticas surgió de la investigación sobre políticas públicas (*policy research*), pues en los años sesenta y setenta el enfoque estructuralista en ciencias sociales había desplazado a las instituciones a un rango de importancia menor. Se enfocaron en primer lugar en las estructuras de la economía y de la sociedad (el capitalismo, el capitalismo periférico), de las que se decía que eran de orden más substancial; posteriormente se habló de una época de olvido de las instituciones. A partir de los años ochenta empezó un proceso de reconsideración de las instituciones que recuperó del institucionalismo clásico la idea que las instituciones importan (*institutions matter*), pero llevó a una comprensión muy distinta de ella (véanse March & Olson 1989 y North 1990).

El así llamado neo-institucionalismo considera, aparte de las propias instituciones, fenómenos que interactúan con ellas, por ejemplo los actores políticos. El institucionalismo centrado en los actores (Scharpf 1997) reconoce que la acción política se produce en el marco de arreglos institucionales extremadamente diferenciados, los que estructuran el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, el neo-institucionalismo amplía el concepto de institución, integrando ahora al lado de las instituciones constitucionales reglas formales e informales, sistemas de reglas y costumbres. Supone también que las instituciones intervienen en el proceso político, por ciertos efectos favorables o contrarios a la acción, no determinan la acción de los actores, pero la pueden pre-estructurar. Esto se da por sentido respecto a la historicidad y la dependencia histórica de las instituciones. En el institucionalismo histórico (Steinmo *et al.* 1992) este compromiso se percibe en dos sentidos: (a) que para la explicación de los fenómenos políticos sería necesario considerar siempre su inclusión en una relación circular concreta e históricamente insertada; (b) que efectos causales, acontecimientos y experiencias históricamente antecedentes constituyen el marco para decisiones que se toman en un momento posterior. En el neo-institucionalismo se relativiza entonces la relevancia de las instituciones debido a planteamientos que rechazan la monocausalidad del institucionalismo de viejo cuño. Como hemos visto, hay variantes que se distinguen por la atención que dan a este u otro fenómeno que entra en la interrelación: el actor o la historia (la «dependencia de sendero»).

El institucionalismo contextualizado (Nohlen 2006), sin embargo, no se pronuncia en favor de un solo fenómeno, pues en la consideración del contexto conviene averiguar siempre cuál de los factores de contexto, tomando en cuenta espacio y tiempo, se encuentra en relación causal circular con la institución vigente o podría entrar en ella en caso de reflexiones sobre cambios institucionales. Se puede suponer, por ejemplo, que el institucionalismo centrado en el actor se muestra especialmente fructífero en la explicación de los procesos de transición a la democracia, mientras que el institucionalismo histórico lo es en los procesos de consolidación de la democracia. En ambos casos se arroja luz sobre el contexto. En este sentido, el institucionalismo contextualizado integra varias perspectivas de análisis, sin fijarse de antemano en una de ellas.

No cabe duda de que estos planteamientos que marcan el desarrollo del gobierno comparado son de enorme importancia en los asuntos que se estudian en esta rama de la ciencia política. La elección de las instituciones, por ejemplo del sistema de gobierno, la elección que se manifiesta en la institucionalidad existente y la elección que se discute en el debate sobre reformas políticas, dependen de factores y consideraciones que se tematizan en el neo-institucionalismo. A la inversa, los debates y los procesos de cambio respecto a los sistemas de gobierno parecen confirmar los planteamientos del institucionalismo contextualizado.

### III. EL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Por lo tanto, a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Solo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político solo apelando a la opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable. Se nota que

el buen funcionamiento del sistema de gobierno depende del sistema de partidos y de la concurrencia de factores que influyen en su estructura y su adaptación a las necesidades de buen gobierno, por ejemplo por parte de los actores políticos.

En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente. Si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto durante su período. Solamente puede perder su puesto mediante un proceso de juicio político exitoso (*impeachment*). No obstante, cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad y que se mueve más fácilmente en el contacto directo con el pueblo. El resultado, la mayor concentración del poder en el presidente, está contrabalanceado por límites en el ejercicio del mandato, es decir, por la prohibición constitucional de la reelección continua. En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente (cf. Loewenstein 1976).

## 1. El prototipo estadounidense

Para la doctrina de sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial. Muchas veces se aducen otros criterios más para el presidencialismo, que están tomados directamente de las condiciones estadounidenses. Esto es válido, por ejemplo, respecto a la disciplina de los grupos parlamentarios, débilmente marcada en los Estados Unidos, debido en parte al sistema electoral de pluralidad. En la legislación se forman muchas veces en el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) «mayorías *ad hoc*». El Presidente a menudo tiene enfrente una mayoría parlamentaria de un partido al que no pertenece (gobierno dividido) y tiene que colaborar con el Congreso que figura como contrincante del Ejecutivo, dado que no lo puede disolver. Para mantener en un nivel reducido los trastornos funcionales, el sistema presidencial

estadounidense está mucho más marcado por una coordinación y entrelazamiento de los poderes (sistema de *checks and balances*) que por una estricta división de poderes. El Congreso es un «parlamento de trabajo», que tiene una gran variedad de comités. Respecto a las resoluciones legislativas aprobadas por el Congreso, el Presidente tiene derecho a veto. Si ambas cámaras rechazan con una mayoría de dos tercios el veto del Presidente, la ley se proclama: una constelación muy rara. La mayor parte de las veces, el Presidente puede obstaculizar una ley que le parezca inadecuada.

## 2. El presidencialismo en América Latina

Empero, el presidencialismo ha tenido una extensión que va mucho más allá de los Estados Unidos. En América Latina, el presidencialismo es tradicionalmente el tipo de sistema político preferido. En otras áreas, el presidencialismo no se ha podido difundir tanto como el sistema parlamentario. En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años 1980, se volvieron a reactivar en todos lados sistemas presidenciales, aunque en algunos países se han mostrado debilidades funcionales del presidencialismo en la época preautoritaria, y se han discutido vivamente alternativas de reforma. Se ha sostenido incluso que el derrumbe de las democracias en los años 1960 y 1970 tuvo su principal causa en el presidencialismo. Por lo tanto se han recomendado urgentemente a los países latinoamericanos, tras la democratización, sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo (véase la versión más acabada de esta cadena de argumentos en Linz, 1994). En contraste con esta postura, se ha negado que el presidencialismo hubiera tenido tanta importancia en el surgimiento de regímenes autoritarios (Nohlen 1991). Además, se destacó el papel del presidencialismo en su dimensión histórica y sociológica, a partir de lo cual se explica el arraigo de este sistema de gobierno en América Latina (lo que conviene considerar también en el caso del parlamentarismo en Europa, por ejemplo para Gran Bretaña respecto al parlamentarismo según el modelo de Westminster).

El presidencialismo aparece en América Latina 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, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (*nation building*), en algunos casos con mucho éxito, como por ejemplo en Chile. Se generó toda una tradición presidencialista en la región. Sin embargo, esta tradición presidencialista latinoamericana no es un mero fenómeno institucional, fundamentado en la historia del siglo XIX, sino que se encuentra arraigada en valores, preferencias y patrones culturales ampliamente compartidos

en las sociedades latinoamericanas. No obstante, el hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es ineludible destacar dos problemas. En primer lugar, las pocas experiencias son negativas. En Chile, al período 1891-1925 se le denomina «parlamentario», aunque de esa modalidad de gobierno solo tenía la capacidad del parlamento para censurar a los 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. Por lo tanto, las perspectivas para lograr una reforma de tal envergadura han sido reducidas (cf. Nohlen & Fernández 1991 y 1998). Solamente en Brasil parecía posible una reforma de este tipo (cf. Lamounier & Nohlen 1993), pero fue rechazada en 1993 por referéndum. En resumen, las razones para mantener el presidencialismo radican en la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas. Ante este trasfondo, el balance del presidencialismo no es tan negativo como afirman sus críticos. Más peso tiene aun el argumento de que el parlamentarismo no promete una mayor funcionalidad (Thibaut 1996), al contrario, en vista de los sistemas de partidos poco estructurados, de su falta de arraigo y representatividad sociales, del poco prestigio de los parlamentos, junto a su tendencia a la irresponsabilidad en los presupuestos, además de la fuerte necesidad de política de reformas económicas y sociales, un tipo de sistema de gobierno con arraigo casi nulo en la cultura política causaría riesgos incalculables. Para América Latina parece más conveniente «buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial» (Nohlen 1990: 18), en renovar el presidencialismo con la finalidad de flexibilizar las relaciones entre el presidente y el parlamento y de mejorar por este medio la gobernabilidad (Nohlen & Fernández 1991 y 1998). En términos generales, lo que se puede observar es que el debate institucional en América Latina ha tomado este rumbo. Iniciándose con la crítica al presidencialismo y la propuesta de su sustitución, ha pasado por la refutación de estos planteamientos para considerar sistemas de gobierno supuestamente intermedios, el semipresidencialismo (véase Arias & Ramacciotti 2005), hasta llegar a pensar más a fondo en cómo hacer funcionar el presidencialismo (véase Ellis, Orozco Henríquez & Zovatto 2009).

#### IV. NOTAS METODOLÓGICAS AL DEBATE SOBRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

No obstante este desarrollo muy acertado, en lo que sigue voy a enfocar algunas de las tesis y sus trasfondos teóricos y metodológicos que marcaron el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Aunque las observaciones parecen hoy no tan necesarias como en el momento de su presentación, cuando tenían que refutar las recomendaciones monocausalistas y descontextualizadas, los enfoques metodológicos de aquella literatura siguen muy extendidos por la falta de experiencia en la necesaria diferenciación conceptual y en la comparación empírica.

Una primera observación se refiere al tipo de análisis monocausal en el que se funda la postura parlamentarista en el debate. Como se recuerda bien, Juan J. Linz hizo responsable al presidencialismo por el pasado, el presente y el futuro de la democracia en América Latina. Respecto al pasado, su argumento se basó en un análisis contrafactual, suponiendo que los derrumbes de la democracia no se hubieran producido de existir el parlamentarismo en la región. Esta tesis era la más clara expresión de un monocausalismo que recordaba el institucionalismo de viejo cuño que hizo todo dependiente de un solo factor institucional, que antes no era tanto la forma de gobierno, sino el sistema electoral. El neo-institucionalismo es consciente de que, en realidad, son múltiples los factores que intervienen en los procesos históricos. Insiste, eso sí, en la importancia de las instituciones, pero cuidándose de explicarlo todo a partir de un solo factor. Respecto a las cuestiones causales y el efecto que podría tener uno de ellos, sus respuestas favorecen la fórmula: «depende». Como decía Humberto Maturana (1984), la responsabilidad consiste en resistir la seducción de la certeza. Sobre todo en la metodología cualitativa, la certeza en el análisis y las consiguientes recetas en función de la consultoría política tienen que ceder a mayor consideración y medida.

La segunda observación se refiere, como las siguientes, a la práctica de la comparación usada por parte de la «escuela parlamentarista». Se refiere al nivel abstracto de comparación entre presidencialismo y parlamentarismo. Para los protagonistas del parlamentarismo, este examen termina con el resultado de que el sistema parlamentario es superior al sistema presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es si esta u otra forma de gobierno es en la práctica más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia, y si es más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. En la carrera de la «Fórmula 1» la victoria no es solo cuestión del mejor automóvil, sino que depende del circuito, del piloto, del clima y de la adaptación del vehículo a estas condiciones. El examen de las formas de gobierno depende en última instancia también de las condiciones

que se presenten. El mejor sistema institucional es el que se adapte mejor a las condiciones prevalecientes y rinda mejor en función de objetivos que también son regidos por espacio y tiempo.

La tercera observación enfoca el tipo de comparación empírica que se ejerce en la dimensión espacio-temporal. Los defensores del parlamentarismo comparan entre grupos de países sin tomar en consideración las diferencias de sus respectivos entornos. Se compara precisamente la época de las democracias parlamentaristas exitosas en la Europa de la postguerra con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina, en vez de tomar como objeto de comparación, por ejemplo, la época de los fracasos del parlamentarismo en la Europa de entreguerras, una época que se asemeja respecto a varios fenómenos (por ejemplo: crisis del desarrollo económico y social, inestabilidad política) a la de América Latina hoy. No se respeta entonces una recomendación para el análisis comparativo de comparar casos comparables, o sea, casos que compartan una cierta cantidad de propiedades, incluso en relación a las variables. La estrategia más utilizada del método comparativo cualitativo es la de escoger casos que tengan un contexto lo menos disímil. Respecto a la comparación en debate hubiera significado extender la comparación hacia casos que comparten por ejemplo el mismo desenlace: el derrumbe de la democracia.

La cuarta observación se refiere a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa. Esta falacia parece no percibirse tan fácilmente, como demuestra el título de una obra colectiva: «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina» (Arias & Ramacciotti 2005). No hay prácticamente ninguna experiencia de un sistema parlamentario en la región, aunque lo cierto es que hay un debate al respecto. Y la falta de experiencia parlamentaria no indica que no hayan existido debates anteriores sobre la conveniencia de introducir un sistema parlamentario. De hecho, estos debates anteriores señalan que en ninguna época en ningún país de la región el parlamentarismo ha sido considerado como alternativa válida al tradicional presidencialismo. El examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno solo teórico lleva sin duda a resultados científicamente poco sostenibles (al respecto véase Sartori 1987).

La quinta observación se refiere a la ingeniería política resultante de las posturas teóricas y metodológicas expuestas. Los protagonistas del parlamentarismo plantearon en un inicio una sola propuesta para los países de toda una región: sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, combinado con el salto grande de pasar de un sistema al otro, en vez de adaptar el sistema vigente a las necesidades específicas del caso y seguir una estrategia incrementalista. En el ámbito de la consultoría institucional conviene diferenciar entre las buenas

intenciones y las consecuencias prácticas de una transferencia institucional; conviene medir el probable efecto del contexto en el funcionamiento de la institución por transferir y cuidarse de suponer que la institución transferida producirá por sí sola el contexto que necesita para su funcionamiento, por ejemplo un sistema de partidos bien institucionalizado para que funcione bien el parlamentarismo en América Latina.

## V. TIPOS DE PRESIDENCIALISMO Y CONTEXTO

Las falacias metodológicas en el análisis del presidencialismo en América Latina han tenido graves consecuencias en su apreciación como sistema de gobierno por parte de los protagonistas del parlamentarismo. Desde un enfoque histórico-empírico, el presidencialismo simplemente no es tan satánicamente malo como modelo en sí mismo ni tiene tan nefasto desenlace en América Latina como los parlamentaristas lo presentan, resultado que advertí al iniciarse el debate (Nohlen 1989 y 1991). Una época de investigación después, entre las diferentes respuestas a las tesis parlamentaristas parece haber consenso en tres aspectos: «(a) la defensa de ciertas virtudes que puede tener en sí mismo el modelo presidencial; (b) la idea de que los regímenes de gobierno han de ser evaluados y eventualmente clasificados en base a un conjunto más complejo de dimensiones institucionales y políticas; (c) el manejo de evidencia empírica que desmiente las visiones apocalípticas y polarizadas acerca del presidencialismo y el parlamentarismo» (Lanzaro 2005: 55). Más allá de estas puntualizaciones, el avance más importante en el estudio del presidencialismo en América Latina ha sido el reconocimiento de que hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional. En otros términos, la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo ha sido demasiado simple (Blondel 2006).

### 1. Tipos de sistemas presidenciales

El interés científico en la dicotomía entre los sistemas de gobierno básicos ha superpuesto de alguna manera el hecho de que, al igual que el parlamentarismo, el presidencialismo tiene varias formas en las que se expresa. El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. A nivel histórico-empírico, el presidencialismo en América Latina es cambiante y de características nacionales (véanse Alcántara 1999; Lanzaro 2001; Zovatto & Orozco Henríquez 2008). La cuestión que se propone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí y si es posible ordenar

el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada que podría desembocar en una tipología que permita incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

Respecto al primer proceder, John Carey y Matthew S. Shugart (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito a solo dos tipos. Jorge Lanzaro (1995), por su parte, defiende la separación categorial entre ambas clases de sistemas de gobierno, pero propone aplicar los mismos criterios de diferenciación que marcan los tipos básicos del parlamentarismo para clasificar los tipos de sistemas presidenciales. En ambos casos de sistemas de gobierno, Lanzaro distingue entre dos clases: formas «mayoritarias» y «pluralistas». «Esta clasificación se basa en los parámetros de distribución-concentración de la autoridad pública y de los poderes políticos, atendiendo específicamente el grado de pluralismo de un determinado sistema» (Lanzaro 2005: 60). En los sistemas presidenciales mayoritarios destaca la concentración de los poderes gubernamentales y por lo tanto la supremacía presidencial; en los sistemas presidenciales pluralistas se produce una cierta distribución de poderes y los frenos y contrapesos tienen un cierto grado de efectividad. Esta propuesta luce también una meridiana claridad, termina en una elegante matriz disyuntiva, pero trata de acuerdo con el enfoque clasificatorio solo un aspecto de diferenciación entre sistemas presidenciales, enfocándose en el juego entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo demás, el concepto de sistemas presidenciales «pluralistas» no parece muy preciso, pues se refiere en términos generales, por lo menos en el ámbito del parlamentarismo, a la competición política, que por cierto está garantizada en formas mayoritarias de gobierno. En el parlamentarismo, la distinción está entre modelos mayoritarios y consensuales, ambos pluralistas (véase Lijphart 1999). A nivel de modelos de toma de decisiones, a los que alude también Lanzaro con su distinción entre «mayoritario» y «pluralista», conviene considerar, en vez de dos formas, de hecho tres: el modelo jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional-«negocial»-acordado. No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero, muy extendido en el parlamentarismo europeo, es (salvo excepciones) una promesa

para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. Las propuestas de Carey y Shugart así como de Lanzaro tienen en común que derivan el orden clasificatorio de la variedad de los sistemas presidenciales de ciertas lógicas abstractas.

El segundo proceder aborda el problema del orden conceptual en debate a partir de ciertos componentes que en su variación en la realidad que se observa puedan conformar diferentes tipos de sistemas presidenciales. Estos sus elementos constitutivos pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional, cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder. En el primer ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de *checks and balances* (pesos y contrapesos), y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles, disposiciones del Ejecutivo que siempre se relacionan con el Legislativo. Además importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto a la ley (aspecto de legalidad). Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten «determinar si este sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de políticas públicas» (Blondel 2006: 16). Por otra parte, no existe ningún modelo ideal de distribución de facultades, como ya he enfatizado respecto a los diseños institucionales en general. Y si existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse. En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no (aspecto de legitimidad). En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción «confrontacional» de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones, proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta u otra forma, especialmente respecto al modelo de toma de decisiones tratado arriba, además vinculados o no tanto con el populismo, el clientelismo, el nepotismo, etcétera (aspecto de funcionalidad). La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa

índole. Un solo ámbito no basta para definir un determinado tipo, tienen que confluír algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos, del sistema de partidos políticos y de si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, del patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político, por ejemplo de si por cualquier razón le gusta más un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición «movimientista», menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, es raro que un presidente civil termine su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el Presidente, incluso cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase Ferreira Rubi & Goretti 1994), sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase De Riz 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno de forma competitivo-mayoritaria, en el caso argentino de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó

a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo a Mariana Rulli en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina 2010), en Chile no hay retorno al Estado sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argentina se reintrodujo el Estado no solo como gestor, sino que este se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila solo mirando una dimensión —y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo— sino varias. El chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, analizar de modo sistemático algunos ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostil a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell (1994; sobre su base empírica véase Panizza 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: un sistema presidencial con una mezcla de elementos

proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la competencia con su contrincante), y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase Rama 1987). Es interesante observar que la democracia uruguaya se aproximó a su derrumbe justamente cuando los últimos presidentes preautoritarios cambiaron este estilo político tradicional hacia uno de tipo jerárquico-decisionista, aunque por cierto esto no fue la causa principal de la destrucción de la democracia. No obstante, son cambios que marcan diferencias. En este sentido, conviene añadir interpretaciones que se formularon en relación a la introducción del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales en 1996. Se teme un «presidencialismo más ‘duro’, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el ‘mito del mandato’ popular, el presidente se siente portador de una ‘voluntad general’ y no cultiva las lógicas negociales» (Lanzaro 2008: 924). En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noventa, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclinación parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada «partidocracia», que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (Brewer-Carías 1988). En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional, cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, solo en segunda vuelta por el Congreso; por lo tanto, gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negocial-acordado, con fuertes ingredientes de «prebendalismo» conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado,

presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza una cabal tipificación de los sistemas presidenciales solo cuando se consideran otros elementos determinantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritario, consensual), etcétera. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro solo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del poder
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo: figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo gobiernos de coalición), estilo de decisión negocial y de compromiso

## 2. Sistemas presidenciales en su contexto

No basta, sin embargo, considerar los sistemas presidenciales solo por sí mismos. Para valorar el funcionamiento de las instituciones, conviene tomar en cuenta

el entorno en el que actúan como sistema y su interrelación con él. El contexto debe entenderse en sentido múltiple. Hay que pensar primero en el Estado, su tamaño (Estado *versus* mercado), su estructura (Estado unitario o federal), su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil). Por ejemplo en Argentina (véase Dalla Via 2010) y hasta hace poco en Venezuela, la estructura federal de ambos países ha tenido un fuerte impacto restrictivo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo nacional. Hay que pensar, en segundo lugar, en la democracia como concepto genérico por encima del sistema de gobierno, en su modelo (en la dimensión representativa y/o directa/plebiscitaria), en las formas de participación política informales, en la sociedad civil, su evolución y patrones de comportamiento, y en la cultura política en general, todo lo que incluye la cuestión de su consolidación. En el caso de Bolivia se percibe la complejidad de estos factores de contexto en el reciente desarrollo del sistema presidencial. En este país, en los primeros decenios posteriores a la democratización, se pudo observar que la «estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. La estabilidad política empezó a lograrse esencialmente desde el momento en que los actores políticos y sociales asumieron como una necesidad el respeto por las reglas básicas del juego y de funcionamiento del sistema; y justamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la [...] política de pactos para producir coaliciones de gobierno» (Lazarte 2008: 290). Sin embargo, la política de pactos hubiera tenido que rendir en términos de satisfacer las demandas de la gente y conseguir legitimidad de salida, para que la negociación entre los partidos no fuera vista solo como distribución de poder entre los integrantes del gobierno (el reparto de cuotas de poder, sustituyendo a la pugna por el poder), para que el compromiso no se hubiera estigmatizado como chantaje, lo que ocurrió en Bolivia y contribuyó a hacer fracasar el modelo coalicionista. Un análisis más completo tendría que incluir de igual manera al patrón de comportamiento de los actores sociales pues la crisis no solo fue del sistema político y su práctica, «sino también de la ‘sociedad civil’. Habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaron de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’ fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil» (Lazarte 2009). El éxito de innovaciones institucionales racionales depende de factores de contexto y, finalmente, tendría que tomarse en cuenta como explicación contextual la experiencia histórica, el pasado, el presente y el futuro en cuanto a conceptos de tiempo que influyen en la política. En el caso de Chile, se podría hablar incluso de un presidencialismo postautoritario,

pues la práctica del sistema presidencial ha sido y sigue siendo marcado por una doble lección: del derrumbe de la democracia y de la larga dictadura, es decir por el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias. Estas se han transferido en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en estrategias de concertación, dejando atrás la intransigencia (Hirschman 1991), y en la formación de dos bloques de partidos políticos (coaliciones) con sentido de gobierno.

Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin más una institución que rinde en un determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites, por lo tanto, hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales. Un buen ejemplo es la transferencia de un elemento institucional fácilmente medible: la moción de censura constructiva que a veces parte de un sistema parlamentario. Por esta institución se limita la facultad del parlamento para expresar al gobierno o al jefe de gobierno su desconfianza, motivando así su dimisión. Este tipo de censura solamente tiene efecto cuando en el mismo acto de votación se elige con la mayoría requerida a un sucesor para el puesto del jefe de gobierno. En Alemania, donde se le inventó e introdujo en la Constitución de 1949, sirve bien para consolidar al Gobierno (véase D'Oliveira Martins *et al.* 1988), mientras que en España y Bolivia, a donde fue trasladada a nivel municipal, ha mostrado el efecto inverso. El funcionamiento de esta institución en su sentido original supone la existencia de un sistema de partidos bien estructurado y por supuesto cierto tipo de cultura política. Si dichas condiciones no se dan, puede haber un efecto inverso, inestabilidad gubernamental y secuelas muy problemáticas, entre otras, mayor transfuguismo y mayor corrupción para incentivar el cambio de camisa partidaria en función a conseguir la mayoría necesaria para sustituir al jefe del Ejecutivo de turno. Hay que procurar que las instituciones por trasladar sean adaptables a las culturas políticas domésticas, pues en su funcionamiento el contexto hace la diferencia (Nohlen 2003).

Por otra parte, sería ingenuo esperar justamente a partir de las debilidades del presidencialismo en América Latina la superación de sus problemas de funcionamiento. Algunos autores consideran la renuncia de los presidentes a su cargo antes del fin de su mandato, hecho que se ha producido en varios países latinoamericanos, como un mecanismo de parlamentarización del presidencialismo, festejan incluso «una innovación en las prácticas del presidencialismo

en América Latina» (Mustapic 2006: 69). Olvidan, sin embargo, que estos procesos tenían sus grandes protagonistas fuera del parlamento, que las renunciaciones no indican una mayor parlamentarización del sistema de gobierno sino más bien un aumento de poder de fuerzas extra-parlamentarias, de fuerzas no institucionalizadas que limitan el poder de los órganos institucionalizados y representativos, del presidente, del parlamento y de los partidos políticos. En la medida en que se percibe la crisis política como normalidad, la inestabilidad política como intrínseca al (mal) funcionamiento de la democracia, incluyendo el cambio de gobierno por intervención directa del pueblo como innovación aunque sea inconstitucional, se advierte precisamente sobre los efectos políticos y confusiones que podría generar la introducción del parlamentarismo en América Latina.

## VI. SEMIPRESIDENCIALISMO

El semipresidencialismo parece ser una alternativa mucho más razonable para América Latina. Por lo menos se observan entre los científicos y en la opinión pública en general posturas mucho más proclives a una reforma del presidencialismo en tal sentido, independientemente de su práctica concreta vigente en este u otro país. Esta alternativa ha sido adoptada también por defensores del parlamentarismo al ver que su opción predilecta no tendría cabida en ninguna parte.

1. El concepto «semipresidencialismo» fue (re)introducido por Maurice Duverger en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República. De acuerdo con este sistema, la constitución de un semipresidencialismo tiene que contener tres elementos: (1) elecciones directas del presidente; (2) facultades condicionadas del presidente; (3) dependencia del jefe de gobierno (con su gobierno) de la confianza en el parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo Duverger (1970; 1978) el semipresidencialismo puede funcionar a fin de cuentas como un sistema parlamentario, presidencial, o equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: (1) el presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la Constitución y no participa activamente en la labor legislativa. El papel del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. (2) Un presidente muy poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, que desempeña un papel clave en el sistema político. Su actuación es muy similar a la de su homólogo en el presidencialismo. (3) El presidente y el jefe de gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán Winfried Steffani (1995) quiso reducir la definición del semipresidencialismo

a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta el parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semipresidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno —la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias— que comparte el semipresidencialismo con el presidencialismo. Georges Vedel (1979) introdujo la idea de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semipresidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semipresidencialismo. John Carey y Matthew S. Shugart (1992) favorecieron, en cambio, la idea de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semipresidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: el presidencial-parlamentario, más cerca del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. Giovanni Sartori (1994), por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un *continuum* solo sería posible dentro de una sola categoría, pero no entre dos categorías. Él prefirió el concepto de oscilación para referirse a la dinámica del semipresidencialismo, siempre dentro de un molde o bien presidencialista o bien parlamentario, dependiendo el tipo de semipresidencialismo de la relación del presidente con el parlamento, de la configuración de las mayorías parlamentarias y de la cultura política de un país.

Esta pequeña reseña del debate conceptual y tipológico en torno al semipresidencialismo subraya la centralidad que tiene la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo para la definición y el mecanismo del sistema. El criterio decisivo es el de la distribución de competencias entre las figuras que componen el Ejecutivo, el presidente y el jefe de gabinete (primer ministro), y la relación de confianza del primer ministro que se establece o con el Presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez. Respecto a las reformas del presidencialismo, es en el diseño de dichas relaciones en las que deberían centrarse las reflexiones y sugerencias.

2. La opción semipresidencialista no es nueva en Latinoamérica. Apareció como propuesta concreta al inicio mismo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Me refiero al trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia que fue instalado en Argentina por el Presidente Raúl Alfonsín. Este consejo entregó dos informes, en 1986 y 1988, que resultaron en la propuesta de un sistema semipresidencial para consolidar la democracia en Argentina (véanse Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986 y 1988). En el segundo informe, se vinculaba con el semipresidencialismo una perspectiva de gran envergadura,

la promoción de «una cultura de debate que suplantará el hiperpresidencialismo hegemónico». De igual manera, en las consideraciones actuales, los objetivos vinculados con el semipresidencialismo se centran no solo en la adecuación de las instituciones, sino de la cultura institucional a los requerimientos de mayor eficacia del presidencialismo y para atenuar las tradicionales características del presidencialismo en buena parte de América Latina. Así, a la querella sobre presidencialismo y parlamentarismo, que parecía haber culminado ya, se añadió el debate sobre el semipresidencialismo como alternativa al presidencialismo (véase Arias & Ramacciotti 2005).

En este nuevo debate y en la puesta en práctica de reformas institucionales en sentido semipresidencialista se observan varios problemas, en parte aparecidos ya en la querella anterior, y otros nuevos. Entre los nuevos destaca el problema definitorio. Mientras las características del presidencialismo y del parlamentarismo como formas de gobierno son más o menos consentidas en el derecho público y en la ciencia política, no lo son los criterios del semipresidencialismo. Se añade la incertidumbre sobre su carácter de tipo de gobierno propio. Por otra parte, dado que el semipresidencialismo se reduce, de hecho, a la práctica política francesa, se repite el problema de la transferencia de esta experiencia, por varios autores valorada muy positivamente, al contexto latinoamericano. Por fin se pone encima de la mesa el problema del difuso concepto de semipresidencialismo en el debate en América Latina, añadido por el del diseño concreto para este u otro país de la región.

3. Como criterio de definición del semipresidencialismo se utiliza comúnmente la elección directa del presidente. El primer ministro, por su parte, surge del parlamento, conforme a la mayoría que se establece en este órgano que emana de su elección. Sin embargo, «la forma de elección (del presidente) no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía. Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional» (Colliard 2009: 88). A pesar de esto, la elección directa constituye para muchos estudiosos el único criterio, lo que promueve la idea que este tipo de gobierno esté muy extendido en Europa (véase Elgie 1999). Sin embargo, el semipresidencialismo tiene que ser conceptualizado según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento. Esta cuestión se determina por saber de qué órgano depende el gobierno: de la confianza del presidente, de la confianza del parlamento o de la confianza de ambos. El gobierno tiende a requerir la confianza de ambos órganos. Pero cuando no existe coherencia ideológica entre el presidente y la mayoría parlamentaria, el gobierno depende en últimas instancias

de la confianza del parlamento que en la cohabitación se impone sobre la relación de confianza con el presidente. Si aplicamos esta estructura de confianza, cambiante según la correlación de fuerzas en el parlamento, solo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, como ya dijimos, el de la Quinta República Francesa. Los otros países mencionados como semipresidencialistas son gobernados parlamentariamente, es decir que el gobierno depende exclusivamente de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es muy claro. En su diseño, se toma además como criterio definitorio el derecho de disolver, «que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial» (Colliard 2009: 90). En la práctica, el tipo de sistema político llamado semipresidencial varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Como resaltamos anteriormente, si el partido, o la alianza de partidos del presidente, tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial, si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. Sería aún posible, en términos rigurosos, negar la existencia de un tipo de sistema semipresidencial. Con ello se confirman los análisis de Maurice Duverger (1980) y Raimond Aron (1981), que no conciben el semipresidencialismo como una síntesis de presidencialismo y parlamentarismo, visión que desarrolla Diego Valadés (2007) con su tesis de confluencia de ambos sistemas de gobierno por razones de racionalización de su modo de funcionamiento, sino como sistema de fases alternas, presidenciales y parlamentarias, según las condiciones del sistema de partidos políticos.

4. Conviene recordar que la idea de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo en su primer intento después de las transiciones a la democracia, en Argentina, se fue inclinando hacia un sistema semipresidencial, como el francés o el portugués. «Se preveía, así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea administrativa y — en parte— también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro podría actuar como “fusible” en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial [...] Se preveía también un juego de censura-confianza entre el primer ministro y la Cámara de Diputados, que tendría la concentración de la función política, en tanto que el Senado [...] se concentraría en el fortalecimiento de la representación de las provincias» (Dalla Vía 2008: 228). Desde entonces, las referencias al semipresidencialismo en relación a cambios institucionales propuestos o realizados se han multiplicado, sin que se desprenda de ellas un concepto homogéneo. La amplitud conceptual de la noción en América Latina es enorme. El semipresidencialismo engloba estructuras institucionales vinculadas con hacer efectivo el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el clásico sistema presidencial, cuando se sustenta «que el presidente de la República

tiene que rendir cuentas de su acciones a la Asamblea Nacional» (Cuarezma Terán & Enríquez Cabistán 2008: 710), hasta prácticas de un régimen parlamentario, cuando se percibe como facultad del presidente en tal sistema el derecho de disolución de la(s) cámara(s). Por otra parte florecen nociones para reformas del presidencialismo en dirección semipresidencial como gobierno de gabinete, por ejemplo (Valadés 2003), que completan el cuadro conceptual muy difuso.

Recordando el origen europeo del concepto, conviene diferenciar entre perspectivas vinculadas con el semipresidencialismo que provienen del parlamentarismo y del presidencialismo. En Europa, el contenido «semipresidencial» se refiere a la tendencia de acercar el sistema parlamentario al presidencial. En América Latina es al revés, la idea es la de acercar el presidencialismo al parlamentarismo. En otras palabras, se trata de atenuar las características de cada una de las categorías originales. Mientras que en Europa «el semipresidencialismo debe incluirse como parte de la democracia parlamentaria, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial» (Colliard 2009: 85), en América Latina el semipresidencialismo debería concebirse como parte de la democracia presidencial, con algún correctivo parlamentario; debería concebirse en términos de Diego Valadés (2007: 5) como «la parlamentarización en el sentido de adoptar instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor». La cuestión que se propone se refiere a qué elementos parlamentarios pueden servir para diseñar un presidencialismo «parlamentarizado» que resulte viable, acorde a las condiciones específicas del caso concreto. El elemento central que se pone sobre la mesa es la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, es decir la relación del jefe de gobierno con el presidente y con el parlamento, y cómo se debería hacer efectiva esta responsabilidad, por qué tipo de relación de confianza. Sin embargo, el debate no se restringe a este aspecto. Ya en relación a la propuesta argentina, a la que nos hemos referido antes, se observó hace quince años «que no existe equilibrio propio de los sistemas parlamentarios en el sentido de que el Presidente pueda disolver el Parlamento, como contrapeso de la censura para permitir la decisión del electorado en la formación de un nuevo gobierno» (Dalla Vía 2008, citando afirmativamente a Vanossi 1995). Para Colombia recientemente, también se ha opinado que el voto de desconfianza carece «de su correlato: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento» (De la Calle 2008: 403). La gran tentación entre los constitucionalistas latinoamericanos consiste en pensar el semipresidencialismo en la perspectiva europea de su concepto, como sistema parlamentario con correctivos presidencialistas, y no en la perspectiva de un sistema presidencial con correctivos parlamentarios, que sería más oportuno para las reformas institucionales en América Latina.

5. El país en el que se ha producido últimamente el mayor debate sobre conceptos que caen en el ámbito del semipresidencialismo es seguramente México, donde el tripartidismo después de la transición a la democracia que difícilmente permite una mayoría absoluta de un solo partido en el parlamento, ha dificultado seriamente la gobernabilidad del país. Allí, la idea de renovar el presidencialismo en la dirección parlamentaria ha tenido excelente atención. Esto se desprende no solo del debate en el mundo académico (véase sobre todo Valadés 2003, también Carpizo 2007) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la Reforma del Estado del PRD de 2006, donde se propone «Diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del jefe de gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables». Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse justamente por salir del molde presidencialista del sistema político mexicano.

El debate que se desarrolló en torno al gobierno de gabinete tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la fórmula de gobierno colegial que se inspira en el parlamentarismo británico (Jennings 1969) y se define, en sentido estricto, por el grado de responsabilidad política colectiva de sus integrantes, los ministros (véanse Blondel 1982 y Helms 2005). Este tipo de responsabilidad es ajeno al presidencialismo en su versión clásica (estadounidense). El objetivo consiste en desconcentrar el poder del presidente y así mejorar la gobernabilidad democrática. El concepto ha sido difundido sobre todo por Diego Valadés (2003). Se percibe como una nueva forma de organización y funcionamiento del sistema presidencial, en la que no solo el presidente sino también el gabinete en su conjunto poseen funciones de gobierno. El propósito principal es el de superar la estructura individual de la presidencia. Se prevé la creación de un Jefe de Gabinete, al que corresponde la coordinación del gabinete y la conducción de las relaciones con el Congreso.

La otra dimensión se refiere precisamente a la relación de esta figura con el parlamento. Si bien es designado y revocado por el presidente, se propone que el Jefe de Gabinete ha de ser ratificado por una de las cámaras del Congreso. El diseño parece ser una modalidad del presidencialismo renovado propuesto por Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998), que preserva la naturaleza presidencial del sistema. Diego Valadés incluso rechaza la denominación de la figura como «primer ministro» para no dar lugar a la idea de una sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Uno de sus objetivos es el de superar situaciones del gobierno dividido. Para lograr el apoyo parlamentario al presidente se introduce la ratificación del gobierno por parte de una de las cámaras, una medida pensada para incentivar la cooperación entre ambos poderes del Estado. Sin embargo,

en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete, entorpeciendo así el ejercicio del poder ejecutivo. El modelo no contempla tales situaciones de competencia entre los partidos (que siguen conteniendo por ocupar la presidencia), en las que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por lo tanto, el buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno en funciones de la disponibilidad de cooperación del parlamento. Por otra parte, a través de la ratificación por parte del Legislativo del gobierno formado por un jefe de gobierno, este puede adquirir una legitimidad propia e implicar el traslado del bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo que ocurre entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el Presidente y el jefe de gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral, no obstante que esta sea en un caso directa y en el otro indirecta. En este sentido, es cuestionable la propuesta de hacer depender la más intensa vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del jefe de gabinete por parte del Congreso.

## **VIII**

### **SISTEMAS ELECTORALES PARLAMENTARIOS**

Los sistemas electorales son procedimientos para formar órganos de representación política. Regulan el modo cómo los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y cómo estos votos se convierten en decisiones sobre la ocupación (personal) de cargos públicos, especialmente sobre escaños parlamentarios y la composición (partidista) de asambleas representativas. Los sistemas electorales, tratados como variable independiente en su relación con los sistemas de partidos políticos (véase lecciones III y V), constituyen un tema central en el estudio de las instituciones políticas. En este apartado, nos referimos a los sistemas electorales para elegir el parlamento (para los sistemas electorales para elegir el presidente véase lección X) y vamos a distinguir entre cuatro materias. Primero los elementos internos de los sistemas electorales y su esquema de orden de cuatro niveles, segundo los efectos de los sistemas electorales (como variable independiente) sobre el sistema de partidos según enfoques nomológicos, tercero los efectos de los sistemas electorales en su interrelación con los sistemas electorales según el enfoque histórico-empírico, y cuarto, la reforma de los sistemas electorales y su diseño (en condición de factor dependiente).

#### **I. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

En el estudio de los sistemas electorales conviene distinguir entre cuatro niveles que conforman su estructura interna:

1. Los elementos técnicos. Las diversas regulaciones pueden ordenarse en las siguientes áreas: prorrateo electoral, candidatura electoral, procedimiento de votación y fórmulas electorales.

- (a) El prorrateo electoral se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción

electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales (*single-member districts*) y las plurinominales (*multi-member district*). Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a nueve) y grandes (por encima de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral, y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al parlamento. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudique en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El *gerrymandering*, es decir, el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo a criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinomial. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa a menudo por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permitan al votante hacer una selección precisa en términos personales.

En América Latina todos los países distribuyen los escaños en circunscripciones electorales. No existe, en la actualidad, ni un sistema electoral con distrito único. En general, las circunscripciones electorales son plurinominales y variables. La estructura de su distribución varía según los países. Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país. Para la división territorial

de las circunscripciones electorales, en todos los casos, se adopta la división en departamentos o provincias, o Estados (territorios o distritos federales). Ante los sistemas de representación proporcional, resulta llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas (de uno a cinco parlamentarios). En dos casos, Chile y Panamá, todas las circunscripciones se incluyen en la categoría de tamaño pequeño. En otros casos, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, el porcentaje de las pequeñas circunscripciones sobre el total de circunscripciones, y el porcentaje de los diputados elegidos en pequeñas circunscripciones sobre el total de los diputados es muy alto. Este hecho favorece el voto personal, pese a que pueda existir la lista cerrada y bloqueada (véase más adelante). Es interesante añadir aquí que los dos países (Brasil y Perú) que no tienen circunscripciones pequeñas son, junto a Panamá, los países con alguna forma de voto personal o preferencial. Estas listas semiabiertas constituyen un equivalente funcional de las pequeñas circunscripciones respecto a la relación votante-elegido.

Cabe considerar los casos específicos con lista nacional que balancean la representación y los casos de representación proporcional personalizada. En Venezuela, por ejemplo, más de la mitad de los diputados son elegidos en circunscripciones uninominales; en Bolivia (a partir de 1997), 68 de 130. Salvo Nicaragua y Uruguay, en todos los países los escaños se asignan exclusivamente en las circunscripciones. Es decir, no se asignan escaños restantes en función de una mayor o menor proporcionalidad en otros ámbitos, ni existen procedimientos de compensación. Constituyen otra excepción, en cierto modo, los casos de Guatemala y (nuevamente) Nicaragua, con circunscripciones nacionales añadidas.

(b) Respecto a la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. La lista permite diferenciar entre tres formas distintas: (1) la lista bloqueada le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo; (2) la lista cerrada y no bloqueada brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios solo preestructuran dicha decisión; (3) la lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos solo constituyen aquí una propuesta.

En América Latina, la candidatura suele darse por listas. En todo caso, cabe señalar que, dado el elevado número de circunscripciones electorales pequeñas en los sistemas latinoamericanos de representación proporcional, a veces se produce,

de hecho, una situación uninominal o binominal. Por lo general, las listas son cerradas y, casi siempre, bloqueadas, con las excepciones de Brasil, Panamá y Perú. En Uruguay es discutible que pueda considerarse la lista bloqueada o no bloqueada. El texto legal, por el que se guían muchos autores, habla de listas cerradas y bloqueadas, si bien dentro de los lemas se presentan diversas listas (sublemas) de candidatos. El elector puede escoger entre ellos, pero ciertamente nada puede modificar dentro de estas listas.

(c) La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. Consecuentemente, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de lista, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción. En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato (cumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar «su» propia lista a partir de las propuestas de los partidos (*panachage*). Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en la que el elector tiene menos votos que los cargos que se elige en la circunscripción, así como la votación alternativa en la cual el elector puede manifestar segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias.

En América Latina, por regla general, el elector dispone de un voto. Venezuela y Bolivia (tras las reformas de 1989 y 1993, respectivamente) constituyen el primer grupo de excepción. Allí, el elector tiene dos votos: con uno escoge un candidato de un partido en una circunscripción uninominal y con el otro elige una lista de partido en una circunscripción plurinominal. En Venezuela, a partir de la reforma de 1998, los votantes mantienen su voto al partido en la circunscripción electoral, pero disponen de tantos votos nominales como diputados haya para elegir en una circunscripción. Otras excepciones las constituyen Ecuador y Panamá: en las circunscripciones plurinominales, el elector tiene tantos votos como diputados corresponden a la respectiva circunscripción. En Brasil, el elector puede votar dentro de un sistema semiabierto por una lista o por un candidato; mientras en Perú, emitir un voto adicional de preferencia opcional. Guatemala y Nicaragua forman un tercer grupo de excepción, ambos con dos votos, pero cada uno con una peculiaridad. En el primer país, el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales, que se realizan paralelamente con las parlamentarias, escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa. En Nicaragua, el primer voto cuenta en la circunscripción electoral plurinominal y variable;

el segundo, en el ámbito nacional. En México, en el sistema segmentado, el votante dispone de un solo voto, unipersonal, emitido en las respectivas circunscripciones uninominales, y al tiempo, cuenta con una lista que determina la distribución proporcional de los escaños en las cinco grandes circunscripciones plurinominales. Aquí cabe preguntarse también si el elector dispone de uno o varios votos para elegir diversos órganos constitucionales. En caso del voto único, surge la interrogante de hasta qué punto el voto vinculante tiene efecto de arrastre. En Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, hasta hace poco, el elector solo disponía de un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. Las reformas electorales en Bolivia y República Dominicana acabaron con este sistema de voto único. En Bolivia, con el primer voto se eligen los diputados uninominales; con el segundo, los diputados plurinominales, los senadores y el presidente de la República. En la República Dominicana, diputados y senadores son elegidos con el mismo voto. En Colombia, en función de un voto personal, se permite el voto preferente opcional, con el efecto que los candidatos que cuentan con mayor número de votos preferentes cubren los escaños obtenidos por un partido siempre que pasen un mínimo de preferencias.

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia, especialmente en tres sentidos: (a) para la relación entre elector y candidato/diputado. Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona juega un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante que el partido al que representa en el voto. Pero desde que esta relación ganara importancia en las concepciones de la representación política (como consecuencia de la crítica a las anónimas listas cerradas y bloqueadas en sistemas electorales proporcionales), se han tornado más atractivos los sistemas electorales en los que la candidatura individual se combina con la representación proporcional como principio de representación. Así, la circunscripción uninominal se introdujo en sistemas de representación proporcional, eliminando el efecto que esta tiene en los sistemas electorales mayoritarios, esto es, producir una desproporción entre votos y escaños a favor del partido más fuerte. Solo permanece el efecto de una relación estrecha entre electores y elegidos (b) para la relación entre los candidatos/diputados y su respectivo partido. Las distintas formas de candidatura y votación le permiten al elector ejercer una mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado

a la nominación del partido; pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas, como hemos apuntado anteriormente (c) en cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos en el parlamento. Sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, los partidos pueden nominar por ejemplo a especialistas, mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares «seguros» en la lista. Esta estructuración de la representación política según criterios sociales y/o funcionales es más difícil en el caso de candidaturas individuales y otras formas de listas.

Las distintas formas de candidatura y votación pueden ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica por ejemplo la debilidad de los partidos y la frecuente excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. En otros países, se critica, por el contrario, la partidocracia, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma en dirección a introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas. Sin embargo, es posible contrarrestar las falencias señaladas en la representación política con la ayuda de los sistemas electorales. Vale recordar aquí nuestra advertencia de no alentar expectativas de tipo maximalista, como si fuera posible superar todos los déficits de la representación política criticados mediante los medios de la sistemática electoral, independientemente de las circunstancias reinantes.

Con respecto a las relaciones de fuerza de los partidos, las formas de candidatura y votación son menos importantes. Las ventajas y desventajas de las diferentes formas se reparten en principio de manera igual entre los partidos, sin importar su tamaño. Al menos, es posible realizar las reformas de tal forma que se comporten de manera neutral con respecto a la competencia de los partidos por el poder.

(d) En lo referido a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, hay que distinguir entre la fórmula mayoritaria (*majority formula*) y la proporcional (*proportional formula*). En el caso de la fórmula mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida —relativa o absoluta— de los votos. De acuerdo a esta fórmula, solo se toma en cuenta en la adjudicación de los escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas. Se considera como una ventaja de la fórmula mayoritaria como fórmula de decisión el hecho de que el elector enfrenta una decisión clara y está en condiciones de comprender qué sucede con su voto.

Esto es así debido a que, de acuerdo a la fórmula mayoritaria, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden. Esto puede no obstante tener como consecuencia que en las circunscripciones en las que un partido es decididamente dominante, la utilización de la fórmula mayoritaria lleve a que la oposición política se vea desalentada —completamente o al menos en parte— a presentar candidatos. En el caso de los baluartes partidarios se presenta, por lo tanto, el peligro de un achatamiento del paisaje partidario y de una disminución de la participación electoral. Por otra parte, también se derrochan aquellos votos para el candidato ganador que van más allá de la mayoría requerida en la circunscripción, lo cual puede resultar en una desventaja para aquellos partidos que tienen concentrado su electorado en unos pocos baluartes electorales.

El requerimiento de la mayoría absoluta puede conllevar un efecto político particular, dado que conduce a una segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera. Las consecuencias políticas de la segunda vuelta radican en la importancia que adquieren los partidos pequeños. Estos pueden tornarse interesantes para los partidos grandes que compiten por la mayoría en la circunscripción e intentar obtener a través de alianzas electorales algunos mandatos uninominales a cambio del apoyo de los candidatos de uno de los partidos grandes en otras circunscripciones.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da —al menos de manera aproximada— un mismo valor de éxito a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar además una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen muy difícil al elector saber qué sucede realmente con su voto. Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen asimismo como fórmulas del promedio mayor. Estos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo en el caso del método d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, etcétera), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios

más altos. En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta por ejemplo en el caso del método del cociente simple de la división de los votos válidos emitidos entre el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños. Los procedimientos de cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños.

Hay que tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en varios niveles: en el nivel de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones y/o en el nivel nacional. Así es posible que un sistema electoral combine distintos procedimientos de conversión de votos en escaños; por ejemplo la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales según la fórmula de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el nivel regional o nacional según la fórmula proporcional. Los diferentes procedimientos de conversión en los respectivos niveles exhiben a su vez efectos políticos que pueden reforzarse o debilitarse en su juego conjunto, y generalmente se los combina de tal forma que en su conjunto se mantengan dentro del principio de representación política buscado.

En América Latina, en la mayoría de los países, la asignación de los escaños se realiza exclusivamente en la circunscripción electoral. Los casos de excepción, incluidos los ya mencionados, son los siguientes: Uruguay, con asignación de escaños en circunscripción electoral unida a una distribución global nacional; Nicaragua, con asignación de los escaños restantes en el ámbito nacional y elección de veinte diputados del país en una circunscripción nacional, y Venezuela, con la mitad de los mandatos se elige en circunscripciones uninominales (circuitos) dentro de las circunscripciones plurinominales.

Respecto a los sistemas de adjudicación de escaños, la mitad de los países latinoamericanos utiliza el procedimiento del cociente electoral y la otra mitad, el método d'Hondt en la versión de la cifra repartidora. En el método del cociente electoral, se suele utilizar el cociente simple o cuota Hare. La excepción es Nicaragua, para circunscripciones pequeñas (uno o dos diputados). Por otra parte, se producen diferencias en el cálculo del cociente electoral, según el punto de referencia usado (en el caso de Brasil, por ejemplo, se incluyen los votos válidos y los votos en blanco). Junto con el método del cociente electoral, para la asignación de los mandatos

restantes, por lo general, se utiliza la regla del resto o residuo mayor; en el caso de Brasil, la regla de la media mayor.

Las así llamadas barreras legales (*thresholds*) tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según el método de mayoría relativa en circunscripciones uninominales) conserva su banca, independientemente de que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones, las barreras legales se establecen artificialmente. Se pueden diferenciar de acuerdo al área de utilización y a su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y finalmente, pueden variar mucho en su altura. En la práctica, existen barreras legales de 1% hasta 5% a nivel nacional y de hasta 12,5% a nivel de la circunscripción. Mientras que hasta no hace demasiado tiempo únicamente unos pocos países empleaban barreras legales, estas han sido introducidas en varios países al cabo de reformas electorales recientes (por ejemplo Italia, Japón, Mozambique, Nueva Zelanda).

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal así como del contexto sociopolítico del país en cuestión.

En América Latina las barreras legales son casi desconocidas. Las únicas excepciones son: Argentina, que tiene una barrera legal del 3% en el ámbito distrital, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 era el 8%). La barrera legal es tan baja que solo puede tener un significado de hecho en una circunscripción electoral (con 35 diputados). Bolivia, que desde la reforma de 1996 tiene una barrera legal de 3% en el ámbito nacional. México, cuya barrera legal nacional y para poder participar en la asignación de los escaños de representación proporcional era del 1,5%, hasta que se incrementó con la reforma de 1996 al 2,0% de la votación nacional. Colombia, con la reforma electoral de 2003,

introdujo una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare): para el Senado de un 2% del total de los votos.

Cabe añadir una peculiaridad, consistente en tope de representación introducidos en el sistema segmentado mexicano en las reformas de 1986 y 1996. En el primer año se fijó un tope de representación del 70% de los escaños, que se redujo en 1993 al 65%, y en 1996, al 60% de los escaños. En este último año, se estableció el 8% como el máximo de diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor. Este tope de sobrerrepresentación no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en las circunscripciones uninominales, obtenga un porcentaje de escaños del total de la cámara superior a los ocho puntos porcentuales de su votación nacional.

## 2. Principios de representación

La clasificación (gruesa) de los sistemas electorales sigue distinguiendo entre la representación mayoritaria y la representación proporcional. Ambos conceptos tienen un significado doble. Por un lado, son criterios de decisión: la decisión de quién (qué candidato/partido) obtendrá el escaño/escaños, aplicándose el principio de mayoría (relativa o absoluta) o (proporcionalmente) según el porcentaje de votos que los candidatos/partidos hayan alcanzado. Por otro lado, son principios de representación, es decir, señalan un objetivo con respecto a la composición de la asamblea representativa. Esta estará orientada por la formación mayoritaria por un partido (o una alianza de partidos) a través de un proceso de formación de voluntades (concentrador de votos) y efectos del sistema electoral (concentrador de escaños en pocos partidos), o por una reproducción más o menos fiel de las preferencias políticas del electorado a nivel del parlamento. En los sistemas electorales clásicos coinciden el criterio de decisión y el principio de representación (el mejor ejemplo: el sistema de mayoría relativa o de pluralidad en circunscripciones uninominales). En los recientes sistemas electorales combinados se hacen combinaciones «cruzadas», es decir, se combina por ejemplo el criterio de decisión de la mayoría con el principio de representación de la representación proporcional (el mejor ejemplo: el sistema proporcional personalizado).

## 3. Tipos de sistemas electorales

Mientras que la alternativa privativa entre la representación mayoritaria y la representación proporcional sigue vigente en el nivel de los principios de representación, a nivel de los sistemas electorales concretos ya no satisface los fines analíticos. Debido a las múltiples posibilidades de combinación de los diferentes

elementos de sistemas electorales y especialmente estas «combinaciones cruzadas», un debate sobre los efectos de los sistemas electorales solo podrá ser fructífero si se distingue entre diferentes tipos de sistemas electorales.

Mirando el universo actual de sistemas electorales cabe mencionar: (a) el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (ejemplo: Gran Bretaña); (b) el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (ejemplo: Francia); (c) el sistema binominal (ejemplo: Chile); (d) el sistema electoral (personalizado o de lista) en circunscripciones pequeñas (ejemplo: Irlanda, Japón antes de 1993); (e) el sistema mayoritario con lista proporcional (o sistema segmentado o paralelo; por ejemplo Japón, Rusia entre 1993 y 2005, México); (f) el sistema proporcional de lista bloqueada en circunscripciones grandes (o circunscripciones de diferente tamaño; por ejemplo España); (g) el sistema compensatorio (elección personalizada y de lista con compensación proporcional, por ejemplo Italia entre 1993 y 2005, Hungría); (h) el sistema proporcional personalizado (ejemplo: Alemania, Nueva Zelanda desde 1993); (i) El voto único transferible (*Single Transferable Vote*, ejemplo: Irlanda, Malta); (j) el sistema proporcional puro con lista bloqueada (República de Weimar, Israel).

#### 4. Sistemas electorales en América Latina

En América Latina, conviene actualmente diferenciar entre los siguientes doce tipos de sistemas electorales: (1) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Se aplica en República Dominicana (Senado) y Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renueva por tercio). (2) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales, con tantos votos para el elector como mandatos adjudicados a la circunscripción. Se aplica en Ecuador. (3) El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Haití. (4) El sistema binominal: se aplica en Chile (diputados y Senado), Brasil (Senado para una parte de los senadores que se renueva por tercio). (5) El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. La variante actualmente vigente en América Latina es el sistema de voto único en circunscripciones trinominales. El partido más votado recibe dos, la primera minoría un mandato: Argentina (Senado), Bolivia (Senado), México (Senado para 92 de los 128 senadores). (6) El sistema segmentado. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Se aplica en México (diputados) y Venezuela. (7) El sistema

que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales. Se aplica en Panamá. (8) El sistema que consta de un alto número de circunscripciones binominales que se juntan a las plurinominales. Se aplica en República Dominicana. (9) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Se aplica en Argentina (Cámara de Diputados), Brasil (diputados), Colombia (Cámara de Representantes), Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. (10) El sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y uno adicional en el ámbito nacional. Se aplica en El Salvador y Guatemala. (11) El sistema proporcional personalizado. Se aplica en Bolivia (diputados) y se aplicó hasta hace poco en Venezuela. (12) La representación proporcional pura, esto es, con una circunscripción nacional única, o con circunscripciones plurinominales y una distribución de los mandatos que respeta la proporcionalidad entre votos y escaños en el ámbito nacional. Se aplica en Colombia (Senado), Paraguay (Senado) y Uruguay (Cámara de Diputados y Senado).

## II. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Si nos preguntamos sobre las demandas funcionales que —observando los debates sobre reformas electorales en el mundo— se le plantean generalmente a los sistemas electorales y dejamos de lado expectativas irrealistas así como puras consideraciones de poder, tenemos esencialmente cinco demandas funcionales para el análisis de los sistemas electorales, los que sirven también para su diseño (ver abajo párrafo V). Tres son muy importantes, dos adicionales. He aquí las cinco funciones:

- (1) Representación. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos en términos de que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por otro lado, 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. Se percibe el concepto de representación política que se aplica, diferente del concepto de representación sociológica, en el sentido que todos los estratos sociales y grupos sociológicos del país estén representados en el parlamento según su participación en la estructura social, por ejemplo una proporción de campesinos igual a su proporción en la sociedad. Representación se refiere, según los clásicos teóricos de la representación, a la voluntad política de la nación, expresada a través de sus representantes, elegidos en base a criterios ideológicos y de confianza personal. No obstante, se considera hoy en día que las mujeres tienen que estar representadas en el mínimo o más allá de la cuota de representación femenina que internacionalmente

se está estableciendo. El parámetro de medición empírica de una representación política adecuada es el grado de proporcionalidad entre votos y escaños. Desviaciones demasiado pronunciadas de la proporcionalidad suelen considerarse problemáticas y motivan generalmente fuertes críticas al sistema electoral. A menudo se teme que una reforma del sistema electoral en dirección de la representación proporcional conlleve inestabilidad política. Esto no sucede necesariamente. La introducción de elementos proporcionales en el sistema electoral existente puede instrumentarse de tal forma que no solo no se reduzca la estabilidad gubernamental, sino que se incremente a través suyo la legitimidad de la representación política y así la estabilidad política del sistema democrático.

- (2) Concentración y efectividad. En el proceso electoral se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política. Concomitante con este criterio, las elecciones son comprendidas como un acto de formación de la voluntad política, y no solo como una forma de copiar o de medir las opiniones presentes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o, mejor dicho, la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento, base de un gobierno estable. Los sistemas multipartidistas que a menudo coinciden con gobiernos inestables, son vistos normalmente como problemáticos. Por consiguiente, este criterio abarca asimismo el de la efectividad del sistema electoral. El parámetro de la efectividad de un sistema electoral es si este contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político. Se podría pensar también en sustituir el criterio de la concentración por el de la gobernabilidad. Sin embargo, esto significaría emplear un concepto de gobernabilidad muy restringido (véase lección XIII). La gobernabilidad no solo depende de la presencia o no de una mayoría institucional para el gobierno en ejercicio, sino de varios otros factores, por ejemplo del desempeño del gobierno, para el cual una mayoría institucional puede importar mucho pero que por su parte depende además de otras variables como por ejemplo la capacidad y el sentido de responsabilidad de los gobernantes. No obstante, la estabilidad gubernamental es un valor en sí. Por supuesto, no todo gobierno estable es un buen gobierno, pero es altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

- (3) Participación. Este concepto aquí se entiende no de modo general, pues las elecciones obviamente forman ya un instrumento de participación. El concepto se refiere a la capacidad del elector de votar no solo por un partido político, sino de elegir entre personas, de poder entregar un voto personal. Este concepto se refiere al modo de acercar la representación a los votantes. El objetivo es establecer una relación de conocimiento, de confianza e identificación entre los electores y sus representantes. En Portugal, en el contexto de la reforma electoral que en 1999 trataba de introducir el voto personal, se hablaba de «acercar la democracia a la ciudadanía». Una linda expresión que da por entender el verdadero significado del concepto de participación como se usa aquí. El parámetro para medir una adecuada participación (en este sentido restringido del concepto) permitida por un sistema electoral, es la forma de votación personalizada. Si esta se halla totalmente descartada, como por ejemplo bajo la forma de la lista cerrada y bloqueada, esto a menudo es interpretado como problemático, aunque no necesariamente tiene que ser así. Las listas cerradas y bloqueadas, en el caso dado tienen sus virtudes, por ejemplo para cohesionar los partidos políticos y para mejorar la participación de las mujeres en la composición de los parlamentos. En América Latina, el objetivo de acercar el elector al electo es compartido por muchos críticos de la representación, sin que midan bien los pros y contras.
- (4) Sencillez o transparencia. Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, concentración y participación, conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer solo uno de los criterios. Sin embargo, es válido el criterio de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto.
- (5) Legitimidad. Este último criterio parece ser una función englobalizadora pues integra a las anteriores. Pero en ocasiones representa un criterio adicional, por ejemplo cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones mencionadas pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional. El criterio se refiere a la aceptación general de las elecciones resultantes no solo del voto, sino del efecto ejercido por el sistema electoral. Por lo tanto, se refiere a la legitimidad de las reglas de juego de la democracia. Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con

este criterio, puede ser el de observar si el sistema electoral sirve para unir o, por el contrario, para desunir a una sociedad.

Otro indicador de la legitimidad puede ser la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública. Aquí puede abrirse un verdadero abismo entre la calidad técnica del sistema, por un lado, y la intensidad de la crítica, por el otro. En Venezuela, por ejemplo, en los años ochenta, casi todos los especialistas en la materia estaban de acuerdo respecto a las virtudes del sistema electoral vigente, pero la opinión pública clamaba por una reforma. Al final, los candidatos a la presidencia se hicieron eco de esta solicitud en sus promesas electorales y los partidos políticos acordaron la reforma del sistema electoral. Pero cuando el sistema está exento de crítica o cuando esta es mínima, se puede suponer cierta satisfacción con el funcionamiento del sistema y un alto grado de legitimidad.

Por último, se puede averiguar el grado de legitimidad del sistema electoral por medio de encuestas. Este indicador puede tener el inconveniente de que el encuestado esté mal informado sobre el sistema electoral en cuestión. Generalmente el conocimiento al respecto crece cuando se acerca la fecha de las elecciones, lo que, por otra parte, no constituye el mejor momento para juzgarlo, pues entonces la apreciación del sistema electoral se vincula más con las opciones políticas del elector, lo cual lo lleva a percibir al sistema electoral en términos de si es o no favorable para su partido político. Asimismo, se presenta la disyuntiva entre un sistema electoral que funciona objetivamente bien y una mala apreciación subjetiva. Un buen ejemplo de este caso es el sistema electoral boliviano, que, pese a haber contribuido de manera efectiva a la gobernabilidad del país (véase Nohlen 2004), fue decididamente rechazado por los encuestados. Así, aunque es obvio el requisito de la legitimidad del sistema electoral, resulta difícil indagar los parámetros de su presencia o ausencia.

Respecto al conjunto de demandas funcionales, vale tomar bien en cuenta que esas funciones no se pueden sumar simplemente, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja al mismo tiempo probablemente la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones —como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo— es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia y, si esto ocurre, puede perder en legitimidad también. Entonces existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta.

### III. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SEGÚN EL ENFOQUE NOMOLÓGICO

Algunos muy respetados investigadores de los sistemas electorales están convencidos de que los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos pueden expresarse en forma de leyes. Me refiero a Maurice Duverger (1951), Douglas W. Rae (1967) y Giovanni Sartori (1994).

#### 1. Las «leyes sociológicas» de Duverger

El primer intento de expresar los efectos de los sistemas electorales como «leyes sociológicas» va unido al nombre de Maurice Duverger. Este autor formuló lo que desde entonces ha quedado arraigado en el conocimiento general de la relación entre sistema electoral y sistema de partidos:

(1) La representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista con partidos rígidos; estables e independientes (excepto en el caso de movimientos repentinos de gran intensidad.). (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 bipartidismo con partidos grandes e independientes que se alternan (Duverger 1957).

La enorme influencia de Duverger sobre el conocimiento general se hace visible con mayor claridad en los investigadores que enfatizaron en principio algo contrario, que un solo factor no puede determinar la estructura de un sistema de partidos, sino que se debe partir de una «interdependencia de todas las partes de un sistema social». No obstante, estos mismos investigadores han concluido que:

En todos los casos en los que se da un bipartidismo que funciona, es decir, en el que siempre por norma los dos partidos se alternan en el gobierno, encontramos al mismo tiempo un sistema electoral que no permite que los partidos que no han obtenido la mayoría en ninguna circunscripción puedan tener representación parlamentaria. Por otro lado, en los casos en los que hay un sistema de representación proporcional encontramos que cuatro o más partidos están representados en el parlamento, aunque [...] es muy poco frecuente que un partido obtenga la mayoría parlamentaria absoluta (Lipset 1969: 442).

Su influencia se deja ver aún más en los autores que opinan que la confirmación de las «leyes» depende exclusivamente del número de casos. Así, el citado autor prosigue:

Si tuviésemos suficientes casos valorables, con gran probabilidad podríamos disponer el siguiente orden de distribución entre sistemas electorales y número de partidos: sistemas presidenciales con circunscripciones uninominales y sistemas de mayoría relativa: bipartidismo; sistemas parlamentarios con circunscripciones uninominales y mayoría relativa, tendencia a bipartidismo; sistemas parlamentarios con circunscripciones uninominales y listas alternativas o segunda vuelta; tendencia al multipartidismo; representación proporcional: pluripartidismo (Lipset 1969: 442).

Sin embargo, las leyes de Duverger no son científicamente sólidas —como leyes de las ciencias sociales no son deterministas (nunca se alcanza un resultado determinado por consecuencia de una ley, sino siempre de acuerdo con una ley)— y presentan dificultades en la práctica, la teoría y la metodología: (1) En la práctica: hay demasiados casos que contradicen los efectos nomológicos atribuidos a los tipos básicos de sistemas electorales. Así, encontramos sistemas de multipartidismo con mayoría relativa y bipartidismo con representación proporcional. (2) En la teoría, dado que encontramos algunas excepciones a la relación causal supuesta, habría que indicar en qué condiciones individuales y en qué contexto se cumplen las leyes. La formulación clásica de las leyes no considera las excepciones y no las emplea para refinar su contenido teórico (véase Widlavski 1969). (3) En la metodología no se compara un sistema electoral con otro, sino la mayoría relativa en circunscripciones uninominales con un principio de representación, el de la representación proporcional. Este principio, sin embargo, se puede poner en práctica de diversas formas en los sistemas electorales, y sus efectos pueden variar mucho.

No carece de ironía el hecho de que Duverger, treinta años después, quitara fundamento a la interpretación generalizada de sus conclusiones como leyes estrictamente deterministas, y las redujera a «hipótesis de trabajo» (1986: 39). En este sentido enfatiza: «the relationship between electoral rules and party systems is not mechanical and automatic: a particular electoral regime does not necessarily produce a particular party system; it merely exerts pressure in the direction of this system; it is a force which acts among several other forces, some of which tend in the opposite direction» (1986: 71). A pesar de esta afirmación tardía de Duverger sobre el contenido y la historia de la recepción de sus leyes, se seguirá considerando su contribución como la primera en reconocer leyes determinísticas en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos.

## 2. La confirmación estadístico-empírica de las leyes de Duverger por parte de Rae

Douglas W. Rae, investigador del enfoque empírico-estadístico, confirmó en lo esencial la primera tesis de Duverger según la cual el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales favorece el bipartidismo. Asimismo afirmó que de todas las hipótesis que había investigado, esta era la que más se aproximaba a una «true sociological law» (Rae 1967: 92). No obstante, en vista del caso excepcional de Canadá y de la existencia de un bipartidismo que no emplea el sistema electoral británico (Austria), se vio obligado a establecer la siguiente diferenciación de dicha tesis: «Plurality formulae are always associated with two-party competition except where strong local minority parties exist, and other formulae are associated with two-party competition only where minority elective parties are very weak» (Rae 1967: 95).

En el fondo, lo que Rae hizo fue exclusivamente establecer una correlación estadística, sin intentar examinar las relaciones causales entre sistemas electorales y sistemas de partidos, lo que hubiera sido requisito indispensable para una validación de los teoremas de Duverger. Observa: «Dualist countries use the simple-majority vote and simple-majority vote countries are dualistic» (Rae 1967: 92) y a continuación quita valor al gran número de excepciones, tanto pasadas como presentes, a pesar de que estas, especialmente las del pasado, ponen en duda la relevancia científica de dicha observación. La mayor parte de los países que no tienen una estructura dualista, o que dejaron de tenerla con la extensión del sufragio, pasó del sistema de mayoría relativa al de representación proporcional cuando se dieron los procedimientos técnicos necesarios para la aplicación de este principio de representación. Por otro lado existen además de Canadá otras sociedades con fragmentación étnica y *strong local minority parties* que emplean el sistema de mayoría relativa (Kenia y Malasia entre otras).

¿Qué valor explicativo tienen los hechos observados por Rae? La tesis que se basa en ellos es tautológica, lo que ya indicó Gerhard Lehmbruch (1971). Dicho sin rodeos, lo que la tesis afirma es simplemente que allí donde existen las condiciones para la formación de un sistema bipartidista (ausencia de partidos de minoría locales o nacionales), el sistema bipartidista puede ir acompañado tanto del sistema de mayoría como del de representación proporcional. La tesis no implica la existencia de una relación causal ni explica la relación entre sistema electoral y sistema de partidos. Por lo tanto, en contra de la opinión de su autor, no sirve para fundamentar el teorema de Duverger.

Arend Lijphart (1988) hizo una crítica profunda de la obra de Rae, básica para la teoría de los sistemas electorales. Lo que a nosotros nos interesa de dicha

crítica no es, sin embargo, que Lijphart muestre las deficiencias en las clasificaciones establecidas por Rae, ni sus débiles hipótesis, ni el reducido alcance de su muestra. Lo que es importante es que Lijphart, en su estudio de las relaciones causales entre los elementos individuales de los sistemas electorales (reglas de decisión, tamaño de las circunscripciones) y la estructura de un sistema de partidos, llegó a la conclusión de que estas relaciones son «considerably weaker than Rae suggests» (1988: 17). Esta afirmación se vio confirmada en la investigación estadístico-empírica del mismo autor (Lijphart 1994).

### **3. La nueva formulación de las leyes de Duverger por parte de Sartori**

En la década de 1980, Giovanni Sartori (1986; véase también 1994) acometió el intento encomiable de averiguar en qué condiciones concretas es posible hacer afirmaciones con carácter de leyes sociales acerca de los efectos de los sistemas electorales, de forma que el segundo punto de la crítica a Duverger quedara debilitado. Sartori se limitó a dos de las leyes de Duverger, la ley acerca de los efectos del sistema de mayoría relativa y la de la representación proporcional. Con respecto a ellas establece cuatro leyes: (1) Primera ley: En un sistema de partidos estructurado y una distribución pareja de los votos entre las circunscripciones electorales (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas de mayoría relativa dan lugar a (es decir, son condición suficiente para) un sistema bipartidista. Por consiguiente, un partido con una estructura especialmente fuerte representa por sí mismo una condición necesaria y suficiente para que surja una competencia bipartidista. (2) Segunda ley: En un sistema de partidos estructurado, con una distribución desigual de votos a lo largo de las circunscripciones, los sistemas de mayoría relativa conducen a (es decir, son una condición suficiente para) eliminar los partidos que no han alcanzado la mayoría requerida. Sin embargo, no se puede eliminar a aquellos que poseen fuertes bastiones electorales con porcentajes de voto que corresponden a la mayoría relativa. En este caso los sistemas de mayoría relativa, por lo tanto, permiten la existencia de tantos partidos (además de los dos principales) como terceros y cuartos partidos existan en estas situaciones de bastiones electorales fuertes. (3) Tercera ley: Dado un sistema de partidos estructurado, la representación proporcional ejerce un efecto de concentración debido a su desproporcionalidad (como condición suficiente). Así, cuanto mayor sea la «impureza» de la representación proporcional, mayor es el efecto de concentración; por el contrario, cuando menor es la «falta de pureza», más débil será el efecto de concentración. Por otra parte, un sistema de partidos con una estructura particularmente fuerte es por sí mismo una condición necesaria y suficiente para mantener cualquier sistema de partidos que existiera antes de la introducción de la representación proporcional.

(4) Cuarta ley: En un sistema de partidos no estructurado con un sistema de representación proporcional pura, es decir, en el que existe igualdad de oportunidades para todos los partidos, no habrá discriminación y el número de partidos podrá llegar a ser tan alto como permita la cuota.

Sartori introduce dos condiciones, de las cuales una o ambas son nombradas en las leyes. La primera condición es la existencia de partidos estructurados en el contexto de *mass politics*. Si existen partidos relativamente bien organizados y partidos con arraigo entre el electorado, los sistemas de partidos son estables y menos susceptibles a los posibles efectos de los sistemas electorales. La segunda condición es la dispersión geográfica de los votantes de los respectivos partidos, muy importante sobre todo para los efectos de la mayoría relativa. Si hay un reparto de votos más o menos regular entre las circunscripciones y se cumplen ambas condiciones, el efecto específico del sistema de mayoría relativa sobre el sistema de partidos es no solo predecible, sino indefectible.

Ambas condiciones son una buena elección como variables. En realidad, las consecuencias de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos dependen de su pronunciamiento y dinámica a lo largo de la historia. Ambas se tienen en cuenta en el análisis empírico de los efectos de los sistemas electorales, en el que se intenta descubrir los respectivos efectos de estas variables en la relación causal entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos. ¿Cómo opera Sartori con estas condiciones? ¿Las pone al servicio de un mejor reconocimiento de las variables políticas? En primer lugar hay que decir que las cuatro leyes se encuentran en cuatro niveles conceptuales diferentes, especialmente la cuarta ley. No sin motivo el mismo Sartori duda entre considerar la cuarta ley como ley o como mera explicación. La afirmación que se hace aquí pertenece en lo esencial al conocimiento básico de sistemas electorales y corresponde en el fondo con una definición real: en principio, en un sistema multipartidista todos los partidos que alcanzan la cuota electoral pueden conseguir escaños. Esta es una definición de representación proporcional pura. Dicha ley no tiene más contenido informativo que la ley por la cual en sistemas de mayoría relativa en circunscripciones uninominales solo el candidato que consigue la mayoría relativa de los votos (o más votos que otro candidato) sale elegido. Si no hay (grandes) partidos estructurados y se da una fragmentación de los partidos, la representación proporcional refleja fielmente esta fragmentación. Lo que ya existe (fragmentación de partidos) y lo que no existe (partidos grandes bien organizados) queda reflejado por el sistema electoral. De acuerdo con su definición del sistema de representación proporcional como un «no-effect system», Sartori ya no habla de los efectos del sistema electoral en el sentido de que favorezca la fragmentación de los partidos, sino que afirma que más bien la refleja.

Además, Sartori formula sus leyes de forma que en ellas ya no se trata de reconocer relaciones reales, sino que más bien las «leyes» hipotéticas se abandonan a favor de un concepto de ley propio de las ciencias naturales. Las leyes de Duverger eran afirmaciones sobre tendencias, «hipótesis de trabajo». Las leyes de Sartori son determinísticas y no pueden fracasar. En la explicación de las condiciones previas específicas, recogen descriptivamente configuraciones de las que, desde el punto de vista de la teoría de sistemas electorales, solo se puede derivar el efecto esperado. Esto es evidente si formulamos las leyes de otra forma: (Ley 1) Si no hay un tercer partido (además de los dos grandes) que consiga la mayoría relativa de los votos en una circunscripción, se da un sistema bipartidista. (Ley 2) Si hay terceros partidos (es decir, otros partidos además de los dos grandes) que consiguen la mayoría relativa de los votos en circunscripciones uninominales, habrá un número de partidos tan alto (por encima de dos) como el número de partidos que alcance esa concentración de votos. (Ley 3) Cuanto más fuerte es el efecto de desproporción de un sistema electoral (en este caso, representación proporcional), más intenso es el efecto de reducción del número de partidos, o dicho más tajantemente: cuantos menos partidos superan la barrera natural constituida por el tamaño de las circunscripciones (circunscripciones pequeñas) o artificial (barrera legal), menos partidos llegan al parlamento. (Ley 4) Pueden obtener escaños todos los partidos que consigan el número de votos requerido (en sistemas multipartidistas) para poder entrar en el parlamento.

Quisiera dejar claro: todas estas afirmaciones son correctas, aunque en cuanto a la tercera ley es peligroso afirmar que la fragmentación de un sistema de partidos dependa exclusivamente del efecto de desproporción de un sistema electoral. Sin embargo, hay un punto crucial, y es que estas leyes tienen un escaso contenido informativo. En el fondo, las leyes de Sartori son triviales.

Veamos ahora si Sartori consigue devolver la validez a las afirmaciones de Duverger. En contra de lo que cabría esperar, Sartori, en el fondo, no lo intenta. Sus leyes tienen otro carácter y otro contenido. En ellas no hace afirmaciones teóricas que se puedan comprobar empíricamente. Sin embargo, esto era precisamente lo importante para Duverger en la relación causal que estableció entre el tipo de sistema electoral y el tipo de sistema de partidos. Partiendo de la observación de regularidades empíricas construyó unas hipótesis, sus tres «leyes sociológicas», que intentó verificar durante toda su vida, mientras que otros investigadores se esforzaron por rebatirlas. Las leyes de Sartori carecen de valor explicativo teórico, porque recogen las condiciones en las que no se puede cuestionar la regularidad del modelo de relación específico entre sistema electoral y sistema de partidos. Sartori sacó las leyes de Duverger del reino de las regularidades empíricas y las llevó al reino de la necesidad lógica. En este caso se cumple el dictamen

de Max Weber (2001), de que en las ciencias sociales carece de sentido reducir lo empírico a leyes de tipo natural.

Por otra parte, Sartori hace una nueva valoración de los efectos de los sistemas electorales. Con relación a Duverger, desplaza decididamente la línea que separa los sistemas electorales que presentan efectos sobre el sistema de partidos. Esta ya no divide el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, sino el tipo *no-effect* de representación proporcional por un lado y el tipo *effect* de representación proporcional y la mayoría relativa por otro. En su tercera ley, Sartori atribuye además al sistema de representación proporcional el efecto de reducir el número de partidos, según lo pronunciado del carácter o la proporcionalidad pura de la representación proporcional. Mientras que Sartori cree enlazar con Duverger a través de sus leyes, y protegerlo así de una crítica exagerada, en realidad no se encuentra ya en su línea de pensamiento. La forma en la que determina los efectos de una de las dos causas investigadas, la representación proporcional, es precisamente la misma que utilizan los críticos de Duverger: También los sistemas de representación proporcional pueden provocar la concentración del sistema de partidos. Dado que la mayor parte de los sistemas de representación proporcional ya no producen proporcionalidad entre votos y escaños, el tipo de afirmación de las leyes de Duverger quedaría así completamente transformado por Sartori: Dos factores causantes que Duverger percibía dicotómicos no provocan ya dos resultados distintos y opuestos (*A* da lugar a *x*, *B* da lugar a *y*), sino que distintas variables independientes, situadas gradualmente a lo largo del continuo *no-effect/effect* (*A*, *B*, *C*) provocan según Sartori efectos sobre la variable dependiente que se acercan y se expresan en un más o menos de un resultado determinado (más o menos *z*).

En síntesis, las afirmaciones nomológicas sobre la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos en general no soportan un examen teórico diferenciado ni una comprobación de evidencia científica. Dichas afirmaciones se mantienen en un plano demasiado teórico-abstracto, de forma que acaban siendo triviales, sin el necesario contenido informativo, o se abstraen tanto de las condiciones históricas en dimensiones espacio-temporales que chocan irremediabilmente contra las observaciones empíricas.

#### **IV. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SEGÚN EL ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO**

¿Qué puede decirse en general y en un nivel elevado de abstracción sobre los efectos de los sistemas electorales? Qué generalizaciones, de qué tipo (determinación versus probabilidad) y de qué alcance (amplio versus medio o singular) son posibles a la luz de los numerosos hallazgos empíricos.

## 1. Efectos de los sistemas electorales como variable independiente

Para todos los sistemas electorales se aplica que se reduce a nivel parlamento el número de los partidos que presentaron candidatos y obtuvieron votos. También puede observarse que, por lo general, los partidos más fuertes resultan beneficiados. No obstante, los sistemas electorales se distinguen por el grado en que reducen el número de partidos y fomentan a los más fuertes de estos, y en qué proporciones relacionan a las fracciones parlamentarias entre sí. La investigación de sistemas electorales pudo demostrar que los sistemas electorales empíricos logran aproximadamente los grados de proporcionalidad entre votos y escaños que por su composición técnica pueden esperarse. Los grados de proporcionalidad y de fragmentación de los sistemas de partidos, empero, no se corresponden en los casos concretos. Según la tendencia general, los sistemas electorales actúan en dirección a sus objetivos de representación. En términos muy generales, a la representación mayoritaria puede atribuirse un efecto más concentrador y reductor al número de partidos que a la representación proporcional. De acuerdo con la definición misma de la representación mayoritaria, esta fomenta más que la representación proporcional la formación de mayorías por parte de un partido, lo que es empíricamente visible por la cantidad mucho mayor de mayorías parlamentarias absolutas (artificiales) de un partido al que no corresponde ninguna mayoría absoluta de votos. No obstante, también en los sistemas de representación proporcional muchas veces el partido mayor se ve beneficiado por efectos mecánicos y psicológicos del respectivo sistema electoral, a pesar de que el principio de representación en sí no busca este efecto. Estas tendencias generales, empero, aplican solamente cuando otros factores que actúan sobre los efectos de los sistemas electorales guardan neutralidad y de ninguna manera producen algún efecto contrario. En este sentido, los partidos pequeños sí tienen perspectivas de éxito en sistemas electorales de mayoría si su electorado está regionalmente concentrado o si pueden concertar alianzas electorales con partidos grandes que les cedan algunas circunscripciones. Un primer factor contextual es, por tanto, la dispersión electoral-geográfica del electorado. Otros factores son los grados de fragmentación y de institucionalización de los sistemas de partidos, así como el comportamiento de los actores políticos. A mayor profundidad se encuentran los factores de la estructura social, la heterogeneidad u homogeneidad social, étnica, religiosa, etcétera de una sociedad. No existe ninguna afirmación científicamente sostenible de gran valor informativo acerca de los efectos de los sistemas electorales que pueda hacer abstracción total de estos factores contextuales (desglosados con mayor profundidad en la lección V). Estos son, además, extremadamente relevantes para la elección de un sistema electoral. Cuando una sociedad

fragmentada opta por un sistema de representación proporcional en lugar de por uno de mayoría, las causas y los efectos se unen de forma circular. En el fondo, con el análisis de los efectos de los sistemas electorales, no se trata tanto de la formulación y verificación de hipótesis sino más bien del registro de un contexto de factores institucionales, social-estructurales, político-situacionales, etcétera, que no están vinculados entre sí de forma lineal sino sistémica.

Estas reflexiones culminan en la siguiente afirmación relativista: cuanto mayor y más arraigada es la fragmentación social, más probable es la introducción de un sistema de representación proporcional, y aún más probable es la formación de un sistema multipartidista. Pero si reina la fragmentación social, probablemente el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales no produzca un sistema bipartidista. A mayor homogeneidad social, más se opta por la mayoría relativa (aún), lo que lleva a la circunstancia conocida de que un sistema bipartidista emplee el sistema de mayoría relativa. Si hay homogeneidad social es probable también que con un sistema de representación proporcional surja un sistema bipartidista o un multipartidismo limitado. Por otra parte, los sistemas electorales se diferencian de todas formas en su grado de sensibilidad frente a los cambios de las variables contextuales. Para los efectos del sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta las variables de comportamiento específicas adquieren una gran importancia (como lo demuestra el caso de Francia). Seguramente este sistema electoral estimula a los partidos y a los electores a dirigir su comportamiento en la segunda vuelta hacia un voto que cuenta.

Donde mejor se observan las consecuencias de los distintos sistemas electorales sobre el sistema de partidos es sin duda en países donde se elige a la vez con dos sistemas distintos (en países con un sistema bicameral, por ejemplo) o en los que ha tenido lugar un cambio de sistema electoral efectivo, como en los años 1990 en Bolivia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, por nombrar algunos países. Pero tampoco aquí se pueden atribuir las transformaciones del sistema de partidos exclusivamente a factores del sistema electoral. Para investigar las transformaciones del sistema electoral hay que hacer una vinculación circular del desarrollo de los sistemas de partidos y los sistemas electorales.

Una tendencia a la fragmentación o a la concentración a menudo no surge de una reforma del sistema electoral, sino al revés, la reforma electoral resulta del cambio en el comportamiento electoral, y este, a su vez, es fortalecida por la reforma institucional. Stein Rokkan (1970: 168) ya había enfatizado que los sistemas electorales no surgen «in vacuo», que siempre son un producto de las circunstancias históricas concretas. Afirmaba también que son expresión de las auténticas relaciones de poder y permitían deducirse de estas. Efectivamente, si no se considera el aspecto genético, quedan sin aclarar la importancia y la intención

funcional del sistema electoral y no se entiende bien la interrelación de manera causal-circular de las variables estudiadas.

## 2. Efectos de los factores contextuales sobre los sistemas electorales

Es una buena tradición abordar el estudio del sistema electoral, considerando este como variable independiente y el sistema de partidos como dependiente de ella. Douglas W. Rae siguió estrictamente esta orientación, aunque admitió que no solo los factores contextuales son importantes sino «worse yet, electoral laws are themselves shaped by party systems» (Rae 1967: 141). Para él, los sistemas electorales eran completamente dependientes de los sistemas de partidos, y consideraba la posibilidad de ver este último como variable independiente. Formuló la hipótesis de que la dependencia entre sistema electoral y sistema de partidos se alterna. Sin embargo, estas consideraciones no incidieron en su programa de investigación que intensificó el supuesto unilineal y monocausal entre sistema electoral y sistema de partidos.

En contraste, conviene tomar seriamente en cuenta el carácter de variable dependiente de los sistemas electorales en dos sentidos: Primero, y conforme a las ideas de Rokkan y Rae, que la introducción o el diseño de un determinado sistema electoral es dependiente de factores y circunstancias históricas. Segundo, que los factores que fueron decisivos para el diseño, la introducción, conservación o reforma de un sistema electoral determinado, constituyen múltiples condiciones significativas para el desempeño específico de los sistemas electorales. Por ejemplo, allí donde la fragmentación étnica de una sociedad es alta, esta se muestra en su opción por un sistema proporcional y la representación política de las múltiples comunidades étnicas estará también fragmentada. Donde existen fuertes antagonismos, pero en estructura dualista, el temor de ambos grupos de población de ser dominado por el otro puede hacer que se opte igual por un modelo de representación proporcional. Muchos datos hablan a favor de la mantención de un dualismo partidista a pesar de que rija un sistema de representación proporcional. En estos y otros casos, los sistemas electorales y sus consecuencias respecto al tipo de sistema de partidos son un reflejo de las estructuras sociales y políticas y figuran como variables dependientes. Por lo tanto, a menudo se reforman los sistemas electorales «para tener en cuenta el carácter cambiante del sistema de partidos. [En estos casos] el sistema de partidos determina el sistema electoral, no al revés» (Lipson 1969: 513).

Debemos ser conscientes por consiguiente de que desde una perspectiva histórica la secuencia es otra que la que sugiere la investigación clásica sobre sistemas electorales. Si primero hay fragmentación, después se dará la representación

proporcional; si primero hay concentración, después se dará una institucionalidad que produce mayorías (véase Vallés & Bosch 1997). Sin embargo, a menudo se ignora el aspecto genético, y esto tiene consecuencias graves para los resultados de la investigación, a saber, que se confunde la causa con el efecto. Así, se hace responsable de la fragmentación a la representación proporcional, aunque esta en realidad es producto suyo, y por supuesto ayuda a mantenerla. Muchos investigadores no ponen demasiado cuidado respecto a juicios de horizontes limitados. Si, por ejemplo, se mide el potencial de conflicto social y se le pone en relación causal con ordenamientos institucionales, no se debe olvidar que la representación proporcional es la opción institucional preferida en casos de mayor potencial de conflicto. De la simultaneidad de ambos fenómenos posterior a su génesis no se debe excluir investigaciones en las que se cambian los estatus de las variables investigadas.

Debemos ser conscientes también que las condiciones de génesis de los sistemas electorales tienen una influencia en sus efectos, o visto de otra forma, que las estructuras sociopolíticas específicas no solo son parcialmente responsables de la decisión de introducir un sistema electoral determinado, sino que las consecuencias de los sistemas electorales dependen en parte también de la estructura y del cambio de los sistemas de partidos. Por ejemplo, el grado de proporcionalidad que alcanzan los resultados electorales con determinados sistemas electorales, es altamente dependiente del sistema de partidos. Interviene también el factor contextual llamado comportamiento del electorado que hemos considerado más arriba. Por norma general, en el complejo tapiz de relaciones entre sociedad (electorado), sistema electoral y sistema de partidos, no se puede dar por hecho que estos factores se pueden asignar definitivamente al papel de las variables independientes o dependientes (véase Nohlen 1996). El cambio de sus funciones, o el cambio de perspectivas, es lo más indicado en el estudio de los sistemas electorales.

## **V. EL DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES**

Conviene tematizar el diseño de los sistemas electorales, relacionado con la importancia que se le da entre las instituciones políticas de un país, como tema constante de la reforma electoral.

### **1. La reforma electoral, ¿una obsesión?**

Es imposible imaginar una sociedad que nunca dude del sistema electoral vigente en su país. El sistema electoral se encuentra en debate prácticamente continuo en todos los países. Por cierto hay épocas altas y bajas, se inflama

y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se encierra definitivamente. Y a menudo bastante gente se compromete de forma obsesionada en la defensa del sistema vigente o en la necesidad de reforma y la promoción de su sistema electoral privilegiado.

Se podría encontrarlo desmesurado, sobre todo en condiciones de refutar el monocausalismo concomitante de ardor reformista. Sin embargo, existe incluso una necesidad de retomar el tema de los sistemas electorales de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las virtudes del sistema vigente. No obstante, hay que diferenciar entre situaciones en que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuo, lo que señala una falta de legitimidad capaz de erosionar el sistema político, y otra, en que ese debate se renueva de vez en cuando, lo que puede resultar positivo, aunque no prospere una reforma, pues así se reafirma el sistema vigente. Comparar este sistema con otro y darse cuenta al final del examen que el propio sistema vigente rinde mejor que el que otros proponen, es un ejercicio que puede llegar a ser muy positivo. Se observa que la gran mayoría de los procesos de diálogo sobre reforma electoral se frustran de alguna manera respecto a los que quieren reformar el sistema, es indicativo no solo de la inercia que suele reinar entre los políticos en relación a reformas institucionales, sino también de la tendencia a la reafirmación del sistema electoral vigente como resultado del examen comparativo.

## **2. El diseño y la postura del institucionalismo contextualizado**

La primera consideración se refiere a cómo abordar el diseño de un nuevo sistema electoral. Conviene diferenciar entre dos tipos: el de forma abstracta, lógica y elegante, y el de forma concreta, histórico-contingente y tal vez algo compleja. Muchos comparatistas favorecen el diseño abstracto, al igual que consideran los sistemas electorales más a nivel teórico-abstracto. Deducen de sus experiencias comparativas un tipo de sistema electoral que bastantes veces se reduce a privilegiar un sistema electoral que según sus evaluaciones ha tenido un desempeño exitoso en este u otro país. El institucionalismo contextualizado se adhiere al diseño específico y empieza sus consideraciones con un diagnóstico del país en cuestión. Aunque maneja la comparación internacional y un catálogo de funciones que el sistema electoral tendría que cumplir, sale del caso concreto, pues la realidad no es lógica, sino contingente. Entran en consideración los factores que limitan las opciones, por ejemplo experiencias históricas y condiciones marcadas por los actores, por ejemplo sus intereses y fuerzas que influyen en el proceso de toma de decisiones al respecto. En la medida que el institucionalismo contextualizado

respetar lo específico, el diseño resulta ser específico-concreto. A su servicio se aprovechan las experiencias internacionales, de alguna forma sintetizadas en las ya mencionadas funciones de los sistemas electorales.

Se recuerda primero que son más de una, segundo, que son diferentes, pero no totalmente excluyentes, tercero, que el arte del diseñador reside precisamente en tomarlas al mismo tiempo adecuadamente en cuenta. La recomendación es de no priorizar ninguna función, resistir las propuestas que van en dirección opuesta e intentar un equilibrio entre representación, concentración y participación, respetando el criterio de la sencillez en la medida de lo posible. Como ya decíamos, el criterio de la legitimidad no solo depende de las características y virtudes del sistema electoral sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea del consenso. Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral tenga éxito. Por otra parte, dado que se trata siempre de circunstancias específicas y dado que el institucionalismo contextualizado respeta lo contingente, es imperioso tratar de averiguar cuáles de las tres funciones tienen mayor importancia en ese país concreto al cual se dirige la ingeniería política. Esta diligencia se refiere no solo al espacio sino también al tiempo. Es posible imaginar que dentro de un cierto lapso de tiempo a través del efecto que tiene la institucionalidad misma se puedan producir circunstancias diferentes que permitan balancear las tres funciones vitales nuevamente. Esta idea lleva a otra consecuencia: hay que pensar la tecnología aplicada en sistemas electorales en sentido incrementalista. De hecho, es raro que los países pasen de un tipo de sistema electoral a otro (Nohlen 1984 y 2006). Sistemas electorales que en una época determinada de la historia nacional produjeron, como ha quedado demostrado, integración y favorecieron la formación de mayorías, tienen efectos parcialmente diferentes en condiciones distintas. Aunque conviene dar un alto valor a la estabilidad institucional, el sistema electoral no se reforma de una vez para siempre. De hecho, se observa en el mundo mucha actividad de reforma dentro del tipo de sistema electoral establecido (Gallagher & Mitchell 2008).

### **3. Opciones en América Latina. Debates y reformas**

A partir de la redemocratización, en América Latina ha habido muchas reformas en el ámbito de los sistemas electorales parlamentarios (véase Zovatto & Orozco Henríquez 2008). Sin embargo, acorde con la tendencia internacional, solo pocos han incluido un cambio de un tipo de sistema electoral a otro. No obstante, en todos los países se han producido debates sobre reformas electorales, los que desde el punto de vista politológico no son menos significativos, dado que cuando no

producen reformas confirman el sistema vigente. Cuando se pone en cuestión el sistema de partidos como poco apropiado para el buen funcionamiento del presidencialismo y para el fortalecimiento de la democracia, comúnmente se piensa en una reforma del sistema electoral para la(s) cámara(s) legislativa(s). Es legión el reproche de falta de representatividad de la representación política, y es constante el mal aprecio de los partidos y del órgano representativo en las encuestas. Por lo tanto, los clamores por reformas políticas para superar el descontento con el funcionamiento de la democracia se centran a menudo en reformas electorales. Como portavoz de estos clamores aparece sobre todo la sociedad civil, y dicho de lado, lo hace con un discurso antipartidístico para abrirse camino a ejercer, ella misma, funciones de representación. En muchos lados, se pudo observar el fervor obsesionado en pro o en contra de un determinado sistema electoral, sobre todo en los medios de comunicación (especialmente en las páginas de opinión) con su tendencia a «reducir la complejidad» y proponer soluciones simples. Pero también a nivel académico luce a veces un sorprendente desconocimiento de la materia, por ejemplo cuando se postula mayor proporcionalidad en un sistema electoral ya proporcional con el objetivo de profundizar la democracia. O cuando la gente se opone a los escaños proporcionales en el sistema electoral vigente con el argumento de que estos son indirectos y que solamente los escaños uninominales corresponderían a la norma constitucional de la inmediatez del voto. A menudo, las reformas que se proponen en este u otro lado, exhiben inconsecuencias. Por ejemplo cuando se pide que hay que fortalecer el sistema de partidos políticos y al mismo tiempo se propone «el voto múltiple, donde los electores tengan la posibilidad de votar por varias candidaturas en listas cerradas pero no bloqueadas», y a continuación: «se debe prohibir la reelección inmediata para todos los cargos públicos» (Cuarezma Terán & Enríquez Cabistán 2008: 741 y ss.). Las últimas dos propuestas contradicen el primer propósito. Sobran las confusiones en el debate. Además, es fácil detectar el análisis interesado: con alta frecuencia el sistema electoral y la reforma que se propone se miden con criterio político-partidístico.

No obstante, se puede generalizar que las tres funciones antes desarrolladas de representación, concentración y participación parecen tener en los debates de reforma electoral en América Latina sus propios protagonistas. La función de representación parece ser el centro de atención de los partidos políticos, la función de la participación es de la sociedad civil, de las organizaciones no-gubernamentales y de la opinión pública en general. La función que queda, la de la concentración y efectividad del voto, parece ser el postulado de los expertos en promoción de la democracia, de las organizaciones internacionales como las fundaciones e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), interesados en aumentar la gobernabilidad en América Latina. Sería oportuno que los diferentes grupos

de respaldo a las tres funciones, por sobre todo los dos primeros, se abran más a la idea arriba justificada de que los sistemas electorales tienen que cumplir con tres funciones a la vez. Terminamos nuestras consideraciones con tres llamativos ejemplos: Colombia, Ecuador y Chile.

Colombia y Ecuador son casos que en sus reformas no consideraron el necesario balance entre las varias funciones en detrimento de la gobernabilidad; acabaron en «representación caótica» (Pachano 1998). Lo significativo es que el efecto de las reformas resultó estar a la vista. Respecto a Colombia, hay que diferenciar entre dos reformas, la reforma del sistema electoral en base a la nueva Constitución de 1991, elaborada por una Asamblea Constituyente, y la reforma de la reforma en 2003 legislada en el seno del Congreso mediante los mecanismos ordinarios. Las experiencias han sido muy diversas. La primera reforma se integró en el proyecto de apertura política del sistema, en el contexto político del momento, muy presionada por grupos significativos de la sociedad civil, los que recibieron el derecho a postular candidaturas y financiamiento propio. Con esta ampliación de los canales de acceso al poder, la reforma coadyuvó al proceso de despartidización de la política (de la Calle 2008) y tuvo su efecto previsto, acabando con el bipartidismo histórico.

Las nuevas reglas favorecieron la extrema fragmentación de las agrupaciones políticas, tanto de las tradicionales como de las nuevas. Ello generó un crecimiento desbordado de las listas de candidatos para las elecciones y de la aparición de las denominadas «microempresas electorales». Lo anterior debilitó profundamente a los partidos políticos y al mismo Congreso, pues propició que la relación del Ejecutivo con este no se forjara a través de las bancadas o las autoridades partidarias, sino por medio del contacto con cada uno de los congresistas que había sido elegido por su propia lista (Jaramillo 2005: 46).

El efecto extremadamente negativo respecto a la gobernabilidad democrática hizo necesaria la segunda reforma en función de robustecer los partidos políticos y así restituir el equilibrio entre las funciones de representación y gobernabilidad. La reforma electoral de 2003 obligó a los partidos a presentar listas únicas de tipo cerrado y bloqueado (permitiendo opcionalmente listas con voto preferencial) e introdujo barreras legales para las Cámaras (véase Jaramillo & Franco-Cuervo 2005).

Respecto a Ecuador, lo primero que se observa es que se cambiaron constantemente las reglas electorales de modo que «no se ha podido realizar dos elecciones sucesivas bajo las mismas reglas» (Pachano 2008: 514). Las reformas correspondieron a intereses inmediatos y no a objetivos de largo alcance, aunque su tendencia general sí era de abrir la representación. Así se puso fin al «monopolio»

de los partidos en la representación política a través de un referéndum, abriendo las candidaturas hacia otros tipos de organizaciones. Se introdujo en el sistema proporcional el voto por personas en listas abiertas sin agregación de votos a nivel de las listas, lo que eliminaba cualquier proporcionalidad en la representación. Las posteriores reformas de la asignación de escaños no influyeron mucho en el efecto del debilitamiento de los partidos políticos, y como contrapartida, del avance de los movimientos de independientes, de modo que los cuatro partidos tradicionales bajaron de cuatro quintas partes de los escaños parlamentarios en las elecciones de 1998 a una tercera parte en las de 2006. Además, según Simon Pachano (2008: 511), las candidaturas independientes tenían el efecto «de constituirse en una puerta abierta para el personalismo y el clientelismo». Respecto a la gobernabilidad, el mismo autor constata que «si desde el inicio del período constitucional ningún presidente pudo contar con la mayoría en el Congreso, las posibilidades de lograrlo se alejaron con cada una de las reformas (Pachano 2008: 517). Esta situación desató una pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, acompañada de una desinstitucionalización de la política y de acciones informales y callejeras, que como corolario tuvieron el resultado de la finalización anticipada del mandato de tres presidentes electos, destituidos por el Congreso (1997 y 2005), o por un golpe de Estado (2000), todos justificados con las movilizaciones sociales que habían precedido a estos sucesos. El caso de Ecuador es también significativo por las inconsecuencias de las reformas, pues la apertura casi ilimitada del sistema de representación en búsqueda de mayor legitimidad del Legislativo, que minimizaba las condiciones de gobernabilidad, fue acompañada de intentos de fortalecer el Ejecutivo para mantener la capacidad del Estado.

El desbalance en otro sentido se observa en Chile con su sistema binominal, un muy controvertido sistema electoral, que ha sido definido como «representación proporcional excluyente» (Auth 2006), pero con evidencias empíricas de muy favorables efectos sobre la gobernabilidad. Pese a la enorme crítica que recibe, no ha sido posible sustituirlo. El mayor problema sentido reside en su génesis, pues ha sido introducido por el régimen de Pinochet con el propósito de garantizar a la minoría un alto poder en el proceso político y percibido como «enclave autoritario» (véase lección III). Por lo tanto, Chile es un caso en el que el sistema electoral no se generó por acuerdo de los actores que posteriormente tenían que entenderse con él. Así, el sistema binominal no reflejaba los intereses y estructuras del sistema de partidos renaciente en la fase de reinauguración de la democracia a finales de los años ochenta, sino que los partidos tenían que adaptarse a sus condiciones de éxito. Tenían que formar bloques, de modo que la competición electoral se volcó bipolar, mientras que el sistema de partidos

se mantenía pluripartidista y competitivo dentro de los bloques. Por cierto que a la mayoría en votos le hubiera gustado poder disfrutar de una mayoría absoluta en el parlamento. Sin embargo, los resultados electorales a nivel nacional eran sorprendentemente proporcionales para los bloques. Y por supuesto que los críticos de este efecto del sistema no pensaban en un cambio de mayoría, para que ahora en minoría estos partidos pudieran disfrutar del veto institucional del sistema, cambio que ocurrió en las elecciones de 2009. Sería ingenuo negar el efecto bipolar y centrípeto que ha ejercido el sistema binominal sobre la estructura del sistema de partidos chileno, cuestionado por algunos observadores. Y por su parte, este efecto ha contribuido a la gobernabilidad del país. Los actores políticos en Chile están mucho más conscientes de este impacto que la academia, donde se ha llegado hasta el extremo de afirmar que la gobernabilidad se consiguió a pesar del sistema binominal. Por supuesto que el sistema binominal tiene déficits. El mayor se manifiesta en la exclusión de partidos del Congreso que no pueden formar parte de las alianzas electorales (véase Nohlen 2006). Además, la competición entre partidos se desplaza del ámbito interbloque al intracoalicional, lo que sustrae importancia al acto electoral, dado que buena parte de esta competición se decide en el proceso preelectoral de la formación de candidaturas en la esfera de las élites. Sobran entonces las razones fáciles para satanizar el sistema, condición en que el sistema, aunque en cierto sentido funcional, no cumple más con la quinta función del catálogo arriba justificado, el de la legitimidad. La defensa del binominalismo se nutre, sin embargo, de la incertidumbre y del miedo de que a través de su reforma se reduzca tal vez el aporte del sistema electoral a la gobernabilidad del país.

## IX

### SISTEMAS DE PARTIDOS POLITICOS

En esta lección se introduce el tema de los partidos políticos. No cabe duda acerca de la enorme importancia que ellos tienen para la democracia y su buen funcionamiento. Son el único tipo de organización que puede organizar el gobierno representativo por medio de una mayoría, organizando la dispersa voluntad política del electorado a través de una competencia electoral en la que las preferencias políticas de las masas se traducen en distribución de poder. Si fallan en esta función o si el reconocimiento de esta labor es seriamente cuestionado, el gobierno representativo se torna difícil. Más claro: los partidos políticos hacen posible la democracia representativa, cuya salud depende en buena medida de su desempeño. Salvador Sánchez resume bien el estado del arte de los expertos en América Latina: «Los partidos políticos son anclas fundamentales en el proceso democrático. Son el núcleo de la democracia, conectando a los gobiernos y a los ciudadanos a través de los sistemas políticos. Por el hecho de liderar el proceso de representación política y competir en las elecciones, los partidos políticos permiten que los regímenes democráticos se desarrollen y funcionen» (2009: 299). Partidos fuertes y reconocidos en su función son la viga maestra de las democracias.

El presente apartado no se dedica tanto a los partidos mismos sino al sistema de partidos puesto que la importancia de un partido, según Rainer M. Lepsius, «no resulta necesariamente de su existencia y de su tamaño relativo, sino de la función que este tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías. También el comportamiento del electorado [obtiene] su peso dependiendo de la estructura del sistema de partidos» (1980: 541). De hecho, la atención del mundo académico y político se centra en la estructura de los sistemas de partidos y en la pregunta por las causas de la estructura específica de un sistema de partidos, o por las causas de su permanencia o de sus variaciones en el tiempo (véase Rose & Urwin 1970). El primer apartado aborda los aspectos

conceptuales y valorativos de los sistemas de partidos, el segundo su conexión con el sistema de gobierno y el sistema electoral. Aquí se recapitula en cierto sentido las primeras lecciones relacionadas al método comparativo, a la formación de conceptos, a los enfoques de investigación, y al contexto. Se aplican las enseñanzas de estas primeras lecciones a tres objetos clásicos de análisis de la ciencia política: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, haciendo hincapié de estos tres objetos en su interrelación.

## **I. SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS**

En este apartado se esbozan los enfoques esenciales de investigación, se presenta una tipología de sistemas de partidos y se pregunta acerca de los tipos de sistemas de partidos luego de su valoración.

### **1. Concepto**

En primer lugar: ¿qué se entiende por «sistema de partidos»? La definición o, más bien, los elementos de la definición no son estáticos, de forma que —en vista del creciente énfasis que la ciencia política pone en los sistemas de partidos— la pregunta sería: ¿cuáles son hoy los elementos constitutivos de ese fenómeno político? Por «sistema de partidos» se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos o interrogantes mencionados, tratados por los investigadores de los sistemas de partidos, son los siguientes: (a) el número de partidos, (b) su tamaño relativo, (c) la distancia ideológica entre ellos, (d) sus pautas de interacción (horizontalmente entre ellos, y verticalmente, con las clases sociales y los grupos de intereses), (e) el grado de su institucionalización, y (f) su actitud frente al sistema político.

### **2. Enfoques de investigación y tipologías**

Los enfoques de investigación presentes en el estudio de los sistemas de partidos pueden diferenciarse, a grandes rasgos, según las causas que se den para la estructura, la permanencia y los cambios de los sistemas de partidos. La dicotomía radica en los factores institucionales por un lado y los sociológicos por el otro. A veces aparecen también en la práctica como enfoque único utilizado por este u otro investigador.

Los primeros intentos para explicar la estructura de los sistemas de partidos mediante factores institucionales se concentraron en encontrar las causas de la diferencia del número de partidos en el sistema de partidos, que inicialmente se dividieron en sistemas de partido único, bipartidismo y pluripartidismo.

En los años cincuenta, Maurice Duverger encabezó al grupo de investigadores que pusieron el acento en el factor «sistema electoral» para explicar la estructura y el desarrollo de los diferentes sistemas de partidos (véase lección VIII). Duverger fue criticado poco después por los representantes de las investigaciones conforme a pautas socioestructurales (Lavau 1963). Al mismo tiempo, Duverger sostenía que los sistemas de partidos determinan en buena medida el sistema político. Sin embargo, su distinción cuantitativa dice poco sobre el sistema político si no se le añade alguna otra característica.

Según Giovanni Sartori (1966) por un lado, y Joseph La Palombara y Myron Weiner (1966) por el otro, la estructura de los sistemas de partidos está determinada por más variables; con esto se comenzó a distinguir varios tipos de sistemas de partidos. Sartori parte de la distinción, ante todo dentro de los sistemas pluripartidistas, entre pluralismo moderado y pluralismo extremo. Considerando la diferencia entre fragmentación (¿cuán fragmentados están los sistemas de partidos?) y polarización (¿a qué distancia se encuentran los partidos, ideológicamente, de un centro imaginario?) y examinando la cuestión de la dinámica interna de los sistemas de partidos (¿se mueven los partidos hacia el centro o se alejan de él?), Sartori desarrolló las características siguientes de tres tipos de sistemas de partidos:

Sistema de partidos/ fragmentación	Grado de polarización	Dinámica interna
Bipartidismo	Cero	Centrípeta
Pluripartidismo	Bajo	Centrípeta
Multipartidismo	Fuerte	Centrífuga

Dado que Sartori consideró la fragmentación y la polarización como dos fenómenos que se presentan estrecha y recíprocamente vinculados, vio en el sistema electoral, al igual que Duverger, el medio para reducir el grado de fragmentación y con ello la polarización: «[...] no deberíamos aceptar [...] la idea de que los arreglos partidistas y los sistemas electorales solo expresan los determinantes más profundos de la sociedad y, en particular, deberíamos reconsiderar el problema de la representación proporcional» (Sartori 1966: 167).

La Palombara y Weiner, en su intento por clasificar los sistemas de partidos, introdujeron una serie de criterios cualitativos: por un lado, la distinción entre sistemas competitivos y sistemas no competitivos; y por otro, una especie de modelo básico de la orientación o del comportamiento de los partidos entre los polos ideológicos y pragmáticos. Finalmente introdujeron la diferenciación según la relación de fuerzas de los partidos, sujeta al concepto de alternancia

(dos partidos son más o menos igualmente fuertes y pueden sustituirse en el gobierno) y hegemonía (de un partido). En el ámbito de los sistemas competitivos, La Palombara y Weiner distinguen cuatro subtipos de sistemas de partidos: (a) con alternancia ideológica; (b) con alternancia pragmática; (c) ideológicamente hegemónico, y (d) pragmáticamente hegemónico.

Por su parte, en los años setenta, Sartori extendió su tipología en varios aspectos: amplió el marco de investigación más allá de los casos conocidos y aumentó el número de tipos y de criterios para determinar los tipos. El criterio básico sigue siendo el número de partidos, pero Sartori, para determinar cada tipo, introduce alternativamente otros criterios. En virtud de que también trató el aspecto dinámico del cambio en los sistemas de partidos, Sartori (1976) ordenó los tipos en un *continuum* (entre paréntesis están los ejemplos de aquel tiempo citados por Sartori):

- Sistema de partido único (Unión Soviética)
- Sistema de partido hegemónico (México)
- Sistema de partido dominante (India, Japón)
- Sistema bipartidista (Estados Unidos y Gran Bretaña)
- Pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania)
- Pluralismo polarizado (Chile, Italia y Finlandia)

Más allá del último tipo, Sartori ve en el *continuum* solo situaciones de extrema atomización de los partidos políticos.

Sin duda, en la investigación internacional sobre los sistemas de partidos, en la mayoría de los casos, se trabaja hoy con la tipología de Sartori. Esta aparece lo suficientemente diferenciada como para reducir, realmente, la múltiple realidad a un punto de partida conveniente para el análisis y para las afirmaciones teóricas.

Tal requisito no puede cumplirse si un solo tipo comprende fenómenos demasiado diferentes; sin embargo, si abarca solamente un caso histórico, se podrá cuestionar la posibilidad de generalización. También existe ese problema, parcialmente, cuando las definiciones de los tipos de los sistemas de partidos se presentan de un modo muy normativo o se apoyan muy fuertemente en una realidad concreta. En el caso de la definición del sistema bipartidista, el sistema de partidos británico constituye un modelo en determinada fase de su desarrollo. Leslie Lipson (1953) ha señalado los siguientes criterios: (a) en cada elección dos partidos —y no más de dos— comparten la posibilidad de llegar al poder; (b) uno de los dos partidos es capaz de constituir el gobierno solo, sin el apoyo de un tercer partido; (c) existe la posibilidad real de que el partido en el gobierno

sea relevado por el partido de la oposición. Esta definición es tan estricta que los casos de sistemas bipartidistas son extremadamente raros; no obstante, comprende solo la situación en el nivel parlamentario. Si se agrega el nivel del electorado y la presencia de un sistema bipartidista en un sistema electoral mayoritario/de pluralidad, se le hace depender de las siguientes condiciones: (a) que se presenten menos de tres candidatos por cada circunscripción; (b) que los dos partidos más votados alcancen juntos un porcentaje de alrededor de 90%, y (c) que un partido gane la mayoría parlamentaria. También en situaciones en las que ningún partido logra una mayoría parlamentaria, formándose gobiernos de solo un partido, los límites para hablar de un sistema bipartidista son aún más estrechos. Una frase como: «El sistema de mayoría relativa conduce hacia un sistema bipartidista» pierde su validez ante el hecho empírico de que en realidad (ya) no, o apenas, existen sistemas bipartidistas. En este sentido, no se puede añadir más a lo dicho por Klaus von Beyme: «Sistemas bipartidistas representan más una abstracción que una realidad» (1984: 320).

Por otra parte, la investigación misma vuelve inciertas las características, o la clasificación y atribución de características, a los tipos respectivos de sistemas de partidos. En ello se asienta una buena parte del progreso científico que se pudo alcanzar en la teoría de los sistemas de partidos en los años setenta y ochenta. Así, las investigaciones de Giovanni Sartori en colaboración con Giacomo Sani (Sani & Sartori 1983) han permitido discutir el supuesto estrecho vínculo entre fragmentación y polarización. Desde entonces, se debe partir de la posibilidad de producir un grado más alto de distancia ideológica y, al mismo tiempo, una dinámica más centrípeta en los sistemas de partidos que cuentan con un número relativamente bajo de partidos políticos. Ese resultado es importante para valorar los sistemas de partidos, que se verá más adelante; por otra parte, Klaus von Beyme (1984: 322 y ss.) ha apuntado que «el tipo del pluralismo polarizado [...] ya casi no puede distinguirse del pluralismo moderado», y en vista de los desarrollos empíricos en algunos países, ha propuesto la elaboración de subtipos del pluralismo polarizado: (a) subtipo con oposición fundamental (como en la República de Weimar y en la segunda República española), y (b) subtipo con partidos del centro, capaces de estar en el gobierno (como Francia, Israel, Italia y España después de 1976). Esta diferenciación, orientada en los casos empíricos, debilita la idea de que los tipos expuestos por Sartori tengan pautas de interacción o modos de funcionamiento —posiblemente producidos por el sistema electoral— similares y estáticos (en vista de sistemas electorales inmodificados).

En varias ocasiones se ha indicado la importancia que tienen los pequeños partidos para interactuar en los sistemas de partidos: ante la necesidad de formar coaliciones, los partidos pequeños pueden tener una función mediadora entre

los (dos) partidos más grandes de la coalición, cuyas relaciones son más conflictivas. Finalmente, se atribuyó más importancia al modo de funcionamiento de los sistemas de partidos, particularmente al modo de formación y de alternancia de los gobiernos.

Los primeros intentos para explicar los sistemas de partidos mediante una explicación socioestructural de su origen, su estructura y de su continuidad en el tiempo remontan a Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1967). Ellos intentaron comprender el desarrollo de los sistemas de partidos europeos mediante determinados clivajes sociales. Esas tensiones sociales se pueden reducir a problemas que son consecuencia de dos procesos: la formación de la nación (revolución nacional) y el proceso de industrialización (revolución industrial).

Desde el punto de vista de las concepciones, ambos clivajes sociales básicos se transmiten en un esquema de dos dimensiones, una funcional y otra territorial. Los cuatro clivajes resultantes son: (a) la tensión entre centro y periferia (entre la cultura dominante y la cultura sometida); (b) la tensión entre Estado e Iglesia; (c) la tensión entre grupos de propietarios de la tierra, comerciantes e industriales (entre intereses agrarios e industriales), y (d) la tensión entre los poseedores de los medios de producción y los trabajadores (entre capital y trabajo).

La primera tesis de Lipset y Rokkan sostiene que la estructura de los diferentes sistemas de partidos nacionales resulta del desarrollo específico de esas tensiones sociales. Una segunda tesis afirma que el modo en que las élites dominantes utilizan las respectivas posibilidades electorales para constituir determinadas coaliciones de grupos sociales, ha producido una configuración específica del sistema de partidos en cada país. Una tercera tesis enuncia, finalmente, que los sistemas de partidos de Europa occidental después de la primera Guerra Mundial, desde la parlamentarización de los sistemas políticos y la democratización del sufragio, están «congelados», ya que las coaliciones formadas en la primera movilización son perdurables. En opinión de Lipset y Rokkan, los sistemas de partidos se encuentran sujetos a la estructura social, y las instituciones (entre otras, el sistema electoral) se hallan insertas en el marco del sistema de conflictos existente.

Si se sostiene que la estructura del sistema de partidos depende del sistema de clivajes, los sistemas de instituciones convenidos corresponden más o menos a los sistemas de partidos fundados en la estructura social. Dicho de otra manera, en la relación causal investigada, sistema electoral-sistema de partidos, al segundo le corresponde la función de variable independiente.

Sin embargo, la estructura de los sistemas de partidos no se debe explicar en forma lineal y determinista. La causalidad es circular, es decir, los efectos repercuten a su vez en las causas. La causalidad también es relativa en el sentido de que, en una relación causal concreta (la estructura de un sistema de partidos en

un país en un periodo determinado), los grados de acción de los factores puestos en relación recíproca (sistema de partidos, sistema electoral y estructura social) varían respecto de lo que es causa y de lo que es efecto dentro de la interrelación, la que indagaremos más adelante en el segundo apartado.

En el contexto de esas reflexiones sobre conocimientos teóricos generales, estos dos enfoques de investigación no satisfacen cada uno por sí mismo. La capacidad explicativa de cada uno de ellos es solo parcial y además existe el peligro de que sea lineal y monocausal. Si se quiere evitar esas fallas, la combinación de argumentos explicativos de ambos enfoques de investigación aparece como el único camino viable.

### 3. Valoración

Los sistemas de partidos se valoran desde distintos puntos de vista. En la mayoría de los casos, el criterio de compatibilidad del tipo de sistema de partidos con las exigencias, las expectativas que se tienen acerca de la representación política y del sistema democrático, ocupa un primer plano. Aquí vuelven a surgir puntos de vista relacionados también con los sistemas electorales. Partiendo de las medidas de valoración de una representación «justa» y de la capacidad de funcionamiento de la democracia se considera, *a priori*, un número mayor o menor de partidos como adecuado. La concepción británica de democracia competitiva está vinculada al sistema bipartidista defendido por sus representantes, quienes generalmente omiten los criterios de espacio y tiempo. La concepción de las instituciones democráticas y de los procesos democráticos, denominada «democracia de concordancia», considera otras funciones para valorar los sistemas de partidos y aprecia el pluralismo moderado proclive a negociaciones y compromisos entre los partidos políticos.

Por otra parte, la valoración de los sistemas de partidos, tanto en la ciencia política como en la política, depende de posiciones básicas aún más generales. Estas son el resultado de supuestos casi filosóficos, de validez general sobre un principio preestablecido, el cual conforma la estructura de fenómenos sociopolíticos y el comportamiento de actores sociales y políticos, o permite, por lo menos, ordenar categóricamente esos fenómenos. Según estas posiciones fundamentales, el mundo de los fenómenos investigados se percibe como con una estructura dualista o triádica, o determinado por un centro o que parte de un punto cero. La concepción de un dualismo político natural ha sido representada por los investigadores de los sistemas de partidos, sobre todo por Maurice Duverger: «El movimiento natural de la sociedad tiende al dualismo de partidos». Esto significa «que las posibilidades políticas, en la mayoría de los casos, se presentan en una

forma dualista [...]; cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan en una o en otra. Esto solo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro, pero no una «tendencia» de centro, ni una ideología de centro» (1959: 229).

Duverger reconoció también «una tendencia fundamental al dualismo en los países aparentemente heterogéneos en lo político» (1959: 230). Por lo contrario, Klaus von Beyme (1986) tomó posición contra la idea dicotómica y propuso más bien un «sistema rudimentario de cinco partidos» en diferentes situaciones históricas; por ejemplo, en la Revolución inglesa, la oposición entre *digger*, *leveller*, republicanos clásicos, monarquistas y partidarios del *divine right of the king*; en la Revolución francesa, la oposición entre babouvistas, jacobinos, girondistas, constitucionalistas aristocráticos y partidarios del Antiguo Régimen (*Ancien Régime*). Von Beyme también destacó la formación de un centro en distintos sistemas de partidos como una tendencia contraria a la tesis del dualismo, la cual favoreció, en las investigaciones sobre sistemas de partidos y sistemas electorales, la valoración de los sistemas de partidos concretos según su cercanía con el dualismo idealizado (natural) y a crear «la mística del sistema bipartidista» (Von Beyme 1986).

En la investigación internacional sobre sistemas de partidos, la valoración *a priori* de los sistemas de partidos ha perdido terreno. Robert Dahl (1971: 225) comprobó que «al preguntarnos si, en un país determinado, el número óptimo de partidos para expresar y agregar las preferencias es de dos, tres, cuatro o más, no podemos dar una respuesta, ni siquiera aproximada, sin examinar el sistema de segmentación de ese país en particular». Seymour M. Lipset resaltó, asimismo, correctamente:

Existen [...] condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema pluripartidista [...]. Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos, en lugar de promover la integración de la sociedad (1969: 463).

## II. LA TRILOGÍA SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Esta trilogía engloba en verdad los elementos institucionales sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional sobre la transición a la democracia, su consolidación y su reforma. Allí se sostiene que la opción entre los

sistemas de gobierno, que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo (véase lección VII), y la opción entre los tipos de sistemas electorales que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional (véase lección VIII), constituyen las opciones básicas de orden institucional. 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 de que la institucionalidad 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, el 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 «sistema 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 este y los otros dos factores considerados.

Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrezca alternativas internas, entre las cuales se pueda 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 les convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materializarse 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 con miras a reformas políticas está restringido al sistema de gobierno y al sistema electoral.

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 solo 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 fenómenos histórico-culturales 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 en su dimensión político-cultural 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 del siglo pasado, 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, solo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados. Esta percepción es fundamental para cualquier reflexión de tipo consultoría política. 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, vamos 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.

## **1. 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 de gran 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 (véanse las lecciones II y V). La idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.

Así, en el debate sobre presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina es fácil reconocer este enfoque normativo en los valiosos aportes de 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 los sistemas 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 aplica (véase lección VII).

Es tal vez en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que solo 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 (1994), quien en el debate sobre presidencialismo versus parlamentarismo impuso su *neither nor*, es decir 'ni uno ni el otro', y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecua (Sartori 2000), en uno de sus escritos de orientación operativa se pronuncia por un sistema electoral que según él es el mejor sistema: el sistema mayoritario de doble vuelta (véase lección X). 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 electorales (véase Nohlen 2004, 3ra ed.).

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 misma 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 (1951) y otros percibieron el dualismo como algo propio de la naturaleza humana. Este mismo pensamiento en diadas fue retomado por Norberto Bobbio (1995) en su notable libro sobre Derecha e Izquierda.

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 solo en términos analíticos (véase Lijphart 1968) 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 (Lijphart 1999). 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 los sistemas 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 serie de opciones bastante desvinculadas 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 Bajos (véase Lijphart 1968). Lijphart (1994) no duda, incluso, en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra trilogía, llegando al siguiente *ranking*: primero el parlamentarismo con representación proporcional, segundo el parlamentarismo con representación por mayoría, tercero el presidencialismo con representación por mayoría, y cuarto, el presidencialismo con representación proporcional. 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-continenciales con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar, el sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores 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.

## 2. El nivel analítico

Es precisamente uno de los objetivos del enfoque histórico-empírico (véase lección IV) 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, la afortunada reducción de la complejidad y la bienvenida oferta de certezas absolutas, 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 solo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza concientemente en sus estrategias de investigación, cuyo proceso es inductivo (véase lección V). 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 (véase lección I). 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 Loewenstein (1976<sup>1</sup>). Lo mismo se puede observar respecto al semipresidencialismo de la Quinta República Francesa. Muchos constitucionalistas pregonaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política que se resolvió con la cohabitación.

---

<sup>1</sup> Edición original de 1957.

En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos. En forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo dominante, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado (véase lección VII). 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 estas 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 1980, la democracia en Chile se está consolidando en base a 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 coalición 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 solo 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 Pakistán, el mismo sistema electoral está asociado con un sistema multipartidista, con alta proporcionalidad entre votos y escaños. En un estudio del

caso paquistaní que hice 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 escaños (Nohlen 1995). 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 proporcional (Nohlen & Kasapović 1996). 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.

### 3. 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 solo partes o cortes de una compleja realidad, por ejemplo solo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo la participación política como aspecto del desarrollo político, o solo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación sistema electoral—sistema de partidos políticos. De la misma manera, se prepara el instrumentario conceptual, por ejemplo asignando al sistema electoral un contenido específico, diferente de la definición comúnmente aceptada, como lo hizo Arend Lijphart (1994) al incluir el tamaño del parlamento (cantidad total de escaños) en sus elementos. Esta definición tenía sentido en relación a su enfoque empírico-estadístico, pues ampliaba la cantidad de variables medibles, aunque cambiaba así parte del problema analítico hacia algo matemático y en cierto sentido trivial. Por supuesto no conviene transferir esta definición especial al debate sobre sistemas electorales de otra índole, de diferente metodología y a nivel operativo de reformas electorales, a lo que a veces no saben resistir autores no tan familiarizados con la materia. Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo, trabajamos con el supuesto que las variables de contexto son similares o constantes (según la terminología en ciencias naturales), 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. 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 socialtecnológico 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 hincapié 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 (1994) ofrece su versión de las leyes sociológicas de Maurice Duverger (véase lección VIII). 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.

En un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en 20 países de Europa Oriental (Nohlen & Kasapović 1996), el primer resultado era que el tipo de sistema electoral dependió en gran medida del tipo transición; el segundo era que en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racionalmente de acuerdo a criterios lógicos y fundados en el *best system approach*; el tercero era que en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente a otro; y el cuarto era 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 histórico (véase Krennerich & Lauga 1998).

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 representación 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 solo 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 (véase lección VII). 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 cientista social con ambiciones de ingeniería institucional tiene que tomar en cuenta, respecto al sistema de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí en el tercer elemento de nuestra trilogía, en el sistema de partidos políticos.

#### 4. 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 distinguido 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 solo 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 solo 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 implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que estos sean. 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 perciban todos los problemas que es 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.



## X

### SISTEMAS ELECTORALES Y ELECCIONES PRESIDENCIALES

En este apartado se enfoca un campo institucional que en América Latina ha sido el más dinámico de todos. Se trata del sistema electoral para elegir el presidente y de la duración del mandato presidencial. En el primer acápite se va estudiar la interrelación entre presidencialismo, sistema electoral presidencial y sistema de partidos, una relación analítica muy fecunda en el marco del enfoque neoinstitucional y solo recién de especial interés político. Ampliando la mira hacia el desarrollo político de la región, en el segundo acápite se va abordar el controvertido tema de la reelección del presidente.

#### I. SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Un buen ejemplo de cómo las instituciones de la trilogía están interconectadas lo constituye la relación que se establece entre el sistema electoral presidencial y el sistema de partidos. La teoría de los sistemas electorales se ha fundamentado en el estudio de elecciones parlamentarias, es decir de elecciones plurinominales, y el efecto que la variable puesta como independiente, el sistema electoral parlamentario, ejerce sobre el sistema de partidos. El objeto estudiado a continuación amplía el planteamiento tradicional, porque en vez del parlamento y de su sistema electoral plurinominal enfoca la elección de otra institución, del presidente y una elección unipersonal. Asimismo analiza cómo el sistema presidencial influye en la estructura del sistema de partidos.

Por supuesto, este planteamiento es más complicado de analizar porque supone tomar en cuenta tres variables y sus respectivas conformaciones en su interrelación: el tipo de sistema electoral para elecciones presidenciales, el tipo de sistema electoral para el parlamento y la estructura del sistema de partidos. Por lo demás, frente a la menor atención prestada a los efectos del sistema electoral

presidencial en general y específicamente del mismo sobre el sistema de partidos políticos, hay que cuidarse de aplicar sin reserva a la nueva relación en estudio lo que es nuestro conocimiento respecto a la relación entre sistema electoral parlamentario y sistema de partidos políticos. Esta advertencia es aún más válida para los criterios que sirven para evaluar los sistemas electorales presidenciales. Mis criterios para medir la calidad de los sistemas electorales parlamentarios, como son los grados de representatividad, de efectividad o concentración, de simplicidad y de legitimidad (Nohlen 2004), no son igual de plausibles para los sistemas electorales presidenciales. Tienen que cuidarse los autores que me citan (aunque sea solo de manera implícita) y aplican mis criterios para evaluar los sistemas electorales para las elecciones presidenciales. Los criterios representación y efectividad/concentración dan sentido cuando se refieren a la composición política de un parlamento; aplicados a la elección de un solo individuo para llenar un puesto no pueden mantener su pertinencia. La simplicidad es un criterio para el diseño de sistemas proporcionales y combinados. Los sistemas de pluralidad y mayoría, los únicos aplicables en elecciones presidenciales, son ya por sí mismos simples. Por lo tanto, lo que vale para la elección de un órgano pluripersonal, del parlamento, no vale necesariamente para una elección unipersonal, del presidente.

## 1. Sistema electoral presidencial: alcance y tipos

El sistema electoral para elegir al presidente, durante mucho tiempo ha sido inadvertido como elemento institucional con alto significado en relación al tipo de presidencialismo y al sistema de partidos políticos. Respecto a la primera relación, es bien llamativo el cambio de consideración que exhibe el comentario de Jorge Lanzaro sobre el efecto que podría tener la introducción del sistema de mayoría absoluta en Uruguay, donde el presidente surgía antes de las elecciones parlamentarias, como candidato del lema o sublema más votado (doble voto simultáneo). Dice el colega uruguayo: La reforma electoral podría «caer en un presidencialismo más «duro», generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el «mito del mandato» popular, el presidente se siente portador de una «voluntad general» y no cultiva las lógicas negociales» (Lanzaro 2008: 924). Por lo demás, conviene recordar que el presidencialismo no solo se mantiene en América Latina como sistema político (véase lección VI), sino que la elección presidencial sigue siendo el más importante acto de participación en las decisiones políticas por parte del electorado. Respecto a la relación del sistema electoral presidencial con

la estructura del sistema de partidos, las recientes investigaciones no dudan acerca de la interrelación causal en que se encuentran ambos fenómenos.

Conviene destacar aquí por un lado que el sistema electoral presidencial es codeterminante para el resultado de la elección presidencial. Por ejemplo se ha argumentado con razón que de haber existido otro sistema electoral en Chile en las elecciones presidenciales de 1970, Salvador Allende no hubiera llegado a ser presidente y por cierto la historia del país hubiera tenido un rumbo muy diferente (Taagepera & Shugart 1989). En segundo lugar, el sistema electoral para elegir un presidente ejerce también cierta influencia sobre el resultado de las elecciones parlamentarias. Por este doble efecto, los sistemas electorales presidenciales deben ser considerados con la misma atención que los sistemas electorales parlamentarios.

Para indagar esta relación causal entre ambas elecciones, lo primero que hay que tomar en cuenta es el grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Dicho grado puede diferenciarse de acuerdo a la ascendiente intensidad: según (a) se celebren ambas elecciones el mismo día, según (b) se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación y, finalmente, según (c) se elijan los dos órganos mediante un solo voto. Pueden observarse los tres modelos en la historia electoral de América Latina, el primer grado es el más común, el segundo ha sido la práctica en muchos países, el tercero era más bien raro, siendo el caso de Uruguay en tiempos de la Ley de Lemas el más conocido. Cuanto más intenso sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el sistema presidencial para el sistema de partidos. No vamos a incurrir aquí en la relación inversa que será la más apropiada para el caso del Uruguay, pues allí la elección del presidente resultaba de la elección parlamentaria. En otros casos, sin embargo, como en la República Dominicana, el más alto grado de simultaneidad implicó el «voto de arrastre», la dependencia total del resultado de la elección parlamentaria del voto en las elecciones presidenciales.

Respecto al sistema electoral para elegir un presidente, hay que diferenciar entre tres tipos. (a) El primero es el de la mayoría relativa. Quien gana más votos, que cualquier otro candidato, gana la elección. (b) El segundo tipo es el de la mayoría absoluta. El candidato ganador necesita una votación que supere a la suma de los votos entregados a los demás candidatos. Si ningún candidato alcanza esta mayoría, habrá una segunda vuelta. Es por esto que el sistema de mayoría absoluta se designa también «sistema de doble vuelta». Hoy en día, la cantidad de candidatos a los que se permite participar en la segunda vuelta, se restringe a dos, o sea, a los dos candidatos con mayor votación de la primera vuelta. Esta segunda vuelta se denomina con el nombre francés *ballotage*, el sistema electoral por lo tanto «sistema de mayoría absoluta con *ballotage*». (c) El tercer tipo varía

respecto a la mayoría requerida. En principio se pide una mayoría absoluta de votos, pero una segunda vuelta se efectúa solo cuando el candidato más votado no hubiera alcanzado el 40% de los votos y su distancia respecto al candidato más votado entre los de minoría no pasara de diez puntos porcentuales. Así, en efecto, se pide al candidato con mayoría relativa de votos que cumpla con algunos requerimientos. Ahora bien: la literatura científica hasta ahora es controversial si se trata de un sistema de mayoría absoluta o de un sistema de mayoría relativa. Como veremos más adelante, los efectos de este tipo de sistema electoral presidencial pueden resolver el problema de su clasificación.

## 2. Las experiencias francesas, ¿un norte para América Latina?

Respecto a la disyuntiva entre los diferentes sistemas electorales presidenciales, vamos a referirnos primero a las recomendaciones de ingeniería institucional que emanan de las experiencias internacionales. Más allá de su contenido concreto, estas interesan desde un punto de vista metodológico por dos razones. Primero atraen la atención por su carácter de extrapolación de —principalmente— una sola experiencia, la francesa, y de su valoración positiva en base a un alto grado de abstracción. Así, «a partir del caso francés se ha extrapolado el argumento de que (el sistema electoral) de doble vuelta facilita la articulación de una estructura de partidos bipolar multipartidista. El efecto dualista imputable a la competición presidencial se concreta bajo este sistema electoral en un reagrupamiento partidista alrededor de dos grandes familias de preferencias o de bipolaridad de opciones, (aunque) no genera una dinámica bipartidista sino, a lo sumo, una bipolarización multipartidista» (Crespo Martínez 2009: 162). Segundo, atrae la atención del científico por el interés de saber en qué consiste la especificidad del caso francés (o si se quiere de los casos latinoamericanos) que genera dudas acerca del supuesto de que el sistema aplicado en Francia podría tener en América Latina efectos similares a los comprobados en esta democracia europea. Nos alejamos de una visión reduccionista del problema que consiste en mirar solo la institución en debate —el sistema electoral presidencial— y no su interrelación con elementos institucionales.

Por la importancia de sus contribuciones teóricas y aportes al diseño institucional en América Latina, escogemos como ejemplo a Giovanni Sartori (1994). Cuando él propone el semipresidencialismo francés para América Latina, no se fija tanto en la relación institucional del triángulo presidente, primer ministro y parlamento —lo que parece ser clave para este tipo de sistema político y su buen funcionamiento (véase lección VII)—, sino en el sistema electoral presidencial como responsable de un sistema de partidos que fomenta la gobernabilidad del

sistema semipresidencial. Con esta mira, él favorece la introducción del sistema de mayoría absoluta con *ballotage* para las elecciones presidenciales en América Latina. El colega italiano sostiene que a través del sistema de mayoría absoluta «se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos» (Sartori 2003: 26), basando su tesis en la experiencia francesa que trata de generalizar sin vacilar. De hecho, se podría contradecir ya el análisis sobre Francia, pues allí no se redujo la cantidad de partidos. En las elecciones legislativas compiten todos los grupos del espectro ideológico: extrema izquierda, izquierda, centro izquierda, centro, centro derecha, derecha, extrema derecha, los que integran a menudo varios partidos, por ejemplo en el caso de los Verdes, que por lo demás son difíciles de ubicar en uno de los posicionamientos ideológicos. Lo que sí es cierto es que se reestructuró la competencia entre partidos en dirección a una competencia bipolar, en primer lugar gracias a algunas modificaciones del modelo original del sistema de mayoría absoluta. Entre ellas cuenta la barrera de un voto mínimo para poder participar en la segunda vuelta, lo que ha impedido a los pequeños partidos negociar su apoyo a los grandes en recompensa de unos escaños cedidos a ellos, como era costumbre bajo el mismo sistema electoral mayoritario durante la Tercera República Francesa, en la que se demostró la coincidencia del mismo sistema electoral con una alta fragmentación del sistema de partidos (véase Nohlen 2010).

Respecto a su cuestionada generalización, Sartori no percibe debidamente la especificidad del caso francés, que consiste en que el sistema mayoritario rige para ambas elecciones, las parlamentarias y las presidenciales, a las que su argumentación se refiere indiferenciadamente al mismo tiempo. No considera en absoluto su combinación e interrelación. El efecto del sistema electoral presidencial sobre el sistema de partidos depende en gran parte del tipo de sistema electoral que rige para las elecciones parlamentarias. Mientras que en Francia hay correspondencia entre los sistemas electorales, para ambos órganos rige el sistema de mayoría absoluta, en América Latina los parlamentos se eligen en su gran mayoría de acuerdo a sistemas proporcionales. La combinación del sistema mayoritario para elecciones presidenciales y del sistema proporcional para las elecciones parlamentarias conduce a que la tendencia fragmentaria del sistema de mayoría absoluta que se observa en la primera vuelta, semejante a la de sistemas proporcionales (como establece el propio Sartori), se imponga como efecto general sobre el sistema de partidos. Por lo tanto, en América Latina, en vez de reducir la fragmentación partidaria, el sistema de mayoría absoluta para elecciones presidenciales va a aumentarla, dado que las elecciones parlamentarias carecen de un mecanismo institucional que opere en su contra, parecido a una segunda vuelta con *ballotage*. Las elecciones parlamentarias en América Latina

son de una vuelta, en las que inciden sin reserva las candidaturas abiertas en la primera vuelta del sistema presidencial mayoritario. El resultado del análisis es diametralmente contrario a la tesis de Sartori, la que ha sido tan fácilmente transferida al discurso latinoamericano sobre el tópico. Su mayor expresión se articula todavía en la total desvinculación de los efectos del sistema de mayoría absoluta en las elecciones presidenciales, de la fragmentación del parlamento, cuando se atribuye la fragmentación solo al sistema electoral parlamentario y se sostiene que el sistema de mayoría absoluta «genera una fuerza centrípeta que conduce al bipartidismo, contraponiéndose a la fuerza centrífuga del sistema electoral proporcional, que promueve el pluripartidismo» (Dalla Vía 2008: 229 quien cita a Carlos Nino 1993). La controversia científica permite reconocer la importancia que en la ingeniería institucional adquiere el análisis institucional diferenciado y la contemplación del contexto específico.

### 3. El debate sobre los sistemas electorales presidenciales

El debate sobre los sistemas electorales presidenciales se lleva a cabo comparando el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta, con el de mayoría relativa, y se marcan las ventajas y las desventajas. El criterio más frecuentemente aplicado en esta comparación es el del grado de legitimidad que ofrecen ambos sistemas al candidato elegido. En el sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente solo disponga de una baja votación y, con ello, de una base de legitimidad bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia votación en favor del elegido, que no se produce en la primera vuelta, donde la gente entrega un voto de fidelidad partidaria, sino en la segunda, en la que la gente vota de forma estratégica. Los académicos que favorecen este sistema, celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema de mayoría absoluta ofrece al elegido. Aparte, los partidarios del sistema a menudo suponen también los efectos extrapolados de la experiencia francesa que ya hemos cuestionado: la formación de un sistema de partidos bipolar multipartidista. Suponen también que el sistema de mayoría absoluta «estimula la articulación de coaliciones electorales durante el período electivo que pueden fraguar en coaliciones parlamentarias e incluso gubernamentales» (Martínez 2004: 541). Su referencia implícita al modelo francés se vislumbra más que nada por la manera en que ya perciben el presidencialismo latinoamericano en términos del manejo semipresidencialista del sistema francés a través de la figura de la cohabitación totalmente ajena al presidencialismo de la región. Así, Rafael Martínez se muestra convencido de que el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, «en escenarios presidenciales y multipartidistas, puede jugar facilitando la atmósfera de consenso necesaria

para desbloquear la difícil cohabitación entre el Presidente y el Parlamento fragmentado» (2004: 559). El concepto «cohabitación», sin embargo, se refiere a que una mayoría parlamentaria contraria al Presidente es la que políticamente manda. Toda la anterior argumentación presupone que la mayoría parlamentaria empezaría a gobernar, o sea, presupone la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo.

Frente a las contadas virtudes del sistema de mayoría absoluta, sorprende la enorme cantidad de puntos críticos. Las reservas se refieren en primer lugar a la elección del presidente mismo, en segundo lugar a los efectos sobre la relación del presidente con el parlamento, y en tercer lugar a los efectos sobre el sistema de partidos: (a) El apoyo mayoritario es artificial y puede diluirse rápidamente. Sin embargo, la ilusión de tener un amplio apoyo electoral puede generar un estilo de gobierno del Presidente que complica sus relaciones con los demás poderes del Estado. (b) A esta mayoría artificial no corresponde ninguna mayoría en el parlamento. Al contrario, allí sus partidarios se mantienen en una posición de minoría, dado que la elección del presidente no ejerce ningún efecto de arrastre sobre la elección del parlamento. El desequilibrio entre ilusión mayoritaria y facticidad minoritaria puede fácilmente desembocar en un estéril enfrentamiento del Presidente quien sobredimensiona su poder, con el Parlamento, donde se forman mayorías en su contra. (c) Puede producirse la reversión del resultado de la primera vuelta, lo que puede ser fruto no tanto de un voto de confianza al candidato elegido, sino de desconfianza al mejor colocado tras la primera vuelta. La mayoría absoluta corresponde a una mayoría negativa. La elección, en la teoría política un acto de confianza, se convierte en un acto de desconfianza al candidato de mayor votación sincera. Por otra parte, de no producirse la reversión, la segunda vuelta parece inútil puesto que resulta elegido el que hubiera ya salido en primera, salvo que ahora puede contar con mayor legitimidad, pero en las condiciones cuestionables ya señaladas. (d) Se exige, en caso dado, organizar dos elecciones con el incremento significativo de los costos económicos y colateralmente del riesgo de la financiación partidista irregular. (e) Otro inconveniente del sistema de mayoría absoluta radica en la dispersión del voto. En la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario. Por regla general, concurren muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de alcanzar la presidencia. Se ha comprobado la existencia de una diferencia en el número de partidos con candidatos para la elección presidencial entre el sistema de pluralidad y de mayoría absoluta con *ballotage* de 2,53 frente a 5,14 partidos efectivos. «Empíricamente, la diferencia más importante entre la fórmula de la mayoría simple y la doble vuelta parece encontrarse más bien en el efecto que producen sobre la entrada de candidatos

a las elecciones» (Crespo Martínez 2009:167). La proliferación de candidatos está motivada por el cálculo electoralista de los partidos. Dado que la elección presidencial influye sobre la parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria. La lógica del sistema opera contra la concentración parlamentaria, pues la elección parlamentaria está vinculada con la primera vuelta de la elección presidencial, mientras que el efecto de concentración del sistema mayoritario solo se produce en la segunda vuelta de la elección presidencial que, por su propia modalidad, reduce la competencia a solo dos candidatos. Por lo tanto, el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta promueve la fragmentación de la representación, alimenta el multipartidismo, efectos aún más probables y más negativos en América Latina porque se producen en contextos de sistemas de partidos poco institucionalizados. (f) En este mismo contexto, muy crítico a los partidos políticos, este sistema electoral favorece la extrema personalización de la elección presidencial, a los candidatos sin partidos, y por ende a los *outsider*, tendencia que en su caso aumenta el conflicto entre el presidente electo y el parlamento, donde no cuenta con ningún respaldo, y de no tenerlo, promueve crisis de gobernabilidad.

En contraste con los efectos del sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, el sistema de pluralidad ejerce un efecto concentrador sobre el voto y sobre el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que el efecto de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorece el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart & Carey 1992; Jones 1995; y Lijphart 1994). Advierten precisamente que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta, puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el parlamento (véase Payne y otros 2006).

De todos modos, la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el parlamento (el caso del sistema de mayoría absoluta). Depende mucho del sistema de partidos y de la conducta de los actores políticos, si este o el otro sistema electoral presidencial, en el caso concreto, sea el más apropiado. El dilema, sin embargo, encontraría solución a través de una reforma que exija para resultar electo al candidato más votado, según un sistema de mayoría relativa un determinado número de votos o, en caso dado, una determinada ventaja en la votación (por ejemplo diez puntos porcentuales de distancia) frente al candidato minoritario más votado. En caso de no cumplirse

tales condiciones, se celebraría una segunda vuelta. Dicho sistema electoral tendría la ventaja de fomentar la concentración del voto ya en la primera vuelta, teniendo lugar una segunda vuelta solo en caso de que el efecto concentrador no haya sido suficiente. Así, se garantizaría un mayor grado de aceptación para el presidente electo sin que por ello el efecto de fragmentación fuera más alto. El sistema con umbral «ha mostrado un funcionamiento práctico muy similar al sistema de pluralidad, sin desarrollar una tendencia hacia el mantenimiento o la articulación de sistemas de partidos multipartidistas [...]. Funciona más como pluralidad con umbral que como sistema de doble vuelta, pues en lo general, la segunda vuelta no se activa» (Martínez 2004: 558). Este sistema tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos. Entre todas las alternativas existentes en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con barrera legal es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque estos no reflejen el efecto del sistema electoral de forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de partidos. Así, no hay que menospreciar que en sistemas de pluralidad, en un alto porcentaje de los casos, el candidato más votado alcanza una mayoría absoluta de votos. Por el contrario, en las elecciones por el sistema de mayoría absoluta, en la gran mayoría de los casos, esta mayoría se consigue solo en la segunda vuelta. Se puede concluir que mayorías absolutas en votos son más probables con sistemas de pluralidad que en sistemas de mayoría absoluta. Sin embargo, no hay que dejar de lado que en sistemas multipartidistas es probable que se opte por un sistema de mayoría absoluta. Esta consideración alude a la causalidad circular entre los factores observados, lo que ha de tenerse siempre presente.

#### 4. Reformas del sistema electoral presidencial en América Latina

En contraste con las reservas científicas, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta con *ballotage*. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el Presidente fuera elegido con solo una fracción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad. Esta tendencia es al mismo tiempo producto de la orientación de las ideas de reforma política hacia mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación política, promovida como profundización de la democracia, sin considerar los obvios

efectos de fragmentación partidaria. Y entre «más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta» (Crespo Martínez 2009: 170), dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el sistema de partidos, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

### Reformas del sistema electoral para la elección de presidentes en América Latina\*

Mayoría relativa	Mayoría absoluta con segunda vuelta	Mayoría relativa con umbral	Mayoría relativa con umbral y distancia
Colombia 1914-90	<i>Brasil</i> 1989	<i>Costa Rica</i> 1936	<i>Argentina</i> 1995
<i>Honduras</i> 1981	<i>Chile</i> 1989	Perú 1980-84	<i>Ecuador</i> 1998
<i>México</i> 2000	<i>Colombia</i> 1994		<i>Nicaragua</i> 1996
Nicaragua 1984-1990	Ecuador 1978-96		
<i>Panamá</i> 1994	<i>El Salvador</i> 1984		
<i>Paraguay</i> 1993	<i>Guatemala</i> 1985		
República Dominicana 1962-94	<i>Perú</i> 1985		
Uruguay 1966-94 (doble v. simultáneo)	<i>República Dominicana</i> 1996		
<i>Venezuela</i> 1947	<i>Uruguay</i> 1999		

\*Las cursivas indican el sistema electoral actualmente vigente al 2010.  
Adaptado de Crespo Martínez 2009: 158.

## II. REFORMAS EN RELACIÓN A LA REELECCIÓN DEL PRESIDENTE

La mayor tendencia de reforma en el campo electoral se refiere a las reglas referentes a la reelección del presidente. Sin duda alguna, esta reforma ha influido enormemente en el diseño constitucional y en el funcionamiento del presidencialismo en América Latina. En general se estima que la reelección fortalece a la gobernabilidad de que dispone el presidencialismo.

Se observan variaciones importantes respecto a la normativa, pero la tendencia preponderante es abrir a los gobernantes la posibilidad de ser reelegidos, inmediatamente o después de un período presidencial. Hace veinte años,

la no-reelección inmediata era la regla en la región. Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad (2010), son 15 los países que permiten la reelección y siete de ellos la reelección inmediata, entre ellos: Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador. Nicaragua está actualmente valorando esa posibilidad.

### Reformas de las disposiciones constitucionales respecto a la reelección en América Latina

País	Año de modificación	Carácter de la modificación
Argentina	1994	De no inmediata a inmediata
Brasil	1997	De no inmediata a inmediata
Colombia	1991 2004	De no inmediata a prohibida De prohibida a inmediata
Costa Rica	2003	De prohibida a inmediata
Ecuador	1996	De prohibida a inmediata
Nicaragua	1995	De inmediata a no inmediata
Paraguay	1992	De inmediata a prohibida
Perú	1993 2000	De no inmediata a inmediata De inmediata a no inmediata
República Dominicana	1994 2002	De inmediata a no inmediata De no inmediata a inmediata
Venezuela	1998 2007	De no inmediata a inmediata De inmediata a sin límite

Adaptado de Zovatto & Orozco Henríquez 2008: 96.

La no-reelección tiene una larga tradición histórica y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política de América Latina. Básicamente son dos fenómenos que confluyen en el origen de la no-reelección como previsión constitucional muy extendida en la región: el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo «fuerte y centralizado», requisito necesario para la formación del Estado-nación en el siglo diecinueve, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no-reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.

En los países con experiencias reeleccionistas o dictatoriales, por sobre todo en América Central, el principio de la no-reelección adquirió el carácter de una norma constitucional indispensable de la democracia. Se observa, entonces, «una estrecha relación entre el tema de la alternancia en el mando y la cuestión de la no-reelección» (Gros Espiell 1989: 34), relación que se materializa también en las constituciones latinoamericanas, en las cuales el principio de la alternabilidad justifica, para así decirlo, la no-reelección inmediata como instrumento necesario y adecuado para impedir el continuismo en el gobierno. Así, en Honduras, el Artículo 4 dice: «La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria». La Constitución salvadoreña establece en su artículo 88: «La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecido». Y el artículo continúa: «La violación de esta norma obliga a la insurrección». La legitimidad misma del orden político está percibida como dependiente de la alternancia en el gobierno, constitucionalmente preestablecida. Otra forma de subrayar el altísimo significado de la alternabilidad y de la no-reelección inmediata como dos conceptos funcionalmente vinculados existe cuando se incluye en los derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, «defender el principio de la alternabilidad y no-reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República» (Constitución de Guatemala de 1985, Art.136).

Pese a la importancia que tiene la alternabilidad en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones. Lo es solo en circunstancias concretas que en América Latina legitimaron esta previsión constitucional, tesis que se confirma por las excepciones a las normativas siempre presentes en América Latina.

Por otra parte, no existe ningún parámetro a nivel teórico, es decir, no relacionado con la contingencia, para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata así como de la no-reelección del Ejecutivo. El modelo norteamericano (período electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no-reelección. Vale considerar también que la no-reelección restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia, derecho que se limita legítimamente solo por consideraciones funcionales a la democracia. Asimismo, vale añadir que en las democracias que cuentan con un sistema parlamentario, no existen prohibiciones de reelección al mandato ejecutivo, es decir, para los mandatarios que realmente ejercen el poder (jefes de gobiernos, primeros ministros).

Es importante preguntarse si la no-reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son

diferentes, cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia natural, por los votos, no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dispuesta al juego libre de las fuerzas políticas. Hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses, que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad. En primer lugar, debido a la no-reelección se restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a un gobierno. En términos generales, a través de la no-reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que ella tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad constitucional de alternancia en caso de reelección permitida. En segundo lugar, un período electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles, y se restringe «el plazo de que dispone un gobernante para continuar una obra bien iniciada» (Cabrera 1917:19). Asimismo, se agravan los problemas de la no-correspondencia entre tiempos económicos y tiempos políticos. Interferencias constitucionales en esta relación pueden aumentar los problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, en el debate público sobre la reelección en América Latina, los argumentos que se imponen son los que se aferran al pasado histórico en la región y aquellos relacionados con enfoques de poder, de proyección personalista de quienes promueven desde el poder la idea de permitir la reelección. Y la experiencia reciente parece confirmar que estos argumentos siguen teniendo validez. Las razones de mayor eficacia y control del presidencialismo a través de promover institucionalmente mayor continuidad en el ejercicio del mandato dentro de las reglas constitucionales vigentes son contrarrestadas por la tendencia tradicional latinoamericana al continuismo, el que sobrepasa estas reglas o trata de cambiarlas. Y dado que es más difícil conseguir reformas constitucionales a través de la legislación corriente en el marco de los poderes constituidos (parlamento, tribunales constitucionales), se llama al poder constituyente, siempre con el entusiasmo de la expectativa de que por fin las cosas cambian, y más proclive a líderes con cierto carisma y retórica populista que a instituciones pluripersonales, para instalar Asambleas Constituyentes y para establecer nuevas constituciones que legalizan la reelección.

Así, el alcance de esta normativa puede ir mucho más allá de una simple prolongación del mandato en el tiempo. Puede implicar un cambio en el tipo de presidencialismo, un presidencialismo de dominación en vez de uno de acuerdo (Sternberger 1992). Observando los casos concretos en América Latina, el camino legislativo ordinario para introducir la reelección, en el que se busca el acuerdo

con la oposición, parece más propicio para que se siga respetando por parte del presidente la legalidad vigente en el ejercicio del poder. Los ejemplos que confirman la tesis son Argentina y Brasil, por cierto con experiencias diferentes respecto al éxito político del segundo mandato de los presidentes que consiguieron ser reelectos. El camino que pasa por una Constituyente es el que exhibe los mayores peligros para el ejercicio del poder conforme a la legalidad, incluso la de la nueva Constitución, porque los presidentes siguen manteniendo el contacto directo con el pueblo, de cuyo voto viene su legitimidad, y saben aprovecharla en contra de toda legalidad, colonizando todos los demás poderes del Estado y dismantelando el Estado de derecho. Los ejemplos están a la vista, Venezuela como país anfitrión de este patrón de continuismo, Bolivia como primera réplica, otros países en la cola, obviamente, todos los casos con matices propios. A los presidentes continuistas, el voto popular les parece seguro, como demuestra el caso de Ecuador, donde el presidente Rafael Correa, después de dos años y medio en el ejercicio del poder, logró dos tercios de los votos en las elecciones presidenciales de abril de 2009 y tiene la perspectiva de otro mandato, pues la nueva constitución permite una reelección inmediata. Y casi nada impide el intento, en el momento oportuno, de ampliar otra vez el mandato a través de un nuevo referendo, como señala el caso del presidente Hugo Chávez, aunque su sueño de instalarse como presidente vitalicio fue rechazado por voto popular. Posteriormente logró, sin embargo, por medio de un nuevo referendo la introducción de la reelección sin límites. En este sentido conviene prevenir que los presidentes en ejercicio busquen introducir la reelección por el camino fuera del poder constituido. Así, en Honduras, los demás poderes del Estado lograron en 2009 impedir al presidente Manuel Zelaya esta vía a su reelección, por cierto en una acción poco adecuada para defender su cauce internamente e internacionalmente. En Colombia el presidente Alvaro Uribe se mostró también dispuesto a hacer introducir la reforma necesaria que permitía una segunda reelección. Pero la Corte Constitucional frenó su proyecto de un tercer mandato presidencial y el mandatario acató el fallo en su contra. En Nicaragua, sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitió en 2009 un amparo del presidente Daniel Ortega para reelegirse en contra de la prohibición legal y abrió así, fundamentando su decisión en ejemplos como Costa Rica y Colombia, el camino para la reelección inmediata del Presidente.

## **XI**

### **ELECCIONES Y JUSTICIA ELECTORAL**

Esta lección está dedicada a la legitimidad democrática del sistema político que se denomina democracia representativa. En el primer apartado nos referimos a las múltiples funciones que pueden ser cumplidas por parte de las elecciones y su especial relación conceptual con la democracia. Sin elecciones no hay democracia. No obstante, en la gran mayoría de los países se celebran elecciones, sin importar el tipo de régimen político, de modo que la vinculación de las elecciones con la democracia no es exclusiva. Para que esto sea así, es imprescindible que las elecciones cumplan con ciertos criterios que se expresan precisamente en el derecho a sufragio y en la justicia electoral. Ambas propiedades por su parte confluyen en el concepto de elecciones libres, tan añorado en tiempos de dictadura y autoritarismo. En el segundo y tercer apartados tratamos los aspectos procedurales de las elecciones que las dotan de las características indispensables para que puedan cumplir con su función legitimadora. Respecto a la justicia electoral, en especial, indagaremos en el desarrollo y los retos a la justicia electoral que se presentan hoy por hoy en América Latina.

#### **I. ELECCIONES: CONCEPTO Y ALCANCES**

Las elecciones pueden ser definidas de manera doble, primero en términos técnicos como instrumentos para formar instituciones o para poner individuos en puestos, segundo en términos axiológicos como instrumentos para la democracia, los que posibilitan la participación política, involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a través de la designación de representantes y autoridades de gobierno, garantizando al mismo tiempo su correspondencia sistemática a intereses y opiniones públicos (Pitkin 1967: 234).

Esta distinción conceptual que se asemeja mucho a las diferentes funciones vinculadas con las elecciones en la definición procedural y la clásica de la democracia (Schumpeter 1942), es importante para poder entender las experiencias históricas y contemporáneas observadas respecto a las elecciones. Sin embargo, la relación de las elecciones con la democracia es ambigua. Las elecciones sirven como método no necesariamente concomitante con la democracia, y al mismo tiempo figuran como condición indispensable, como propiedad distintiva de la democracia. Aunque esta última asociación es predominante en las consideraciones generales sobre las elecciones, las elecciones no son suficientes para constituir una democracia, lo que ha sido ampliamente sostenido por los cientistas políticos a partir de la tercera ola de democratización. En otros términos, estas voces recuerdan implícitamente el fenómeno de las «elecciones sin elección» (Nohlen 1981; Hermet, Rouquié & Linz 1986<sup>1</sup>) y dan de nuevo a entender que las elecciones sirven también como método, posiblemente aplicado sin valor y funciones de tipo democrático. Por lo tanto, no existe ninguna excepcionalidad en elecciones contemporáneas no-democráticas.

En una perspectiva histórica, es ampliamente conocido que las elecciones en los países caracterizados hoy en día por democracias durables precedieron mucho a la adaptación de condiciones indispensables del sufragio democrático, especialmente el sufragio universal, de modo que su celebración estaba lejos de implicar un valor democrático. Por lo demás, a las elecciones históricas, aunque basadas a veces en el sufragio universal, faltaban a menudo condiciones y funciones extremadamente importantes de las elecciones democráticas, como por ejemplo la garantía del Estado de derecho en su manejo y la responsabilidad (*accountability*) de los elegidos frente a sus electores. En las democracias liberal-pluralistas de hoy, ha demorado a veces más de cien años eliminar prácticas corruptas. Estas deficiencias de elecciones históricas se destacan sobre todo cuando se aplican los estándares actuales para medir la calidad de las elecciones (véase Elklit 2000). Han pasado los tiempos, pero no tanto los fenómenos con los que estamos enfrentados debido a la extensión de la democracia a otras latitudes. Durante las últimas décadas, las elecciones con sufragio universal han sido introducidas en muchas partes del mundo en ausencia del Estado de derecho, en ausencia de prácticas políticas concordantes con los valores de la democracia, y en ausencia de todas y cada una de las funciones que puede ejercer la elección como procedimiento de legitimación, modo de expresión de confianza, medio de control, signo de comunión, operador de representación, símbolo de participación, sacramento de la igualdad (Rosanvallon 2010: 216). Hoy en día, casi todos los países del mundo

---

<sup>1</sup> Edición original de 1978 con el título *Elections without Choice*.

organizan elecciones, independientemente del carácter democrático o no de su sistema político. Este hecho implica que «elections are also a common feature of contemporary non-democratic regimes» (Birch 2001: 245). Las elecciones siguen sirviendo como método, posibilitando la prosecución de muy diferentes funciones, entre ellas precisamente funciones autoritarias. Es por esto que la celebración de elecciones no es indicativa para la existencia de una democracia. Sin embargo, al mismo tiempo, no puede haber una democracia sin elecciones que permitan a los ciudadanos despedir pacíficamente a sus gobernantes (Hermet 2000: 329). Más allá del argumento lógico que sostiene un nexo sustancial entre elecciones libres y democracia, la referencia a la democracia liberal en los países que hoy cuentan con ella enseña que esta íntima relación es también el resultado de un desarrollo histórico y por eso queda como un objetivo a futuro de estos países en los que las actuales condiciones tienden a no permitir actualmente un similar desarrollo y desempeño histórico.

De acuerdo a la definición técnica, las elecciones pueden ser distinguidas de otros métodos para ocupar puestos y obtener poder. Primero, las elecciones se distinguen de métodos violentos como lucha armada, golpe de Estado, guerra o guerrilla, o sea métodos de usurpación del poder. Segundo, las elecciones se distinguen de otros métodos pacíficos que pueden fundamentarse también en un acuerdo (manifiesto o tácito). Entre estos métodos cuentan la sucesión por nacimiento, el desempeño de un determinado oficio, la calidad de socio de una institución, la designación por sorteo, el nombramiento y la aclamación. Todos estos métodos pueden concurrir con la elección. Sin embargo, especialmente los métodos pacíficos perdieron importancia en comparación con la elección, debido a que ella está normalmente vinculada con un contenido axiológico de manera que la elección puede contribuir a la legitimidad de un detentador del poder, aunque el sistema político y el proceso electoral no integren estándares democráticos.

## 1. Elecciones y democracia

De acuerdo con la definición axiológica, es decir la asociación vital con la democracia, las elecciones tienen que cumplir con algunos requisitos imprescindibles, primero respecto a la incorporación del pueblo a través del sufragio y su capacidad de elegir (*choice*), segundo respecto a condiciones políticas del entorno, y tercero respecto a los efectos de los resultados electorales para la estructura del poder. El carácter democrático de las elecciones es teóricamente garantizado por la vigencia del sufragio universal, igualitario, directo y secreto, la libertad de poder elegir entre candidaturas concurrentes representando distintas plataformas políticas o ideologías, así como por el carácter abierto del resultado electoral y su aceptación, cualquiera

que sea, por parte de todos los competidores. No cabe duda, las elecciones como método para crear representación política constituyen una propiedad definitoria de la democracia, siempre que las elecciones se organicen democráticamente. Figuran entre los «elementos más cruciales de legitimidad de cualquier democracia pluralista» (Hermet 2000: 323). Las elecciones son especialmente cruciales en definiciones procedurales o mínimas de la democracia (véase lección VI), las que confiesan la mayoría de los politólogos y también de los parlamentarios en América Latina (Alcántara 2009).

Mientras que las elecciones pueden no tener nada que ver con la democracia, la democracia, sin embargo, es inconcebible sin elecciones. Las elecciones constituyen la base del concepto de democracia liberal-pluralista. Conforme a él, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Esta estrecha relación definitoria entre elecciones y democracia es crucial para el concepto de democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre diferentes fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones competitivas constituyen «el rasgo distintivo de la democracia y el que nos permite distinguirla de otros métodos políticos» (Verba, Nie & Kim 1978: 4). La función principal de las elecciones es servir de fuente de legitimidad democrática. Las elecciones competitivas legitiman el liderazgo político. Su fuerza legitimadora va incluso más allá. Las elecciones competitivas legitiman todo el sistema político, explícitamente en dos sentidos: primero debido a la autoridad que puede reclamar un orden político emanado de elecciones libres, segundo, debido a la creencia en la legitimidad de estos sistemas políticos, cuyos líderes se generan mediante los resultados de elecciones competitivas. Así, las elecciones competitivas son de fundamental importancia para las democracias liberal-pluralistas. Somos «contrarios a considerar cualquier sistema como gobierno representativo sin que organice regularmente elecciones que sean ‘genuinas’ o ‘libres’» (Pitkin 1967: 234).

## 2. Elecciones en democracias jóvenes

Como consecuencia de la utilización de elecciones como método o dentro de condiciones de entorno poco adecuadas para garantizar su efecto determinante sobre el tipo de sistema político, algunos investigadores críticos del concepto mínimo-institucional de la democracia destacan que la democracia es más que organizar elecciones. Se obsesionan a veces respecto a esta advertencia, impresión que se fortalece por el hecho de que no existe ningún investigador que sostenga lo contrario. Así, Sarah Birch enfatiza que las «elecciones no son suficientes para la democracia. La organización de elecciones ‘libres y equitativas’ no es un criterio adecuado para que un Estado sea considerado una democracia.

La democracia genuina requiere del Estado de derecho, de una sociedad civil viviente y partidos políticos eficientes» (2001: 245). Por un lado, ella recupera la idea de que la democracia es dependiente de algunos requisitos especiales de tipo social y socio-cultural, en su momento desarrollada por Seymour M. Lipset (1960). Por otra parte, ella no toma en cuenta que las «definiciones institucionales de la democracia no solo incluyen elecciones sino también otras instituciones que son necesarias para garantizar la democracia» (Rose 2000: 56).

Otros investigadores críticos tienden a menospreciar la importancia de las elecciones para la democracia, extendiendo el concepto mismo de la democracia. Suponen que la vigencia de desarrollo social, de una cultura política democrática y de una sociedad civil participativa no son características de una democracia consolidada, sino componentes necesarios del concepto mismo de la democracia. Donde estos elementos hacen falta, donde el progreso en reducir las desigualdades sociales y la pobreza es lento, estas democracias son limitadas a formar solo ‘democracias electorales’ o deficientes, reducidas a un solo e insuficiente componente de la democracia, lo electoral. Efectivamente, en un concepto de democracia sobrecargado con elementos que los investigadores institucionalistas localizan fuera del propio concepto de democracia como requisitos para su funcionamiento adecuado, y además, donde la democracia real está confrontada con el concepto ideal de otra democracia, la democracia ciudadana (como en el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina de 2004), las elecciones exhiben un perfil mucho menos importante. Pero la cuestión es si tiene mucho sentido sostener que hay democracia donde existen las condiciones democráticas. Esta cuestionable tesis carece de evidencia empírica. Conviene pensar la cuestión de forma no tan lógica-estática, sino histórico-dinámica. Como recuerda oportunamente Guy Hermet (1989: 204), «la primera socialización electoral de una gran parte de Francia no se realizó bajo los auspicios de gobiernos democráticos, sino bajo el cayado de un régimen autoritario y con plebiscitos casi unánimes» (véase también Nohlen 2010). Vale citar entre los casos de democracias consolidadas a la India, un país que desde décadas no cumple con los así llamados «prerequisites for democracy». Así, el argumento carece de cualquier perspectiva dinámica, confirmado por el pasado —la democratización del orden político en un sentido social amplio a través del lento establecimiento de elecciones libres y honestas— y de objetivos de futuro. Por cierto, en muchas democracias jóvenes, «en las que elecciones libres con sufragio universal pueden decidir quién gobierna [...], los que gobiernan no se comportan como en las democracias consolidadas, limitados por el Estado de derecho y no controlados por fuertes instituciones de la sociedad civil» (Rose 2000: 57). ¿Pero conviene recomendar, como se hizo en la temprana teoría de la modernización (Löwenthal 1963), privilegiar sistemas políticos no-democráticos

en función de crear primero las condiciones de entorno para que posteriormente la democracia se genere simplemente como un fruto natural? Por otra parte, en muchas democracias emergentes en Asia y América Latina, la organización de elecciones fraudulentas en un contexto autoritario ha sido justamente la razón decisiva de la pérdida de legitimidad del régimen autoritario, de la revuelta popular, de la revolución de la que emanó el cambio de régimen. Sin duda, hay que resistir al peligro reduccionista, parte integrante del así llamado electoralismo, que se expresa en el supuesto de «que la mera organización de elecciones hace canalizar la acción política en una competición pacífica entre élites y entregar legitimidad a los vencedores en esta competición» (Karl 2000: 95). Sin embargo: ¿es posible suponer de verdad que bajo condiciones completamente no-democráticas de dominación puede crecer una cultura política cuyo requisito es sin duda una esfera pública democrática?

### **3. Elecciones: su alcance en comparación**

Finalmente, para bien comprender la relevancia de las elecciones, conviene comparar sus alcances empíricos con otras formas de participación política que se practican en las democracias representativas consolidadas y no-consolidadas. Entre ellas destacan la afiliación a partidos políticos o la participación en sus campañas electorales, la participación en grupos de presión, o —fundamentado en un enfoque de sociedad civil— la formación de una asociación de la sociedad civil y la participación en sus actividades. Al contrario de estas actividades de participación más intensivas, las elecciones son peculiares en el sentido de que constituyen la única forma de participación periódica al alcance de las masas. Por lo demás, investigaciones empíricas han demostrado que solo una minoría hace en general uso de su derecho de participar en el proceso político mediante formas de participación más intensivas y más activas. Salvo en ocasiones especiales, la mayoría permanece políticamente apática. Los pocos que participan, por ejemplo, en actividades de la sociedad civil, tienden a provenir de clases privilegiadas. Sin embargo, sabemos desde hace mucho tiempo que en las elecciones, «la desventaja de los sectores socioeconómicos inferiores es mucho menor que en las formas más sofisticadas de participación política que además requieren mucho tiempo» (Scharpf 1975: 45). Incluso en formas de democracia directa (véanse capítulos VI y XII), la participación tiende a ser menor que en las elecciones. Estas distintas experiencias llaman a adoptar una perspectiva pragmática sobre democracia y participación. Es cierto que las elecciones constituyen solo una de las formas de participación política accesibles y deseables de la democracia representativa. Sin embargo, este hecho no reduce su importancia. Dado que las elecciones ofrecen

a las masas la mayor y la más equitativa oportunidad de participación política formal, es comprensible la postura —en contra de la tendencia de moda de privilegiar mecanismos alternativos de participación— de «fortalecer el papel de las elecciones y de los resultados electorales en el proceso político» (Scharpf 1975: 45).

## II. PRINCIPIOS DEL DERECHO ELECTORAL

Los principios del derecho electoral han sufrido un cambio conceptual e histórico-jurídico; por consiguiente, se debe considerar, no solo si el sufragio era universal, sino también lo que se entendía por «universal». En el siglo XIX, el concepto de sufragio universal comprendía solo el derecho de sufragio masculino. Hoy existen para las elecciones democráticas cuatro principios básicos, los cuales están claramente definidos y se pueden confrontar con las normas históricas del derecho de sufragio. Los principios fundamentales del derecho de sufragio universal, igual, directo y secreto, tienen por lo común un rango constitucional.

### 1. Sufragio universal

Esta forma jurídica significa que, en principio, todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política. Este principio no es incompatible con la exigencia de otros requisitos, como determinada edad, ejercicio de la ciudadanía (nacionalidad), residencia y posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica.

Desde una perspectiva histórica se pueden distinguir, en lo esencial, tres modos de restricción del derecho de sufragio: a) Por medio de la exclusión directa de determinados grupos de la población, por ejemplo, de minorías étnicas o religiosas, de personas que se encuentran en situación de dependencia, mujeres, etcétera. b) Por limitación o imposición de un censo (sufragio censitario) teniendo que probar cierta propiedad o el pago de determinados impuestos, o tener determinados ingresos. c) La exigencia de cierta educación (censo de educación) como una educación primaria formal o de ejercicio de una profesión (sufragio capacitario). Como mínimo, estas restricciones significaron la exclusión de los analfabetos. El principio del sufragio universal puede verse afectado tangencialmente a través del límite de edad para sufragar; por ejemplo, cuando es excesiva la diferencia entre la mayoría de edad y la edad para ejercer el sufragio.

A partir de los años ochenta, se puede observar un proceso de extensión de la facultad del ejercicio del derecho para los ciudadanos residentes en el extranjero

(Nohlen & Grotz 2007), lo que excluye la residencia en territorio nacional como uno de los requisitos del sufragio universal. Esta extensión puede percibirse como problemática cuando se atribuye a un número indeterminado de ciudadanos la posibilidad de ejercer derechos sin participar de las obligaciones ciudadanas o sin ser expuestos a las consecuencias de su voto. En el caso de México, Jorge Carpizo y Diego Valadés (1998) reclaman también la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía, circunstancias que les conducen a considerar el voto en el extranjero como una cuestión de máxima trascendencia para su país.

## 2. Sufragio igual

Este principio implica que la influencia del voto de todos los electores es igual, y no debe ser diferenciada en razón de propiedad, ingresos, capacidad impositiva, educación, religión, raza, sexo u orientación política. Bajo este principio de igualdad de sufragio, se postula la igualdad cuantitativa de los votos de los electores. El principio de sufragio igual es incompatible con todas las formas de voto plural, de clase o de casta: a) En el voto de clase o de casta se subdivide el electorado en grupos de marcada diferenciación numérica, que eligen un número fijo de diputados. b) En el voto plural, se diferencia la cantidad de votos de que dispone cada elector mediante el otorgamiento de votos adicionales a determinados grupos de personas (terratenientes, jefes de familia, etcétera).

El principio de sufragio igual es relevante también para organizar las elecciones, especialmente en el ámbito de la distribución de las circunscripciones electorales. Para que la igualdad cuantitativa de los votos permanezca garantizada, se debe tener cuidado en la distribución de las circunscripciones electorales con el fin de lograr, por ejemplo, una relación igual entre la población (o el electorado) y el número de diputados que se deben elegir de acuerdo con la proporción nacional (clave de la representación). El postulado de la igualdad del voto es, en las democracias occidentales, hoy en día prácticamente el más importante de todos los principios del derecho electoral. Recién se observa la extensión del principio hacia el ámbito del sistema electoral, incluyendo allí el postulado de que —basándose en la distinción entre valor numérico y valor de éxito del voto, en cuya consideración varían los sistemas electorales— la ley electoral tiene que garantizar este último valor (véase Nohlen 2009).

## 3. Sufragio secreto

Este principio exige que la decisión del elector, en forma de emisión del voto (hoy por lo general mediante una boleta electoral), no sea conocida por otros.

El principio de voto secreto se opone a todas las formas de emisión abierta (voto por escrito) o emisión pública (por mano alzada o aclamación). Con el fin de garantizar el voto secreto, se han introducido hoy, en la organización electoral, la cabina electoral, las boletas oficiales opacas, las urnas electorales selladas, etcétera.

#### **4. Sufragio directo**

En elecciones directas o inmediatas, el elector determina a los titulares de los escaños; por el contrario, en las elecciones indirectas o mediatas, el cuerpo intermedio (colegio electoral) es previamente elegido y se encuentra entre el elector y los diputados. Se debe distinguir entre elección indirecta formal (el colegio electoral está obligado a respetar el voto del elector primario) y elección materialmente indirecta (el colegio electoral no tiene ese compromiso y elige a los titulares de escaños según propio juicio). Respecto a este criterio recién se están generando confusiones, porque se le entiende como indicativo para el diseño de sistemas electorales en términos de que el voto tendría que ser por personas (esto sería directo) y no por listas (esto sería indirecto). Es imperioso mantener el contenido clásico y no restringir la capacidad socialtecnológica en el ámbito de los sistemas electorales por una tergiversación de un concepto.

#### **5. Sufragio libre**

El principio de la libertad de elección se encuentra también en las constituciones, aunque esporádicamente. Como se ha expresado en líneas anteriores, la libertad de elección es una exigencia fundamental de la elección misma; sin ella no existiría en absoluto una elección. Es discutible si el principio implica más de lo que los otros principios implican. De todas maneras, si se da valor propio al principio de libertad de elección, este significará que el acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita. Por otra parte, vale reconocer la alta importancia del concepto de elecciones libres en los procesos de democratización o redemocratización de los sistemas políticos.

### **III. JUSTICIA ELECTORAL**

Justicia electoral es un concepto normativo, al igual que el concepto de justicia social, pero más fácil de definir. Podemos entender por él, la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo para todo el proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral.

Si tomamos como mayor desafío actual de la justicia electoral su contribución a la consolidación y profundización de la democracia, las relaciones varían según los conceptos. En el primer entendimiento del concepto, a nivel teórico, nadie va a negar una relación positiva. La justicia electoral es parte importante de todo el edificio de la democracia. Les recuerdo la sentencia de José Ortega y Gasset (en España invertebrada) de que «la salud de las democracias [...] depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...]». Sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire». Pero, mirado desde el objetivo —la consolidación de la democracia—, la justicia electoral es solo un factor entre varios otros que influyen a su manera en los procesos políticos de la región. El desafío existe entonces en el impacto real que puede tener la justicia electoral frente a estos otros factores, sobre todo cuando son adversos al mencionado alto objetivo. El hecho de constituir solo un factor entre otros que interactúan, es precisamente la circunstancia que hace difícil medir el aporte de la justicia electoral al objetivo de la consolidación democrática.

En el segundo entendimiento del concepto, a nivel empírico, el desafío se refiere al factor en sí mismo, hacia dentro, obviamente con efectos hacia fuera. Consiste en la institucionalidad, profesionalidad, imparcialidad y postura en general, con las que las instituciones y funcionarios, encargados de garantizar elecciones libres y honestas, implantan la justicia electoral acorde con su concepto normativo, aplicado a circunstancias cambiantes. Consiste en ejecutar un oficio, cuyo resultado merece y logra efectivamente el reconocimiento público.

Respecto a esto, es cierto que la justicia electoral como sistema, aunque menos visible que otros órganos del Estado en las democracias consolidadas, constituye un elemento clave para la gobernabilidad democrática de los países (véase López Pintor 2000). En relación a América Latina, sin embargo, es imperioso tomar en cuenta que la justicia electoral (como *electoral management*) no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basada en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante en el contexto de una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral. Por lo demás, la idea de la consolidación sugiere que América Latina está atravesando un proceso, aunque lento, unidireccional de consolidación de la democracia, o sea, de extensión e internalización de los valores de ética electoral por parte de la sociedad y especialmente por parte de los que quieren participar activamente en la política, tomando en cuenta que gracias a la emergente sociedad civil, la cantidad de gente que quiere participar se ha extendido más allá de lo que se suele denominar la clase política. Estos nuevos participantes, considerados como fundamento de la democracia del futuro de la región —«la democracia de ciudadanos» (PNUD 2004)—,

tampoco profesan un ideario y una postura acorde con los valores que caracterizan la justicia electoral como concepto normativo —aunque hay que apreciar su función positiva en la observación de las elecciones—. Todos estos antecedentes llaman la atención al hecho de que, aunque se han notado en general progresos significativos durante los años noventa, la justicia electoral se encuentra frente al constante peligro del revés. El oficio rutinario no es entonces una realidad, sino una meta.

En lo que sigue, vamos a marcar las tendencias generales del desarrollo de la justicia electoral en el medio socio-político de América Latina, llamando la atención a su innegable desarrollo positivo y a desafíos generales. A continuación, vamos a referirnos a siete desafíos específicos que se pueden observar, precisando un poco lo que hemos considerado anteriormente en nuestras reflexiones generales. Se trata de los desafíos de judicialización de la política, de la organización de la justicia electoral, de su labor imparcial, de politización de la justicia electoral, de su ejercicio con fuerza y determinación, de resistir a la subordinación de la justicia electoral al poder político y de la aplicación de buenos criterios en su ejercicio. Finalmente, se emiten observaciones generales que se refieren a la tendencia neautoritaria de una justicia electoral (como aparato) sin justicia electoral (como norma).

## 1. El desarrollo de la justicia electoral en América Latina

Si entendemos por justicia electoral la garantía de elecciones libres y honestas, conviene insistir en que en los últimos dos decenios, esta se ha extendido como concepto y como realidad en América Latina. El más claro indicio que lo confirma es la celebración, hoy en día, de elecciones libres en casi todos los países de la región. En comparación histórica, destaca la casi ininterrumpida permanencia de estos actos de soberanía popular que organizan y velan las instituciones encargadas de la justicia electoral. En una comparación intercontinental, América Latina es la región del mundo de las democracias de la tercera ola de democratización con el mayor grado de justicia electoral. Por un lado, parece ya rutina la organización de elecciones libres y honestas, lo que se expresa también en el concepto de democracia electoral, aunque es un concepto diminutivo y peyorativo de la democracia porque percibe a la democracia realmente existente reducida a lo electoral (véase más adelante). Sin embargo, se reconoce en él que las elecciones funcionan, lo que no conviene subestimar. Es un avance sustancial en el desarrollo de la democracia en América Latina.

Respecto a los sistemas de justicia electoral, es justo subrayar que en general han sabido cumplir con sus funciones, de modo que podrían servir de modelo de

ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral. En algunas encuestas, la confianza en la justicia electoral se ubica por encima de la que se expresa por la justicia en general. Sin embargo, los valores que la justicia electoral representa, aún no han sido internalizados del todo por los individuos y los partidos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no solo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético.

Por otro lado, es asimismo cierto que América Latina sigue sin avanzar mucho en la consolidación de la democracia. Este hecho se expresa en la progresiva desconfianza en las instituciones políticas y el grado decreciente de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas de Latinobarómetro. Resulta evidente que la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible solo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. No sorprende que en este contexto aparezcan actores que quieran instrumentalizar la desconfianza para fines políticos. Al mismo tiempo, proceden de este contexto exigencias de funcionamiento a la justicia electoral que olvidan el contexto en el que ella está insertada, y que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma. Por otra parte, no se distingue bien entre irregularidades y fraude. Se magnifican y sobreestiman irregularidades que ocurren en cualquier proceso electoral que no deberían deslegitimar el proceso electoral, pero que afirman un prejuicio profundamente enraizado: que las elecciones son fraudulentas. Entonces, la persistente falta de legitimidad de las instituciones que emanan de las elecciones fomenta la permanencia del desafío con el que se sigue enfrentando la justicia electoral.

La democracia en su realización es dependiente de una cultura que sabe hacer uso de los derechos que ella concede con responsabilidad. El Estado constitucional democrático presupone la presencia en el seno de la sociedad de los valores, sobre los cuales él se erige y está encargado de hacer valer. Se dice que el Estado solo puede ser tan justo como lo son sus ciudadanos. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. Sin embargo, esta lealtad al derecho en América Latina no se da en un grado suficiente, lo que ha llevado, en varios países, a una arquitectura institucional extraordinariamente amplia y una sofisticación procedural, en la organización y en el manejo del evento electoral según criterios del Estado de derecho, muy costosa.

Este desarrollo ha incluido una constante ampliación de las funciones de la justicia electoral. Al reflexionar sobre su concepto, nos damos cuenta de este

proceso. Una primera acepción se centraba, conforme a J. Jesús Orozco Henríquez, en «la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales» (1998: 40). Hoy en día, la acepción del concepto se ha ampliado a causa de las funciones reales que la justicia electoral está cumpliendo. El mismo autor incluye entre ellas: «todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera» (Orozco Henríquez 1998: 40).

## 2. Algunos temas de justicia electoral en debate

La extensión de las funciones parece ser uno de los factores que promueve nuevos retos a la justicia electoral. Otros consisten en la actualización de fenómenos históricamente vinculados con tipos diferentes de sistemas políticos. Otros se vinculan con nuevos desafíos al propio Estado constitucional. En las consideraciones siguientes me dedicaré a ocho temas de justicia electoral de variada índole, siete de ellos ejemplificados por observaciones relacionadas a un caso específico.

(1) No judicializar la política. La mencionada extensión de las funciones de la justicia electoral alberga el peligro de la judicialización electoral de la política. Primero, en vez de desarrollar una cultura política de adhesión a las reglas del juego, de honestidad, de negociación, de compromisos y acuerdos, los actores políticos siguen insistiendo en lo suyo en términos de no transar en absoluto, llevando la controversia a los tribunales. El estilo de su toma de decisiones concuerda plenamente con la tradicional percepción de la política: hay vencedores y vencidos. Segundo, en vez de hacer política de manera a aumentar la legitimidad de la democracia por medio de un buen desempeño, los actores políticos pretenden suplir la falta de legitimidad al involucrar al poder judicial en su quehacer. Se equivocan en la medida en que la apreciación de la justicia por parte del pueblo no se distancia mucho de la de las demás instituciones. En este sentido, a través de confiar en decisiones jurisdiccionales, se posterga el desarrollo de una cultura

política que confía en que los conflictos se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos.

Por otra parte, hay que prevenir la sensación de que lo judicial (electoral) entra en la política misma. Los integrantes de los organismos electorales tienen que resistir la tentación de un protagonismo político propio. Si los jefes de las ramas aparecen todos los días con declaraciones en los medios de comunicación, algo ya no está claro. En este sentido, percibir la administración y justicia electoral como poder (electoral) entre los demás poderes del Estado, que se ha destacado como innovación latinoamericana, puede aumentar la confusión. Puede alimentar la idea de que las fuerzas políticas tienen que apoderarse de este poder, colocar a su gente en los diferentes puestos administrativos para manejar la elección y cuestionar la justicia electoral, cuando su gente no esté bien representada. Sin embargo, el ‘poder electoral’ es un poder ‘pas comme les autres’. Conviene recordar que el poder electoral está con los electores. Ellos deciden quién gana una elección. Los organismos electorales tienen que cumplir con una función, la de organizar este acto festivo de participación política y de velar por su desarrollo acorde con las normas. Cumplen una función y una ética que se expresa sobre todo en una actitud de imparcialidad. Este concepto abre otro malentendido muy aprovechado por la crítica al ejercicio de la justicia electoral, pues a menudo se insinúa que los administradores y los jueces tendrían que ser ‘apolíticos’, no militantes en partido alguno, y se opone a representantes de los partidos políticos y miembros de la sociedad civil como antípodas. La imparcialidad, sin embargo, es, acorde con Immanuel Kant, una actitud, una postura consistente en contemplar todos los puntos de vista concebibles. Una manera de evitar que se judicialice la política es bajar el protagonismo político y portarse hacia dentro y hacia fuera como una institución de tipo judicial, «por definición [...] identificada con una función, o sea, [...] una estructura en la cual las personas que cumplen esas misiones no deben tener existencia propia ni caracteres diferenciadores» (Rosanvallon 2010: 240). Como contrapartida de esta postura y actitud, se podría tal vez bajar también la indebida politización de la administración y jurisdicción electorales, a la que nos referiremos más adelante.

(2) Encontrar el modelo de organización de la justicia electoral. ¿Cuáles son las alternativas y los criterios para optar por la organización de la justicia electoral como aparato? En primer lugar hay que resaltar la existencia de diferentes funciones en el procedimiento electoral: la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales por un lado, y la resolución jurisdiccional en caso de litigios por el otro. En segundo lugar, vale pensar si es conveniente que estas funciones sean ejercidas por un mismo órgano o que cada una de esas funciones

esté en un órgano especializado. La perspectiva comparada no nos enseña nada definitivo. Mientras que algunos países tienen órganos distintos para una y otra tarea, otros asignan ambas funciones a un mismo órgano. En tercer lugar, es necesario buscar criterios teóricos válidos y ampliamente sostenidos para poder optar por una u otra alternativa. La razón sana para entregar las funciones diferentes a dos órganos se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional, esta, a su vez, autónoma e independiente de la ejecutiva. En cuarto lugar, es necesario tomar en cuenta el contexto.

En América Latina, hay países con mucha tradición democrática que tienen la parte administrativa y jurisdiccional reunidas en un mismo órgano (véase Juan Fernando Jaramillo en el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen *et al.* 2007). No conviene cuestionar esa estructura por razones teóricas o estéticas, cuando las experiencias evidencian que esta institucionalidad electoral funciona bien en este u otro país concreto. Hay varios países que recién han optado por la separación de las funciones, como el ya citado caso de México, Perú, y recientemente, también Ecuador. En México y Perú, casos en los que las elecciones eran dudosas hasta hace poco, parece conveniente que recientemente hayan optado por el modelo de organización electoral que dé las mayores garantías para el cabal cumplimiento de cada una de las funciones. La opción, según este criterio, es la de establecer dos órganos especializados con plena autonomía e independencia. Mientras que en México este modelo ha recibido el apoyo mutuo de ambas instituciones, del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el Perú, hay muchos recelos entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado defiende el modelo unificado tradicional, vigente hasta 1993, y la Oficina el modelo dual, de creación durante el régimen de Fujimori (que introdujo en su momento incluso tres organismos electorales con el propósito de debilitar la justicia electoral). Según Fernando Tuesta Soldevilla (2009: 153), «el caso peruano muestra un grave problema de inadecuada asignación de funciones administrativas al organismo que imparte justicia electoral, situación que provoca una serie de enfrentamientos entre los órganos electorales, creando riesgos en la organización del proceso electoral». Obvio que los enfrentamientos impiden la oportuna sinergia en el trabajo, pues en algunos ámbitos se duplican. Por lo demás, proyectan hacia afuera, hacia la política y la opinión pública en general, la imagen de una justicia electoral en continuo conflicto interno.

(3) Reconocer la labor imparcial y profesional de la justicia electoral. Ha sido una característica de los procesos electorales, llevados a cabo en un contexto autoritario, que la oposición no aceptaba el resultado electoral como legítimo, salvo en caso de que ella ganara la contienda. Era el caso de Chile, en el referéndum de 1988, de Uruguay, en el referéndum de 1988, y de Nicaragua, en las muy controvertidas elecciones de 1990. En estas oportunidades, eran los contendores del poder los que tenían problemas para aceptar el veredicto popular. Durante los años noventa, con el desarrollo de la justicia electoral y de la observación nacional e internacional de las elecciones, se ha generalizado la aceptación de los resultados por parte de los electoralmente vencidos. Pero a lo inverso, sigue vigente la idea de que el reconocimiento del resultado electoral como legítimo es un criterio para juzgar la labor de las instituciones que velan por la justicia electoral. Sigue vigente también el criterio político y está disponible para quien lo quiere utilizar para fines políticos. El último caso dramático es el de México. El segundo en votación, Andrés Manuel López Obrador, no aceptó el resultado electoral (que por cierto era estrecho) considerándose él mismo como vencedor. Trató de presionar a los órganos de justicia electoral para que organizaran un recuento total de los votos. Organizó manifestaciones masivas de su militancia que incluso lo nombró «presidente legítimo» de México por aclamación. Nuevamente se comprobó: (a) la baja legitimidad que las instituciones gozan en América Latina, lo que hace que el cuestionamiento de su labor tenga un rico caldo de cultivo; (b) la tendencia a deslegitimar los resultados que les son adversos, responsabilizando y atacando las instituciones que juzgaron tales resultados. En resumen: el reconocimiento general del resultado electoral como criterio de la buena labor de la justicia electoral falló en México, precisamente en el país que cuenta actualmente con uno de los sistemas de justicia electoral más sofisticados (y costosos) de América Latina. Ni este enorme esfuerzo y ni el reconocimiento de su estándar profesional por parte de expertos nacionales e internacionales le sirvió al país en términos de conseguir un reconocimiento del resultado electoral como legítimo por todos los sectores de la sociedad. El desafío de la instrumentalización de la desconfianza para fines políticos sigue vigente.

(4) No politizar la justicia electoral. Otro desafío, generado en parte por la extensión de las funciones, consiste en una mayor politización de la justicia electoral. Se observa una tendencia que encajaría perfectamente bien en la cultura política predominante de la región. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea de primer orden político, desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en

pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma.

Por otra parte, lo procedural es importante —y lo repito decididamente—, pero la política no debe agotarse en esto. Existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones de la justicia electoral, así como las controversias sobre ambas, sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, atraigan toda la atención del público y de la política y desplacen otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política. En México, por ejemplo, es bastante llamativa la presencia del Instituto Federal Electoral (IFE) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada solo en lo electoral, una crítica que ya se expresa con el concepto de «democracia electoral» como denominación para las democracias latinoamericanas, o de «electoralismo» como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se expresa finalmente en el difuso concepto de moda de la democracia de baja calidad. Estamos frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procesual y desatiende el contenido —los objetivos de la políticas públicas—, le será muy difícil consolidarse.

Por fin hay que llamar la atención a una tendencia de protagonismo político de la justicia electoral en cuanto institucionalidad. Sus órganos a veces quieren jugar un rol activo, un rol más allá de ser imparcial, tomando parte en la contienda política, dejando de lado el *self restraint* judicial, en un ambiente que pierde de vista la sana diferenciación de funciones en un Estado constitucional. El caso actual más llamativo es Ecuador. El tiempo no me permite entrar en todos los detalles de una historia emocionante. Los principales actores eran el Presidente y el Congreso Nacional, ambos recién elegidos en 2006. La controversia se centró en el proyecto de referéndum sobre la instalación de una asamblea constituyente para «refundar la democracia», iniciado por el presidente Rafael Correa, y su propuesta de composición y competencias de tal asamblea. El Congreso Nacional rechazó esta propuesta por mayoría absoluta. En vez de esperar un acuerdo entre ambas instituciones, el Tribunal Supremo Electoral decretó la puesta en marcha del referéndum, pasando por alto la inconstitucionalidad del intento del Presidente de organizar un referéndum en contra de la voluntad del Congreso Nacional, pues lesionaba los artículos 104 y 283 de la Constitución. Con esta decisión

el conflicto iba a involucrar plenamente al Tribunal Supremo Electoral en sus siguientes etapas, prácticamente todas inconstitucionales: intento de destitución de su presidente por parte del Congreso Nacional, destitución de 57 diputados, o sea de quienes votaron esta medida, por parte del Tribunal Supremo Electoral (7 de marzo de 2007), medida igualmente inconstitucional, fundamentada en un artículo de la ley electoral que se refiere a la destitución de funcionarios en caso de que intervengan indebidamente en un proceso electoral. Lo aplicaron sin vacilar a representantes del pueblo, ejerciendo su mandato, medida que obviamente no está cubierta por este artículo. Así, era correcta la declaración de inconstitucionalidad de la destitución de los diputados por parte del Tribunal Constitucional (27 de abril de 2007), pero la actuación de la policía en pro del Presidente y del Tribunal Supremo Electoral, impidiendo el acceso de los 57 diputados al Congreso Nacional, hizo que esta declaración no tuviera efecto ninguno. Podemos terminar el cuento aquí (para más detalles ver Alborno & Hidalgo 2007). Por cierto es un caso extremo, en el que ningún actor respetó la constitución y se impuso el poder fáctico. Sin embargo, se desprende nítidamente el protagonismo político al que aspiró la institución electoral, en contra del parlamento y en contra del Tribunal Constitucional. Es un protagonismo que no le corresponde al Tribunal Supremo Electoral en una democracia constitucional, que no va poder mantenerse en Ecuador, cuando el intento de establecer un poder autoritario, al cual apoya tal vez inconscientemente, acabe en una dictadura electoral.

(5) Ejercer la función administrativa electoral con fuerza y determinación. La labor de justicia electoral es permanente y continua. Sobre todo lo relacionado con el derecho a sufragio no permite desdén, ni por parte de los órganos electorales ni por la del legislador en la medida que él tiene que expresarse. La inactividad del órgano electoral competente puede causar serios problemas políticos, como demuestra el caso de Bolivia, donde finalmente ocurrió una huelga de hambre del Presidente del país para llegar a un acuerdo sobre el padrón electoral y su renovación para las elecciones presidenciales de fin de año. Un pequeño recuento del conflicto en relación al padrón electoral por parte de Jorge Lazarte, ex-presidente de la Corte Electoral Nacional, que me hizo a título personal, dice lo siguiente:

- (a) El último padrón electoral se hizo en 1991. Por lo tanto hace años venció su vida útil. A mediados del mismo año, la Corte Electoral Nacional entregó un Plan consensuado con los partidos para modernizar la estructura del organismo electoral y todo el sistema de registros. La Corte Electoral Nacional siguiente tuvo que organizar casi inmediatamente las elecciones del 2002, y no prestó atención a la propuesta. b) De todos modos, a fines del 2001 se aprobó una ley que disponía hacer un nuevo padrón, pero la

nueva Corte Electoral Nacional la ignoró. En 2004 se modificó esa ley y se dispuso que para cada elección los que no participaron en la última elección fueran automáticamente depurados para evitar un sobredimensionamiento de electores. Así se mantuvo el padrón hasta el 2006. (c) En este año el problema pendiente adquirió una nueva dimensión. El gobierno actual aprobó un decreto de carnetización gratuita para mayores de 18 años, con condiciones muy flexibles para recibir documentos de identidad, sin intervención del organismo electoral (lo que violaba el mismo decreto), manejado directa y exclusivamente por el Ministerio del Interior, y no por la policía, con recursos del gobierno de Venezuela, y con el propósito declarado de ampliar el electorado en nombre de una buena causa. Los trabajos fueron reservados y nocturnos, y en el referendo revocatorio del 2007 se pudo constatar que se ofrecía públicamente documentación gratuita en oficinas del partido de gobierno. Hasta ahora nadie sabe y no hay información de esa campaña, que según admitieron oficiales de la policía, habría entregado un equivalente del 10% del padrón electoral. La Corte Electoral de Santa Cruz, por ejemplo, señaló que había encontrado en su padrón electoral departamental un porcentaje entre el 15 y 20% de registros que no tenían base en el registro civil, lo que es absolutamente anormal. La misma Corte Electoral Nacional depuró cerca del 5% de registros que en un referendo anterior al constitucional de enero reciente, estaban demás en el padrón, pero sin dar ninguna explicación. A todo ello se sumaron denuncias por todos los lados, incluyendo trabajos serios sobre el mismo padrón, para mostrar sus inconsistencias. (d) Resultado de todo ello fue la demanda creciente de un nuevo padrón electoral. La Corte Electoral Nacional actual no le prestó atención al problema o mejor lo esquivó alegando que no era tan grave. Pero como la presión crecía, hizo llamar a la OEA para auditar el padrón electoral, del que aseguró que era confiable en un 96%, pero contradictoriamente admitía que no había auditado la base misma de los datos del padrón electoral, que es el registro civil y el registro de identificación gratuita de los últimos tres años donde está el problema. La Corte Electoral Nacional se apoyó en este informe para no hacer nada. Sin embargo, en las Cortes Electorales regionales empezó a crecer la inquietud sobre las denuncias en cascadas y la Corte Electoral Nacional trabajó a fines del año pasado un proyecto para un nuevo padrón electoral que debía concluir antes de las próximas elecciones de diciembre próximo. (e) Este fue el trasfondo del reciente conflicto en relación al padrón electoral, dado que en las próximas elecciones lo que estará en juego no es simplemente la elección de un gobierno, sino que

dependiendo de sus resultados, la puesta en marcha de un nuevo sistema de poder, que se encuentra en la nueva Constitución. Es por eso que todo lo relacionado con el padrón electoral es tan importante para el gobierno, lo mismo que para la oposición. En este ambiente, esta oposición, que había denunciado también el padrón electoral, y muchas veces por razones puramente políticas, ahora lo cuestionó a fondo, apoyándose en un informe de la misión electoral de la Unión Europea, que recomendaba entre muchas otras recomendaciones que se hiciera un nuevo padrón electoral biométrico. La propuesta de ley que la oposición hizo llegar al parlamento estaba claramente orientada a favorecerlo, puesto que suponía que el gobierno necesita del padrón electoral contaminado para asegurar su victoria, para controlar la próxima Asamblea Legislativa, y para aprobar las leyes que quisiera para implementar la Constitución que hizo votar. (f) En un principio, la Corte Electoral Nacional rechazó la recomendación del informe europeo y aseguró que no había tiempo para un nuevo padrón biométrico. El gobierno decía lo mismo apoyándose en la Corte Electoral Nacional. Entonces el conflicto político estaba planteado. Si por distintas razones el gobierno no aceptaba un nuevo padrón, contra el cual el Presidente se declaró en huelga de hambre, podía ocurrir cualquier cosa hacia adelante; es decir, un escenario temible de confrontación. Una vez que el gobierno retrocedió, la Corte Electoral Nacional también cambió de opinión y dijo que era posible un nuevo padrón electoral. Finalmente se logró un acuerdo entre gobierno y oposición que ha tranquilizado al país, se hizo un nuevo padrón. Durante todo el conflicto, la actuación de la Corte Electoral Nacional suscitó muchas protestas pidiendo la renuncia de sus miembros. Resultó muy dañada su imagen por lo que había hecho o dejado de hacer en el último año y medio.

(6) Resistir la subordinación de la justicia electoral. El mayor desafío consiste en el mantenimiento de la independencia de las instituciones de la justicia electoral frente al poder político. Se puede decir que haber logrado esta independencia en todos los países durante los años noventa ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral en América Latina. Sin embargo, este logro no iba acompañado de la convicción realmente generalizada de que los actores políticos estén subordinados a las reglas. Sigue vigente la idea de que las reglas son disponibles y adaptables a los intereses de los actores políticos. Este pensamiento está insertado en la idea que el objetivo legítima a los medios.

En la actualidad, el proyecto de sustituir la democracia representativa por la que se llama democracia participativa es un desafío especialmente serio para

la justicia electoral. El desafío no consiste en que sus instituciones tienen que organizar y controlar referendos y revocaciones de mandato, o sea, aumentar sus actividades. Consiste en que este proyecto alberga una tendencia autoritaria a la cual se someten las instituciones de la justicia electoral. Consiste en la exigencia de los gobernantes de que bajo la amenaza de su sustitución los funcionarios de la justicia electoral deben cooperar con el proyecto político y defender la manera como ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho. Bajo esta presión, en vez de velar por la justicia electoral como concepto normativo, las instituciones se prestan a tomar decisiones en contra de los principios del Estado constitucional.

El caso más llamativo de una decisión que lesiona la justicia electoral como norma en sus más sensibles fundamentos, en la garantía de la igualdad electoral, se produjo recientemente en Venezuela. El conflicto se originó con relación a la interpretación del sistema electoral que es un sistema proporcional personalizado, introducido en 1989, que conforme a la norma constitucional se basa en el principio de la representación proporcional. En circuitos uninominales se eligen un poco más de la mitad de los mandatos, pero para la composición total del parlamento es decisivo el porcentaje de votos de los partidos a nivel de las circunscripciones plurinominales (véase Molina & Thibaut 2005). El principio de la representación proporcional se realiza a través del mecanismo llamado compensación proporcional, o sea por la deducción del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal, al número de candidatos del mismo partido que le corresponde por lista en la circunscripción plurinomial. Tal resta es necesaria para que el sistema pueda figurar empíricamente como de representación proporcional (véase Nohlen 2004).

La «Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana» de 1999 dejó bien claro que la personalización del voto «debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, en la práctica se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados «morochas», no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política. El objetivo era doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto se produjo cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación «las morochas» de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005, con perspectivas de diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (véase Molina 2005). Su posterior recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Justicia tampoco resultó. Como se lee en la Sentencia 74 del 25 de enero de 2006, su Sala Constitucional negó

«pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado «las morochas» y las normas superiores constitucionales». Declaró que el mecanismo de «las morochas» no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Y concluía que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley. Todos los argumentos pecan de ser muy dudosos. Respecto al último, no parece lícito traspasar un concepto del derecho penal al derecho constitucional. En este ámbito, no se regula todo por ley. Es obvio que una conducta o un procedimiento pueden ser inconstitucionales aunque no existiera una ley que los prohibiera. Por lo tanto, la afirmación del Tribunal Supremo de Justicia de que la práctica de «las morochas» se encuadra dentro del orden jurídico, no significa más que su Sala Constitucional se resistía a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional.

Esta postura se desprende también de otros argumentos, por ejemplo del que la regulación de los principios de la personalización del sufragio y el sistema de representación proporcional corresponde a la Asamblea Nacional porque se trata de materias de reserva legal. Es cierto que la Asamblea Nacional puede aprobar una ley electoral que regule la interrelación entre voto nominal y voto de lista, pero solo respetando la norma constitucional, y en caso de lesionarla, respetando el veredicto del Tribunal Supremo de Justicia. En la situación concreta, el Tribunal Supremo negó su propia competencia, argumentando equivocadamente que la Sala Constitucional, al declarar como inconstitucional el mecanismo de «las morochas», pecaría de una interferencia indebida en el ámbito de competencias de otros órganos del poder público.

Otras consideraciones del Tribunal son a veces absurdas (véase Nohlen & Nohlen 2007). Se sostiene, por ejemplo, que el mecanismo de «las morochas» no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, «dado que no proscribire, rechaza, ni niega la representación proporcional». Pero en realidad es todo lo contrario, ese mecanismo de candidatura lesiona la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la «Exposición de Motivos de la Constitución» y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría. En las elecciones de 2004, los partidos oficialistas MVR y UVE, con el mecanismo de «Las Morochas», obtuvieron, con apenas 36,8% de los votos, 61% de los cargos. Con la abstención de la oposición en 2005, y con una abstención de 75% del electorado, los partidos oficialistas alcanzaron el 100% de los escaños. «De esta forma, se conformó una Asamblea Nacional monocolor que es lo más alejado de los principios de participación política y de

representación proporcional de las opciones políticas que postula la Constitución». Manuel Rachadell sentencia correctamente: «La asignación a los electores de dos votos (uno nominal y otro por lista) tiene por finalidad conciliar los principios constitucionales de elección personalizada con la representación proporcional y en ningún caso para que sean utilizados para obtener una doble representación. [...] De allí que [...] manteniéndose una apariencia formal de legalidad, se infringen los principios consagrados en la Constitución y en la legislación electoral, lo cual es característico de fraude a la ley» (2006: 262).

Se podría argumentar que los jueces venezolanos no lo supieron mejor. Sin embargo, la falta de voluntad de los miembros de corresponder a criterios de ética constitucional y profesionalidad queda plasmada por el hecho que la justa interpretación de la norma constitucional estaba presente en el debate de la Sala Constitucional, como devela el voto de uno de sus miembros. Este voto dice textualmente: «El propio diseño del sistema por parte del Legislador revela que el principio de representación proporcional —y con él el derecho al sufragio, y, especialmente, al sufragio pasivo— solo se garantiza a través de su relación indisoluble con el sistema nominal, en el sentido de que se estableció que la adjudicación de la totalidad de los cargos que corresponden a cada agrupación política se hace de conformidad con los cocientes que arroja el método D'Hondt, los cuales se calculan exclusivamente a través de los votos lista». Para este voto «es evidente [...] que el argumento de la mayoría (de la Sala) es inaceptable en nuestro sistema electoral, no solo porque es contra *legem*, sino porque implica la separación artificial de los dos elementos (del sistema proporcional personalizado), separación que impide [...] la garantía de satisfacción de sus principios fundamentales». El voto disidente insiste correctamente en que la «adjudicación última a los candidatos por lista que fueron postulados por determinada agrupación política, se realiza luego de la deducción o resta del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal a esa misma agrupación». Tiene razón el voto de la minoría al considerar «que el Consejo Nacional Electoral violó el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos de todos los electores y elegibles», cuando insiste en que «se trata de una tergiversación al sistema de adjudicación según la representación proporcional, jurídicamente se traduce en un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto (del SPP) y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos». Toda la crítica estaba presente en la Sala Constitucional. Solo conviene añadir que el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos. Infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, uno de los principios fundamentales de la democracia moderna.

Hay argumentos, sin embargo, que nos aclaran el contexto político en el que se ubica la sentencia (véase Kornblith 2006). El Tribunal entiende la personalización del voto en forma de candidatos no conectados con listas como expresión de la democracia participativa, que en el mejor de los casos, citando a Norberto Bobbio, «refuerza y profundiza únicamente la democracia representativa» (1996: 49 y ss.). Suena bien fundamentar la decisión en el derecho de participación y en la democracia participativa que el Tribunal reconoce como «ideas propias del proceso constituyente e integradoras de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, con su postura el Tribunal Supremo de Justicia se alinea incondicionalmente con la transformación de la democracia venezolana de representativa a participativa, que en vez de ampliar y profundizar la democracia representativa implica su sustitución, negando sus principios constitucionales. A fin de cuentas, el caso venezolano es un deprimente testimonio de la subordinación de la justicia electoral al poder político (véanse también Brewer-Carías 2004, 2007 y 2009).

(7) Ejercer la justicia electoral con buenos criterios. En el quehacer jurisdiccional electoral es imperioso aplicar criterios que hagan valer el sentido de la democracia representativa. Es sobre todo imprescindible en el momento en el que la ley no contenga ninguna norma concreta en la que fundamentar una decisión. El trasfondo natural es que la constitución y la ley electoral no pueden contener reglas que cubran cualquier caso, incluso los imprevisibles en el momento de su legislación. Lo importante entonces es captar el espíritu de la constitución, tomando en cuenta el contexto político en el que se plantea el asunto sin precedente. El sencillo argumento de que todo lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución está permitido es una tesis que no hace honor a los que están llamados a defenderla. Es una invitación a burlar la Constitución en su sentido de Constitución. Esta postura se esconde a nivel normativo tras la controversia dogmática entre Hans Kelsen y Carl Schmitt respecto a la conveniencia de intervención de los jueces, o sea de los Tribunales Electorales como órganos constitucionales en el proceso político. Referirse a este debate y adherirse a una posición schmittiana de origen rousseauna, acorde con la que los jueces no deben tener influencia sobre el proceso político, que les conviene intervenir lo menos posible, sirve para fundamentar de manera científica que los jueces puedan abstenerse de decisiones y dejar las cuestiones abiertas, mientras que las verdaderas razones pueden encontrarse en la dependencia de los jueces al Ejecutivo, en la falta de división de poderes, en la falta de autonomía e imparcialidad. Por otra parte, no es posible no decidirse. La no decisión es también decisión y puede tener graves consecuencias. En vez de permitir cualquier contingencia, el juez electoral tiene que profesar una postura en favor de la democracia, su buen funcionamiento y su profundización en la

cultura política de la sociedad, y tiene que tomar en cuenta las consecuencias negativas de su postura de abstención en la cultura institucional.

Un buen ejemplo de cómo el juez electoral puede en este sentido fallar, es la reciente decisión de la Cámara Electoral Nacional de Argentina sobre la práctica de candidaturas testimoniales que encabezan las listas cerradas y bloqueadas, allí llamadas listas «sábanas». Con el término de «candidaturas testimoniales» se alude a las personas que, desempeñando cargos públicos, se postulan por mandatos parlamentarios pero, en caso de ser elegidos, no ocuparán el escaño representativo. En el fallo de la Cámara Electoral Nacional se consideran aspectos teóricos muy cuestionables, distinguiendo por ejemplo entre la autenticidad y la sinceridad de la elección: mientras que la primera sería justiciable, la segunda no. Sin embargo, se dejan de lado consideraciones mucho más relevantes, por ejemplo la distinción entre la constitución escrita y el sentido de una constitución democrática. Se argumenta que el Estado de derecho impide considerar circunstancias más allá del texto escrito. Tampoco se distingue entre la función de una constitución en relación al estatus que ella atribuye al individuo. La Constitución estipula y protege la libertad del individuo como ciudadano frente al poder, especialmente garantiza todos sus derechos, por ejemplo el derecho a sufragio. Al mismo tiempo, la Constitución limita la libertad del individuo, considerado actor político, candidato, representante, detentador de poder. Este individuo tiene sus márgenes de acción restringidos por el Estado de derecho, la separación de poderes, las reglas del juego democrático y las interpretaciones constitucionales y legales que se dan para que la democracia constitucional representativa funcione bien y se consolide. La limitación de la libertad del individuo se justifica por la protección de la libertad del otro y por sembrar confianza en la democracia como juego limpio, por desarrollar la cultura democrática y fortalecer el Estado de derecho, entre otros. Al juez electoral le conviene también consultar, cómo otros países que han legislado en la materia, han resuelto problemas similares. Se va a encontrar legislaciones que prescriben que un miembro del poder ejecutivo que se quiere postular por un mandato representativo, tiene que retirarse del puesto ejecutivo cierto tiempo antes de las elecciones, legislación que no solo se justifica por la debida sinceridad de una candidatura, sino también para mantener una cierta equidad de medios en la campaña electoral. Va encontrar normas dirigidas a garantizar la seriedad de una candidatura. Estas precauciones protegen al elector para que no sea defraudado por un individuo o por un partido en su derecho de aportar efectivamente con su voto a la conformación de la representación política del país. La comparación con el exterior es importante no tanto por encontrar soluciones concretas que podrían tal vez ser transmitidas, sino para familiarizarse con los criterios que han guiado a los legisladores foráneos para

proteger al ciudadano elector frente a prácticas electorales poco compatibles con el espíritu de la democracia.

En el debate sobre el fallo se deja casi fuera de atención la consecuencia que ocasionan los candidatos testimoniales en la apreciación del sistema político por parte de los que creen en la democracia. Ya es permanente en Argentina la crítica a las listas cerradas y bloqueadas por llevar como candidatos a gente que nadie conoce, que no cumplen con la necesaria representatividad, dado que estas listas contienen de manera visible para el elector en la boleta electoral solo a los primeros candidatos. Llenar estos primeros puestos con candidatos que solo testimonian su adhesión a la lista sin compromiso de cumplir con la confianza depositada en ellos, es simplemente burlar la institución democrática misma. En este sentido, es muy acertada la postura del voto de minoría, firmado por el juez Alberto R. Dalla Via:

Las llamadas «candidaturas testimoniales» responden a una idea contraria al vínculo de representación política, en tanto proponen personas que, con anticipación anuncian que integrarán las listas para prestigiarlas con sus nombres y carreras políticas, pero que no accederán a los cargos a los que se postulan para conservar los que desempeñan en la actualidad. De ese modo, el vínculo entre representante y representado queda disuelto al proponerse una «oferta electoral» que se anuncia de antemano que no se va a cumplir, conformando una proposición vacía de contenido. Por lo tanto, tales candidaturas son manifiestamente inadmisibles ya que «quiebran» el sistema representativo instituido en la Constitución Nacional (arts. 1º, 22 y 33 C.N.) debido a que se proponen como candidatos pero no como representantes del pueblo.

(8) La permanencia de los retos. Los casos referidos no son representativos para América Latina, pero indicativos para los tipos de desafíos que la justicia electoral como institución tiene que esperar. De manera general, podemos subrayar que los valores que la justicia electoral representa, aún no han sido internalizados del todo por los individuos, los partidos y los gobiernos en América Latina. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no solo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético. Así, el contexto de las elecciones en América Latina explica que no existe un progreso lineal en su autenticidad, ni respecto al derecho a sufragio ni a la justicia electoral. Salvo excepciones con alta tradición democrática como Uruguay y Chile, se observan altibajos en el desarrollo de la capacidad profesional de la organización electoral en los diferentes países. Esta evaluación está confirmada por los propios electores cuya confianza en la justicia electoral cambia según épocas. Así, en el caso de la República Dominicana, un sondeo ha revelado que la «confianza

en la JCE (Junta Central Electoral) como garantía de la limpieza y transparencia del proceso electoral aumenta entre las elecciones de 1994-1997, disminuye levemente antes de las elecciones de 2002 y desciende de manera drástica en 32 puntos porcentuales antes de las elecciones de 2004» (Brea *et al.* 2005: 76). Lo mismo sucede con respecto a la confianza en los resultados electorales. Un desarrollo similar ha sido descrito para Venezuela (Hernández 2006). Repito: se observan altibajos, una recuperación de la confianza en la justicia electoral en la República Dominicana confirmaría la tesis.

Resolver los desafíos mencionados en el futuro próximo va exigir mucho, tal vez demasiado. Lo digo, considerando el nuevo reto al que está expuesta la democracia constitucional representativa en América Latina por el proyecto de la democracia participativa que en realidad es un proyecto populista autoritario. Se presenta en países en los que los sistemas de partidos están sufriendo una profunda crisis, generando exigencias de participación que sobrepasan límites concordantes con la permanencia del Estado constitucional. Como se demuestra en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, y también en el ideario de los candidatos con discursos anti-sistema, es allí donde la justicia electoral sigue presente como aparato, pero tiende a desaparecer como norma, como norte de acción de la institución encargada de velar por ella.



## **XII**

### **TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA**

Hace más de treinta años empezó uno de los procesos de cambio político más notable del último tercio del siglo pasado: la transición a la democracia. En el curso de este proceso que involucraba, aunque de alcance distinto, a todas las regiones del mundo, no solo se extendió la democracia como régimen de gobierno, sino que se produjo el derrumbe del socialismo realmente existente y el fin de la guerra fría. En esta lección, vamos a tematizar las transiciones a la democracia en sí mismas, sobre todo en las dimensiones relacionadas con su análisis por parte de la ciencia política. ¿Qué puede explicar este proceso tan ampliamente compartido por tantos países? ¿Cuáles han sido los abordajes en lo que se llamó pronto la investigación de la transición? En el título de la lección se habla de transiciones en vez de transición a la democracia, lo que ya da por entender que para explicaciones conviene pensar en distinciones espacio-temporales y factores cambiantes. Sin embargo, no se trata de analizar los procesos de transición en cada caso, sino de discutir los distintos enfoques escogidos para entender y explicar el fenómeno general observado. Esto será el objeto de la primera parte de la lección. En la segunda parte se analizará de forma comparativa tres países que representan tres distintos modelos de transición, en relación a cómo cambió el control del poder en estos procesos de transición a la democracia.

#### **I. EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA**

Transición a la democracia significa el paso de un tipo de régimen hacia otro, precisamente aquél de una dictadura, de un régimen autoritario o totalitario hacia la democracia. En la literatura científica se utilizan para este mismo proceso también los conceptos de cambio de régimen, cambio de sistema, transformación y democratización; este último indica claramente la dirección de esa evolución.

En cambio, para el proceso inverso se emplea habitualmente el término del derrumbe de la democracia (*breakdown of democracy*) en vez de hablar de una transición hacia el autoritarismo. O sea, la perspectiva de denominación del cambio político es en cierto sentido teleológico, enfocado en la democracia como punto final del desarrollo, y no permuta en caso de observar involuciones, cuando sirve de punto de salida en dirección opuesta, o cuando sirve de referencia para medir, si la realidad política se aproxima o aleja de este punto.

En la perspectiva histórica concreta se enfocan primordialmente las transiciones democráticas en Europa del Sur, América Latina, África, Asia y Europa del Este durante el último cuarto del siglo XX, las que han sido etiquetadas como «la tercera ola de democratización» (Huntington 1991) contándose como primera ola la democratización de los sistemas políticos en Europa después de la primera guerra mundial (la transición desde la monarquía constitucional hacia la democracia parlamentaria) y, como segunda, la ola de democratización posterior a la segunda guerra mundial que de hecho era de redemocratización, en el caso de Alemania y el Japón impuesta por parte de los vencedores aliados sobre los regímenes totalitarios. Respecto a la tercera ola, en un principio se integraron todos los procesos de apertura política proclives —en los hechos o en las expectativas— a establecer un sistema democrático. En el correr del tiempo se ha dejado fuera del ámbito los casos en los que no se logró la democratización del régimen político y por supuesto también los casos que constituyen casos inversos, retornos al autoritarismo. El proceso de transición a la democracia queda así determinado por su objetivo final. Este se habrá consumado cuando se hayan construido o recuperado las instituciones de la democracia representativa, cuando el sistema político funcione en base a elecciones libres y competencia pluripartidista, de acuerdo con los criterios mínimos del concepto de democracia desarrollado por Robert Dahl (1971). Nunca antes, este concepto de democracia, aunque criticado, ha disfrutado de tanto consenso como referente analítico. Sin embargo, este consenso no implicaba un acuerdo sobre la amplitud del proceso de transición. Era común periodizar el proceso de transición en diferentes etapas, sobre todo en liberalización y democratización que hizo posible también discutir su cronología e interrelación. A veces se incluía como tercera etapa la consolidación de la democracia (por ejemplo O'Donnell & Schmitter 1986). En otros estudios se distinguía entre transición concluida y democracia consolidada (Linz & Stepan 1996).

Esta variedad en la amplitud del concepto ha sido muy significativa en el ámbito de los enfoques de investigación de la transición. Sin lugar a duda existe una relación no solo temporal entre transición y consolidación. No obstante, la periodización alcanza su real importancia en la medida en que consideran las diferencias

de ambos tiempos, las que conforman el marco decisivo del análisis científico de las respectivas épocas. Por lo tanto, me inclino a entender transición y consolidación como dos procesos tan distintos que propongo tratarlos separadamente. La primera razón se ubica en la noción del tiempo. Mientras que la transición puede lograrse en un período muy corto, no obstante que a veces se alarga en el tiempo, la consolidación se persigue más bien a mediano o largo plazo. La segunda razón se halla en que no toda transición democrática se ve coronada por una consolidación de la democracia. No hay ningún determinismo en la cronología. Respecto a esto, América Latina ofrece varios ejemplos ilustrativos. Incluso la transición modelo, la española, que se ha visto seguida por una aparente consolidación de la democracia, fue desafiada por el fallido golpe cinco años después. La amarga experiencia, por su parte, apoyó la consolidación final de la democracia. La separación de ambos procesos se recomienda, tercero, por razones analíticas: para transición y consolidación entran en juego distintos factores explicativos. Si el enfoque centrado en el actor, al que nos vamos a referir más tarde, es especialmente fructífero como recurso explicativo en el primer caso («to craft democratic transition», di Palma 1990), para la consolidación es mucho menos indicativo. Ciertamente también habrá que apostar por actores con respecto a la consolidación, pero en vista de las condiciones estructurales de tipo económico, social y político-cultural que intervienen en el desarrollo de la democracia, sería ingenuo pensar que la consolidación se podría afianzar por acción («to craft consolidation»). Y en caso de que se lograra la consolidación, el factor acción parecería mucho menos explicativo (véase lección XIII).

### 1. Época y alcances de las transiciones a la democracia

Las transiciones a la democracia se diferencian por el tiempo. En los años 1970 se logró el regreso a la democracia en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/OCDE Grecia, Portugal y España. Desde fines de los años 1970, pero principalmente durante los años 1980 fueron superados los regímenes autoritarios en América Latina, con excepción de Cuba. Desde finales de los años 1980 la democracia se abrió camino en Europa Central, Oriental y del Sureste (en resumen, en Europa del Este). También pudieron observarse algunos casos de transiciones a la democracia en África y Asia durante toda la época (véase Bratton & van de Walle 1997). A finales del siglo pasado se acercó el término de la época de las transiciones. Sin embargo, no todas las 78 transiciones a la democracia registradas en los años entre 1974 y 1998 derivaron en la construcción de una democracia.

No obstante la incertidumbre inicial sobre el destino de las transiciones a la democracia, ellas se caracterizaron en la gran mayoría de los casos por una uniformidad notable en la concepción de su objetivo: el establecimiento (o reestablecimiento) de una democracia pluralista. Se realizó en estos casos por medio de elecciones libres y una competencia abierta entre los partidos en torno a la ocupación de los cargos públicos. No en todas partes se buscaba a través de reformas institucionales y de un clima de apertura el tránsito a la democracia. A veces estas evoluciones tenían como objetivo cierta adaptación de los regímenes autoritarios para procurarles nuevas fuentes de legitimidad y mejorar por lo tanto sus perspectivas de sobrevivencia. En África y Asia, sobre todo en el mundo árabe, el asunto se quedó frecuentemente en elecciones que fueron manipuladas y fungieron para disimular las ya existentes o nuevas relaciones de dominación autoritarias. A veces aunque la intención de algunos actores era transitar a la democracia, el objetivo simplemente no se logró. El proceso de transición se interrumpió, o la democracia a poco andar fue interrumpida. América Latina tampoco escapó de estas involuciones. El más notable caso durante la propia época de la transición resultó ser el Perú donde se estableció en 1992 por medio del autogolpe del presidente Fujimori un régimen neautoritario, que si bien fue confirmado a través de elecciones, no pudo ser restituido como democracia salvo con la destitución del propio presidente, ocurrida en 2001.

Comparando las transiciones en diversas regiones del mundo, las condiciones económicas, sociales y políticas iniciales, y los correspondientes procesos colaterales, eran muy distintos. Por lo tanto, las transiciones a la democracia, si las miramos por grupos de países, abarcaron dimensiones diferentes. En Europa del Sur la transición comprendió en el fondo únicamente el nivel político-institucional, incluyendo la restitución del Estado de derecho. El acercamiento a la Unión Europea y finalmente la integración a ella que de esta manera se logró, proveyó a esos países de las ventajas económicas que esperaban de la democratización. No fue así ni en América Latina ni en Europa del Este (véase Przeworski 1991). En América Latina, las transiciones a la democracia fueron acompañadas en el nivel económico por la necesidad de llevar a cabo un cambio en la estrategia de desarrollo. Durante la década de la crisis del endeudamiento (los años ochenta) se agotó definitivamente la estrategia de desarrollo vía industrialización por medio de la sustitución de importaciones que se había seguido desde los años 1930. Las transiciones se efectuaron en medio de las necesidades políticas de recuperar el equilibrio macroeconómico y, por falta de recetas alternativas, de llevar a cabo políticas de ajuste estructural y de tipo neoliberal. En términos generales, la transición a la democracia fue flanqueada por una transición económica desde un capitalismo protegido y de fuerte matriz céntrico de Estado hacia

un capitalismo de mercado, abierto y expuesto a la competitividad internacional. Salvo excepciones (Frieden 1992; Haggard & Kaufmann 1995), esta doble transición, que posteriormente formaría una condición agravante del proceso de consolidación de la democracia en América Latina, fue poco tomada en cuenta en su momento en la investigación politológica de la transición. Para América Central hay que añadir que la transición a la democracia fue vinculada con el proceso de paz en la región y la negociación de acuerdos de cese de fuego con los grupos insurgentes. Más aún: la democratización resultó ser el único camino aceptado por las partes en conflicto para poner fin a las guerras internas (véanse Steichen 1993; Krennerich 1996).

En Europa del Este los procesos de transición comprendieron de forma mucho más visible al lado de lo político-institucional, lo económico, que determina el sistema social mediante relaciones de producción y de propiedad específicas. Desde un principio se habló de una doble transformación de índole política y económica. Por encima de tal condición había otras razones para que estas transiciones a la democracia modificaran súbitamente la perspectiva de las investigaciones sociales en el conjunto de países de esta región. Mientras que se calificó tempranamente a los regímenes autoritarios en Europa del Sur y en América Latina como democracias por desarrollarse (von Beyme 1974), en los países del socialismo realmente existente se consideró válido el supuesto de su durabilidad, la expectativa de una larga coexistencia con las democracias burguesas y una simultánea distensión (*détante*) entre los sistemas. Si bien se percibieron, desde comienzos de los años 1970, procesos de cambio político y social dentro de los países del socialismo real, estos signos no tomaron tanto cuerpo como para poder hacer, ni entonces ni después, pronósticos de un desplome, sino solo hipótesis de cambio dentro del sistema, basadas en el supuesto de la reformabilidad de los regímenes socialistas. Las metas reales y normativas de estas reformas no consistían en el cambio de la estructura y función del sistema político de la sociedad socialista, sino en la más efectiva organización de diversos aspectos del sistema político vigente. Por lo tanto, el estado del arte de la ciencia política en el momento de producirse el cambio de régimen no era el más oportuno para el estudio de los fenómenos resultantes del «viento de cambio».

## 2. Enfoques de investigación de la transición a la democracia

Las anteriores consideraciones evidencian el reto que significaban las transiciones para la ciencia política. La disciplina atendía justamente fenómenos más bien contrarios, lejos de involucrar ideas sobre espacios para una apertura democrática. Mientras que en la investigación sobre el socialismo real se reconocía su

desempeño económico y social con el efecto de dotarle de legitimidad de salida, en los estudios sobre América Latina se discutía el nuevo autoritarismo (Collier 1979) y los nuevos patrones de acumulación de capital que exigían un determinado sistema autoritario para implementarles (O'Donnell 1973). Recuerdo bien cuando presenté en un seminario de expertos sobre América Latina de la Fundación Friedrich Ebert en 1979 un estudio sobre la redemocratización en América Latina y casi nadie percibía que era inminente (Nohlen 1982). No obstante este desfase entre política y ciencia política, hay que valorar que los estudios sobre los diferentes tipos de regímenes autoritarios aportaron mucho para entender mejor el punto de salida de las transiciones, pues las diferencias respectivas, como ya hemos visto respecto a la magnitud del cambio, tenían sus efectos en el propio proceso de transición.

Otra característica de la investigación de la transición que creció con gran rapidez fue la que integró dos grupos de investigadores que desde el punto de vista metodológico tenían poco en común: especialistas nacionales, muy orientados hacia explicaciones histórico-individuales de la transición, por un lado, y comparatistas por el otro, que preferían comparaciones internacionales y estaban orientados hacia teorías empíricamente comprobadas. Buena parte del diálogo entre ellos se centró en la mutua crítica del enfoque del otro. Y de hecho, sobre todo en el caso de la transición en Europa del Este, donde los especialistas del comunismo perdieron de un día al otro su objeto de estudio, los expertos por país no manejaban la metodología comparativa, y los comparatistas no conocían bien los países que ahora incluyeron en sus estudios comparativos (véase apartado II). Esto se notaba sobre todo en el ámbito de la consultoría política que los comparatistas querían ejercer en los países de reciente democratización sin conocer bien el contexto. Solo lentamente se generó la vinculación entre conocimiento histórico y empleo del *know how* teórico-metodológico de la disciplina.

En el inicio de los estudios sobre la transición a la democracia estaban presentes dos enfoques, el funcionalista y el histórico-genético. (1) El primero consiste en la conexión funcional de la economía con otras estructuras sociales y políticas, que vincula la ocurrencia universal de la democracia con el desarrollo económico y social. Recurre a supuestos objetivos como un mínimo de igualdad y de desarrollo económico y social, y a condiciones subjetivas, como la existencia de un consenso mínimo en la democracia. Este enfoque, identificado con los trabajos de Seymour M. Lipset (1960, 1994), renuncia generalmente a argumentos causales, conformándose con correlaciones entre los fenómenos conectados. Ha recibido mucha atención en relación a las democratizaciones de la primera y la segunda ola, pero carece de valor explicativo en el caso de la transición a la democracia en el ámbito del tercer mundo caracterizado justamente por sus deficiencias

económicas y sociales. Contrariamente, la democratización en América Latina ocurrió durante una época de menor crecimiento y de extrema inflación con enormes consecuencias sociales que perjudicaron precisamente a las clases medias, percibidas en la teoría de los supuestos funcionales como claves para sostener la democracia como sistema de gobierno. Por lo tanto, el cambio de sistema fue motivado y ejercido más bien como vía de escape de la crisis económica.

No obstante, refiriéndonos a las transiciones en Europa del Sur, España podría formar una excepción, pues este país había vivido bajo el régimen de Francisco Franco gracias a las reformas modernizantes de finales de los años sesenta, un auge económico y una ampliación de las clases medias similares a los requisitos lipsetianos de la democracia. Si profundizamos más en el caso de España que fue a menudo considerado como un caso modelo, deben mencionarse cuatro causas específicas, estrechamente vinculadas entre sí: (a) La creciente debilidad política del régimen de Franco en la fase en que se ve confrontado con la solución del problema de la sucesión; (b) La crisis económica después de 1973, que hace necesarias reformas urgentes, pero impopulares que el régimen, en consideración de un creciente déficit de legitimidad, no se anima a realizar; (c) La expectativa de círculos económicos dirigentes de que solo por medio de la adaptación política de España a los estándares de las democracias occidentales podrían superar las barreras existentes en el tipo de régimen para continuar el desarrollo económico y llenar concretamente los requisitos para el ingreso en la (entonces) Comunidad Europea; (d) La presión de la oposición democrática, en particular de parte de las «nacionalidades históricas» (vascos y catalanes) y de los trabajadores (sindicatos). El listado de factores enseña que no es posible explicar la transición española mediante correlaciones entre política y economía y sociedad. La literatura al respecto destaca el aspecto político-cultural de la transición que se expresa en la noción de una «cultura de la transición», de negociaciones, compromisos y acuerdos entre los principales actores políticos, que después iba a hacerse de menos en el posterior desarrollo de la cultura política en España. No obstante, la utilidad científica del enfoque funcionalista es dependiente de la amplitud del concepto transición. Si este involucra también la consolidación como tercera fase de la transición, no cabe duda que la falta de desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad social pueden condicionar históricamente la promesa de la democracia, por supuesto no de forma inequívoca, pero sí la medida en qué grado el desarrollo económico y social favorece, impide o excluye la consolidación de la democracia.

(2) El segundo enfoque abordaba las transiciones a la democracia como un proceso histórico-genético, en el que se pueden identificar varios factores. Este enfoque correspondía al planteamiento de Dankwart Rustow (1970), el único que se había dedicado al tema de la transición a la democracia antes de vislumbrarse

y que ahora fue referente obligado para justificar una metodología que prestaba (nuevamente) una atención mayor a los procesos propiamente políticos. Sin embargo, el enfoque genético, por su parte, tiene el problema de localizar bien el punto donde se origina el proceso de la transición. Esto es especialmente cierto cuando el proceso de apertura es incremental y lento, como en el caso de Brasil. En el caso extremo, los orígenes de la transición se los pueden remontar hasta el día siguiente a un golpe de Estado, a la usurpación autoritaria del poder. Esto es especialmente seductor cuando se percibe el desarrollo político en general, como se ha expuesto más arriba, desde una perspectiva teleológica que facilita la visión *ex post* del proceso en forma de que todo ha aportado algo.

Un buen ejemplo para debatir el problema lo presenta la transición a la democracia en México que ha vivido un largo y constante proceso de reformas electorales desde 1977 en adelante. Lorenzo Córdova Vianello lo narra en detalle, dando especial énfasis en el inicio de ellas: «La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional» (Córdova Vianello 2008: 686). No diferencia entre reformas que se repiten en el autoritarismo mexicano ante cada elección sin que el sistema político cambie, y reformas que rompen con el autoritarismo, pues las reformas electorales dentro del autoritarismo en México tenían un doble sentido, el de abrir espacios de pluralismo político y el de asegurar al mismo tiempo el dominio del partido hegemónico en el poder. Recién la reforma electoral de 1996 produjo un cambio decisivo: rompieron con el autoritarismo, creando instituciones independientes de organización y control jurídico de las elecciones. En este sentido, la reforma de 1996 ha sido una «reforma definitiva»: ha cambiado no solo el carácter de las elecciones (de semi-competitivo a competitivo), sino el tipo de régimen político que se ha convertido de una «dictadura perfecta» (Mario Vargas Llosa) a una democracia constitucional representativa. Para medir bien la diferenciación propuesta, conviene ampliar el ámbito de comparación hacia regiones en las que con el «viento del cambio» ha habido muchas reformas electorales, pero sin efecto sobre el carácter básico del sistema político (véase Schlumberger 2007). En la medida en que la investigación de la transición redujo su *set* de objetos a casos exitosos de transición, se aumentó el peligro de narrar una historia de transición lineal que pasa durmiendo los momentos históricos en los que se cambiaron las agujas, en los que se hizo la transición. Por lo tanto, conviene diferenciar entre reformas y reformas relevantes. Son las segundas las que representan un momento causal en el proceso de transición a la democracia.

(3) Si se supone la existencia de un enfoque teórico específico de investigación de la transición, entonces sería el enfoque centrado en el actor de Guillermo

O'Donnell y Philippe C. Schmitter (1986). Por cierto que este enfoque es parte de los enfoques de la teoría de la acción, se ubica en el individualismo metodológico, e investiga procesos micro. Con estas características no se encuentra solo en el paisaje teórico y metodológico. Sin embargo, en su aplicación a la transición, especialmente a la fase de democratización limitada en el tiempo, ha sido desarrollado de forma tan sofisticada que no se le puede negar su originalidad. Prueba de que la investigación posterior parece ser consciente de esto es la, por así decirlo, forzosa y obligatoria referencia a este estudio. O'Donnell y Schmitter definen la transición, subdividen el proceso de transición en fases, estudian los actores políticos involucrados en el proceso de cambio de sistema y sus estrategias, además de analizar el modelo de solución de conflictos y determinar los tipos de transición, suponiendo que estos tienen importancia para el futuro desarrollo político, dado que no perciben este futuro como un desarrollo que deba desembocar de forma lineal en una democracia. Por otra parte, una de las más relevantes características de su enfoque es la determinación de los factores domésticos e internos como factores causantes preeminentes de las transiciones. Hacen hincapié en las tensiones entre grupos de poder en el sistema de dominación autoritario. La ventaja de este enfoque teórico, elaborado en primer lugar en base a los casos de transición latinoamericanos, es su lógica interna. Sin embargo, esto se consiguió a costa de un doble reduccionismo: la negligencia de otros factores no internos y no centrados en los actores, por un lado, y la problemática integración de la fase de consolidación en el proceso de transición, por el otro. Empíricamente, se puede objetar por lo demás, que los procesos de transición no fueron siempre desencadenados por tensiones en la élite de poder, a lo sumo como reacción frente a factores que no pudieron ser mantenidos bajo control por el régimen autoritario. Otra ventaja, sin embargo, existe en la función heurística del enfoque de O'Donnell & Schmitter, pues ha fomentado la controversia de carácter teórico-analítico sobre el actor y la estructura como alternativas de explicación de los procesos de transición a la democracia (cf. Merkel 1994).

(4) Gracias a los desfases temporales en la tercera ola de democratización, las transiciones a la democracia en Europa del Este ofrecen la oportunidad de aplicar las enseñanzas de las transiciones más tempranas. Esto se hace con la cautela de que las transiciones a la democracia en Europa del Este han sido distintas, incluso de tal manera que Klaus von Beyme (1994) las contaba separadas de las de Europa del Sur y América Latina, como cuarta ola de democratización. Incluyeron de modo consustancial los niveles político y socioeconómico. Se tenía que transformar no solo el sistema político sino también el sistema social determinado por relaciones específicas de producción y propiedad. Aquí era más visible que en América Latina el carácter doble de las transiciones a la democracia.

En la retrospectiva del proceso que simboliza la caída del muro de Berlín aparecen sobre todo las masas de manifestantes que hacen caer, de la noche a la mañana, un sistema que se consideraba a sí mismo como ultraestable y que no mostraba desde fuera —incluso para los servicios secretos— su fragilidad. Ante servicios de seguridad armados hasta los dientes, los pacíficos manifestantes opositores parecían ser actores muy débiles para explicar el éxito de esta revolución sin sangre (a excepción de Rumania). De allí que se busquen otros supuestos para el éxito del proceso de transición. El requisito previo más importante fue la clara señal desde Moscú de que no existiría apoyo armado a sus tambaleantes aliados. Pero también entonces cabía preguntar por qué las élites y alrededor del diez al quince por ciento de la población que se beneficiaba del régimen, no pudieron imponerse sobre los manifestantes desarmados. Es difícil encontrar, en la doctrina comprada de sistemas políticos, modelos explicativos que se adapten a este caso.

A partir de las experiencias ya a la vista, Adam Przeworski (1985) hizo un listado con cuatro explicaciones del desplome de regímenes autoritarios: (a) el régimen ha cumplido su objetivo; (b) el régimen perdió su legitimidad; (c) conflictos dentro del sistema dominante forzaron a un grupo del aparato gobernante a movilizar las masas; (d) influencias externas aceleraron el cambio de régimen. Si aplicamos estas explicaciones alternativas a las transiciones a la democracia en los países de Europa Oriental, resulta: (a) Los regímenes socialistas no se consideraron a sí mismos en función de cumplir con un objetivo, sino como expresión de un superior desarrollo del Estado moderno. Un retorno a un régimen democrático no estaba contemplado. (b) Los sistemas socialistas, desprovistos de menor legitimidad en sus comienzos, ganaron a lo largo del tiempo terreno en muchos sectores de la sociedad por sus propios éxitos. Sin embargo, retrocedieron en la competencia de sistemas entre socialismo y capitalismo y perdieron legitimidad por los déficits internos. Protegidos por la «doctrina Brezhnev», colapsaron cuando Moscú retiró este apoyo. (c) En todos los casos observados, las élites no se dividieron a tiempo, ninguna fracción pudo dirigirse a las masas para jugar este papel modernizante y de apertura (como lo hizo Yeltsin en 1990). (d) La influencia externa fue complementaria, especialmente la campaña de los medios de comunicación externos, pero no decisiva. La política exterior occidental se mantuvo fuertemente alejada de este proceso de erosión del poder en manos de la nomenclatura ensimismada.

Es interesante observar que, posterior a la transición a la democracia en el Este de Europa, se reafirmó el enfoque, centrado en el actor por medio de la diferenciación entre distintos modelos de actores de la transición, que introdujo Samuel P. Huntington (1991). Basándose en el criterio de la relación de fuerzas entre las élites del régimen y las fuerzas reformadoras en el proceso de transición,

Huntington distinguió los cambios de sistema según (a) una conducción desde arriba por las viejas élites políticas; (b) un compromiso entre las viejas y las nuevas élites políticas; y (c) la implosión del régimen autoritario y el reemplazo de las élites políticas antiguas por aquellas de la oposición democrática. Esta diferenciación no contribuye a explicar la transición, pero sí su desarrollo. Se pudo comprobar empíricamente que la diferente constelación de los actores de la transición tenía gran efecto en las decisiones acerca de la institucionalidad política con la que se iba a abrir y cerrar la transición a la democracia en Europa del Este (véase Nohlen & Kasapović 1996).

### 3. Resultados de la investigación de la transición

Resumiendo algunos resultados de la investigación de la transición, conviene destacar en primer lugar la especial incidencia del enfoque centrado en el actor para explicar la democratización. Sin embargo, su apreciación depende de la amplitud del concepto de transición. En segundo lugar, conviene subrayar la mezcla cambiante de factores explicativos según regiones sobre todo en cuanto a la importancia de cada uno: no es que los factores cambien por completo, sino que su significado varía. Entre los actores predominaban los actores internos. Sin embargo, los factores externos tuvieron alta importancia en América Central, por ejemplo en las negociaciones de paz así como en el apoyo logístico y la supervisión de las elecciones, cuyos resultados fueron aceptados por los grupos en lucha que pactaron presionados desde fuera un desenlace pacífico. Los factores externos tuvieron también un impacto en las transiciones en África, pero siempre a través de la mediación por parte de actores internos (Hartmann 1999). Europa del Este tampoco quedó exenta de factores del contexto externo, lo que, sin embargo, apenas ha sido tematizado en la investigación. En algunos casos (Grecia, Portugal, Argentina), las acciones bélicas de los regímenes autoritarios, en un intento fallido de procurarse mayor legitimidad (por ejemplo la guerra de las Malvinas) ejercieron una función desencadenadora de la transición. En términos generales, las diferencias entre las regiones en cuanto a los factores independientes no correspondieron tanto a las lógicas de la acción en el proceso de transición sino a las estructuras y necesidades de cambio en el ámbito de las políticas públicas. Desde temprano se reconoció la relevancia del tipo de régimen autoritario para el cambio de sistema (Nohlen 1982), o sea un factor sistémico-estructural. Es obvio respecto a Europa del Este, pero también cierto para América Latina, donde contaba también la distinción en el nuevo autoritarismo entre regímenes autoritarios excluyentes e incluyentes (Stepan 1978). La depresión económica (crisis del endeudamiento) es otro factor estructural más, cuya importancia debe considerarse como alta porque

en general puede constatarse que las crisis económicas favorecen un cambio de sistema en cualquier dirección (Linz & Stepan 1996). Generalmente se le atribuyó mucha importancia en el proceso de transición democrática a la sociedad civil, especialmente en el contexto de cuestiones de los derechos humanos, con las que los regímenes autoritarios fueron confrontados desde la política de derechos humanos que llevaba a cabo el presidente estadounidense Jimmy Carter. En este sentido, el caso de Argentina es tal vez el más llamativo. Allí las organizaciones de derechos humanos, dado el alto grado de violencia del régimen militar, cumplieron un rol importante en el proceso de transición. Forman parte de la resistencia de los sectores de la clase media cuando ellos perciben el fracaso del autoritarismo en el ámbito económico y social. Posteriormente resurgen los partidos políticos, y sobre todo allá donde la transición iba a ser negociada, ellos volvieron a tomar el liderazgo. Respecto al grado de movilización de las masas y su incidencia en la democratización, la génesis de la transición muestra que no existe ninguna relación directa con la dinámica de la transición en el sentido de que mayor movilización causaría un mayor grado de ruptura entre el pasado autoritario y el nuevo orden democrático. En Portugal la relación era incluso inversa. A pesar de que el régimen de Salazar era visto positivamente por más ciudadanos que, en España, el de Franco (Linz 1981), se llegó aquí a una política de transición mucho más agitada. Solo en Portugal hubo al comienzo una ruptura tal que no permitió un desarrollo lento, determinado también por el curso izquierdista de los militares, después del retrasado proceso de descolonización.

Conviene añadir que la ciencia política prestó mucha atención a las decisiones institucionales (*institutional choices*) de los actores políticos con relación, por una parte, a las alternativas entre el presidencialismo y el parlamentarismo (véase lección VII), y, por la otra, a la alternativa entre los sistemas de representación mayoritaria y de representación proporcional (véase lección X). Se suponía que las opciones realizadas en el mismo momento de la transición pudieran perdurar en el tiempo y por lo tanto tener un efecto determinante sobre la consolidación de las jóvenes democracias. De hecho, se pudo observar en medio de permanentes debates de reforma un alto grado de estabilidad de la decisión institucional que los actores acordaron al iniciarse la transición. Sin embargo, las expectativas de una asesoría política influyente se vieron decepcionadas, salvo algunas excepciones (entre otras, la República de Sudáfrica). En la práctica, las decisiones institucionales dependieron muchas veces precisamente de aquellas constelaciones de fuerzas y perspectivas de poder de los actores políticos, que se reflejaban en el tipo de transición (véase Nohlen & Kasapovic 1996). El poco impacto de la disciplina se explicó también por su predilección taxonómica, es decir, su inmersión en sistemas conceptuales y clasificatorios

que frecuentemente descuidaban el análisis empírico comparativo que tiene en cuenta la complejidad e individualidad de cada caso.

## II. EL CONTROL DEL PODER EN PROCESOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

El control del poder es, sin lugar a duda, un tema clásico de la teoría política. Sin embargo, no conviene en esta oportunidad citar a todos los autores de prestigio que han contribuido al debate, desde la antigua Grecia pasando por los grandes teóricos de la separación de poderes hasta los pensadores de hoy en día, iluminando el papel crucial que desempeña el control del poder en el concepto del buen gobierno y de la democracia constitucional, así como tampoco su relación con uno de los más altos valores de la política: la libertad.

Mi atención se dirige a procesos históricos concretos, para ver cómo se desenvuelve el *topos* del control del poder en situaciones cambiantes. Me interesan las tres dimensiones de comparación: en primer lugar obviamente la diacrónica o vertical, pues quisiera comparar situaciones diferentes en un mismo país, en segundo lugar la comparación sincrónica u horizontal entre países, para ver las similitudes y diferencias en el desarrollo del concepto estudiado, y también cómo influyó el contexto en su significado y actualidad histórica, en tercer lugar la comparación diferida en el tiempo, un tipo de comparación mixta entre las dos primeras comparaciones, cuando los casos se distinguen mucho en el tiempo, aunque tengan similitudes que propician la comparación (el caso de los *comparable cases*). Escogí Alemania, España y México. Confieso que esta selección tiene un trasfondo personal. Sin embargo, respecto al proceso de transición hacia la democracia, representan tipos diferentes: Alemania, un caso de ruptura y refundación de la democracia después de haber sido liberada de un régimen totalitario; España, un caso de transición pactada de contenido rupturista después de la muerte del dictador y de haberse demostrado la inviabilidad del continuismo; México, un caso de transición lenta y continua hacia el pluralismo político, de continuidad respecto a la constitución escrita, estableciendo finalmente nuevas reglas e instituciones electorales que permitieron primero el libre acceso al poder de las alternativas políticas y segundo, como efecto novedoso, que la constitución «se realizara» (Konrad Hesse).

Desde una perspectiva histórica, el control del poder surge como anhelo y proyecto en situaciones de transición de un régimen monocrático, totalitario o autoritario hacia algo diferente, en especial hacia un Estado constitucional. Así, en Europa del siglo XIX se vislumbra primeramente en procesos de transición de una monarquía absoluta a otra de tipo constitucional, y últimamente, en América Latina

a finales del siglo XX, de un régimen autoritario a una democracia constitucional representativa. Como objetivo y concepto guía en la organización de los poderes públicos, está especialmente presente en los procesos fundacionales de un Estado constitucional, cuya propia identidad parece depender del grado del control del poder que se establece primero en la Carta Magna, segundo en el ejercicio efectivo del poder conforme a los preceptos constitucionales. Estos procesos fundacionales parecen formar momentos claves en la concretización práctica de la teoría del control del poder (véase, desde una perspectiva jurídica, Del Refugio González & López Ayllón 1999). Sin embargo, el diseño constitucional en función de la limitación de poderes y el grado de vigencia que ellas alcanzan por los mecanismos de control, dependen no solo de la buena teoría y su aplicación en la práctica, sino de manera crucial del contexto histórico.

## 1. Alemania

En Alemania, en los años de posguerra, o sea después del totalitarismo nazi, el control del poder cobró enorme importancia como objetivo político en el sentido de impedir que tal exceso de poder —más allá del desastre humano que implicaba— no se repitiera nunca más. De este modo, el tema del control del poder no implicaba solo la absoluta negación como nefasta experiencia del régimen anterior, sino también una relativa negación del régimen pre-totalitario de la República de Weimar que constituyó de alguna manera el marco constitucional en el que Hitler subió al poder. Se puso en cuestión el ordenamiento constitucional de Weimar, su sistema de gobierno, su sistema electoral, la estructura del Estado con predominio prusiano, etcétera, por parte de los investigadores que ubicaron las causas del derrumbe de la primera democracia alemana en este ámbito. En tal sentido, la constitución de la República Federal puede leerse en parte como una respuesta al diagnóstico crítico de la anterior constitución, por ejemplo su carácter netamente representativo (eliminando elementos plebiscitarios), parlamentario (reduciendo las funciones del Presidente a meras funciones representativas) y federal (rediseñando los Estados miembro, dotándolos con una fuerte participación en la formulación de las políticas nacionales). Especialmente el federalismo fue pensado como fuerte elemento contra el poder concentrado en la Federación, idea y diseño sobre todo promovidos por las fuerzas ocupantes de Alemania Occidental en aquel entonces, pues ellos intervinieron en el proceso constituyente de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*). Sin embargo, la renovación institucional que fortalecía el carácter representativo y parlamentario del sistema político, suscitó algunas dudas acerca de su idoneidad para mejorar el control político del poder. Se restringía la participación del pueblo solo a actos electorarios y se concentraba

el poder político en el gobierno, emanado de las elecciones parlamentarias, o sea se limitaba el control del poder institucionalizado al abolir plebiscito y referendo como mecanismos de control político vertical así como al disminuir las anteriores competencias del presidente de las que disfrutaba en el modelo de Weimar, reduciendo de esta manera el control político horizontal. Con estas tendencias, el tema del control del poder en el nuevo ordenamiento constitucional no terminó con la aprobación del *Grundgesetz* (hecha no por el pueblo en un referéndum, sino por los Estados miembro de la Federación), sino cobró importancia *ex post* en el debate de constitucionalistas y politólogos. Especialmente el tipo de gobierno parlamentario con voto de censura constructivo y posibilidades muy restringidas de disolución del parlamento recibió mucha crítica. Ella se reflejó, por ejemplo, en el muy conocido estudio de Karl Loewenstein titulado *Teoría de la Constitución* (1976). En la versión alemana (*Verfassungslehre*) de 1958, Loewenstein añadió al original inglés de la obra, publicado en 1957, un capítulo sobre el «parlamentarismo controlado» de la entonces «República de Bonn», en el que el famoso autor denuncia incluso el carácter demo-autoritario del parlamentarismo alemán por desequilibrar la relación del poder en el triángulo formado entre gobierno, parlamento y electorado. En términos acordes con nuestro tema, destacó el control del poder constitucional del parlamento para controlar el poder. Sin embargo, con el tiempo, aunque el *topos* del control del poder siguió vigente, la evaluación cambió fundamentalmente hacia una de mayor sensibilidad de contexto. Dolf Sternberger (1964), seis años más tarde, también cuestionó la vigencia del control del poder (parlamentario) en el gobierno de gabinete para llegar, ya, a una defensa del sistema parlamentario en general adhiriéndose a la teoría británica, expuesta por Walter Bagehot en su famoso estudio *The English Constitution* (primera edición de 1867). Según Sternberger, el control político del poder (parlamentario) había pasado del parlamento a la oposición parlamentaria, dado que la mayoría parlamentaria era llamada a gobernar. En términos del tipo de control de poder, en esta nueva distribución de funciones de control en el ámbito del sistema político, se confiaba en el control del poder vertical, cuyo ejercicio consistiría en sancionar la gestión de los gobernantes, en la posibilidad de alternancia en el gobierno. El control del poder (político) pasaría a manos de los votantes. Su tesis central, según la cual se había abolido la separación de poderes sin perder la libertad, revela todavía algo de la preocupación que había impulsado a Sternberger a defender la nueva estructura del poder en el sistema parlamentario. En resumen: este sistema era compatible con el control del poder para garantizar el libre ejercicio de la libertad. Como se apreció más tarde, en el nuevo constitucionalismo el control del poder se había establecido como principio constitucional (Meyn 1982). En este sentido, conviene añadir que varias otras

instancias de control del poder se constituyeron en el mismo proceso fundacional o pronto empezaron a desarrollarse para completar el escenario de mecanismos de control, instancias como el federalismo, el Tribunal Constitucional Federal, el Banco Federal (hoy Banco Central Europeo), el Ombudsman, el Ombudsman Militar, etcétera, todos de tipo institucionalizado que hacen que hoy en día, en términos comparativos, la República Federal de Alemania cuente con la mayor cantidad de entes de control, en la terminología reciente de *veto players* (Tsebelis 2002). Lo interesante del debate de aquel entonces se ubica, sin embargo, en dos aspectos: primero que el tema del control del poder se vinculó, desde un principio, con el de cuidar el funcionamiento del sistema político. El totalitarismo fue visto no tanto como resultado de falta de control del poder, sino de falta de capacidad funcional de la institucionalidad política de la democracia de Weimar. Conforme a este diagnóstico, se profesó un concepto integrado de control, control *ex ante*, haciendo depender el gobierno de la mayoría parlamentaria, estabilizando este gobierno en caso de que perdiera la mayoría parlamentaria, y control *ex post* por el propio electorado, confirmando a los gobernantes o retirando su confianza en ellos según la evaluación de su gestión por parte de los gobernados. Segundo, por confiar en las elecciones como principal medio de control del poder político.

## 2. España

En España, durante el franquismo mismo, el concepto de control del poder tenía una connotación muy diferente, pues se refería más bien al aspecto de qué grupo en el campo del franquismo mismo controlaba el poder, qué grupo mandaba. El franquismo nunca fue un movimiento homogéneo, y el «Caudillo» Francisco Franco mismo pudo bien aprovechar las diferencias internas para establecer y mantener su propio mando por encima de los grupos. Así, por ejemplo, en una época, los hombres del Opus Dei controlaban el poder, en otra época sectores modernizantes. Esta tendencia de lucha interna aumentó cuando el franquismo, después de Franco, perdió buena parte de sus perspectivas de futuro con la muerte (en atentado de la ETA) de Luis Carrero Blanco a finales de 1973. A pesar de la diferenciación interna creciente dentro de la elite política sustentadora del régimen, generando sectores que favorecieron una cierta apertura (véase Nohlen & Huneeus 1984), el ejercicio del poder siguió férreamente autoritario, como demostraron los procesos de Burgos contra miembros de la ETA y la constante persecución de la oposición al régimen. La oposición democrática, sin embargo, no luchó bajo el lema del control del poder que hubiera significado pedirle al franquismo una reforma interna, sino por la ruptura con el franquismo, por un cambio de sistema, por un régimen democrático y socialista (véase Vilar 1971),

en cuyo marco se establecería el control del poder. Más allá de este objetivo, sus demandas eran más concretas, referidas sobre todo a la amnistía, la «amnistía de nunca acabar» para emplear el *slogan* de la época, para los tantos presos políticos (pues como se decía, la oposición vivía, pero en la cárcel), cuyo logro fue visto como el de una primera parcela de libertad. En términos más generales, se postularon las libertades de expresión, reunión y asociación así como el respeto de la cultura de las nacionalidades periféricas. Aunque muerto Franco en 1975, el régimen autoritario quedaba vivo pero, como resultado de la propia modernización de la economía y de la sociedad, aumentaron los síntomas de crisis y de inviabilidad del continuismo. Después del respectivo experimento fallido de Carlos Arias Navarro, el Rey Juan Carlos I, entronizado por Franco, escogió a Adolfo Suárez de una terna de propuestas para conducir un gobierno de apertura. Su proyecto era reformista en términos de no quebrar con la legitimidad franquista, lo que significaba conseguir el apoyo de las cortes franquistas, y pactista en términos de entablar contactos con la oposición democrática e integrar demandas suyas en su plan de reforma y de operación. En este sentido, fue clave la aprobación de la Ley para la Reforma Política por parte de las cortes el día 18 de noviembre de 1976, porque incluía como efecto el desmantelamiento del régimen franquista. Esta ley constaba de dos artículos y decía en el primero: «La democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado». Así, la propia reforma integró el tema del control del poder en su seno por declarar que el futuro sistema político descansaría en el principio democrático (soberanía popular, elecciones, referéndum) y en el Estado de derecho (los derechos de la persona como límites de la acción del poder político). Se expresó sobre las bases de legitimidad del futuro orden constitucional por establecerse, obviamente sin entrar en temas de diseño específico que hubiera sido incluso contraproducente por la falta de legitimación de las cortes franquistas, denunciada por la oposición democrática de organizar el poder de la futura democracia española. Sin embargo, en el segundo artículo, la Ley para la Reforma procuró el sistema electoral para elegir el Congreso de los diputados y la forma de composición del Senado. Respecto a lo primero, conviene recordar que en el diseño del sistema electoral, el gobierno tomó muy en serio criterios de la oposición democrática que estaba reunida masivamente —por primera vez sin intervención de la policía— en el Hotel Eurobuilding de Madrid para debatir el tema electoral. Lo recuerdo vivamente por haber sido, junto a Maurice Duverger, el invitado extranjero para intervenir en los debates (véase CITEP 1977). A pesar de estas señales de apertura, la oposición postuló votar «No» en el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política,

pero que aun así fue aprobada por una mayoría abrumadora, decisión popular que legitimó la continuación del proceso de transición.

Aquí tampoco conviene seguir narrando cómo cambió España, historia que por lo demás es bien conocida, dado que ha sido considerada como modelo de transición en América Latina y en otras partes del mundo. En este proceso hacia el establecimiento de una monarquía parlamentaria, destaca en primer lugar el sentido de reconciliación, concertación y consenso reinante entre los actores políticos de la transición que incluía un pensamiento en términos de participación y control. Por ejemplo, Adolfo Suárez, antes de institucionalizarse constitucionalmente el sistema parlamentario, declaró gobernar conforme al gobierno parlamentario, o sea, hacer depender su política del apoyo parlamentario. La constitución resultó como obra de todas las fuerzas integrantes de las primeras cortes elegidas por sufragio universal, y con ella se estableció el control de poder como concepto inseparable de una democracia constitucional (véase Aragón 1995). Como en Alemania Federal —que sirvió en algo de modelo—, las limitaciones y el control del poder se organizaron bajo la denominación de «Estado de derecho democrático y social» e incluían también instancias de control más allá del sistema de gobierno. En segundo lugar, destaca la importancia que han tenido los electores en la transición y la consolidación de la democracia. Aprobaron la Ley de Reforma Política, apoyaron al partido UCD —de alguna manera un partido instrumental que conducía el proceso desde el gobierno— en las elecciones parlamentarias, aprobaron la Constitución de 1978, volvieron a apoyar al partido mayoritario en las elecciones de 1979 para abrir, en 1982, el camino hacia una alternancia en el gobierno, hecho interpretado como definitorio para el fin de la transición y la consolidación de la democracia (véase Nohlen & Hildenbrand 2005).

### 3. México

En México, el autoritarismo ha tenido una trayectoria muy diferente. Su desmantelamiento ha sido un proceso largo, vinculado con espacios cada vez más amplios por parte de sectores disidentes para formar alternativas al poder hegemónico, ejercido por un solo partido. La Constitución establecía reglas de separación de poderes, pero los poderes metaconstitucionales (Jorge Carpizo) no permitieron gobernar conforme a los preceptos de la Carta Magna. O sea, existían las disposiciones constitucionales, pero faltó la voluntad política de la clase dirigente de ponerlas en práctica. El poder era concentrado en el Presidente, y este poder institucional era ejercido a través del partido hegemónico, conducido por él, y renovado en elecciones periódicas, desiguales, acaso, fraudulentas, si hubiera sido necesario para lograr el resultado deseado. En estas condiciones, el clamor por

el control del poder era en buena parte idéntico con el de abrir el sistema, hacer valer la normativa constitucional, permitir el pluralismo político, organizar un poder electoral independiente, celebrar elecciones limpias y honestas y entregar al electorado la decisión política sobre quién debe gobernar el país.

No conviene aquí tampoco seguir describiendo los acontecimientos de la transición mexicana. Quisiera destacar —en nuestro contexto— tres aspectos. El primero consiste en la importancia del *topos* del control en el ámbito del derecho público y en el debate político en general con sus propias características. En el ámbito constitucional, el tema se marcó por la existencia de una «constitución» y su falta de «realización». Más allá de considerar los mecanismos constitucionales de control, la pregunta era, cómo obligar a los gobernantes a actuar exclusivamente en los términos que las leyes lo permitan (Huerta Ochoa 2001), en otras palabras, cómo hacer efectivas las limitaciones del poder por un pertinente control. De esta manera, el *topos* pasó a un ámbito más allá de lo constitucional, a la estructura del poder real y a la tradición autoritaria de su ejercicio por parte de la clase política. El *topos* se transformó en el del control de los políticos, no tanto en el sentido que José María Maravall (2003) le daba al tratar el tema de la democracia interna de los partidos, sino en el sentido de un control social, o sea —frente a los límites del control político— por parte de grupos civiles, movimientos sociales fuera de los canales institucionalizados de control del poder. Esta tendencia por cierto no se restringe a México, sino engloba a América Latina en general, lo que hace pensar que es un fenómeno no tanto relacionado con una cierta estructura institucional del poder sino con la cultura política de la región (Nohlen 2008). Ha generado toda una tendencia a favorecer mecanismos de participación y control del poder que confluyen en el concepto de democracia participativa, aunque este es un concepto muy vago e incluye mecanismos de control institucionalizados (referendo, plebiscito, revocación de mandato) y no institucionalizados (protestas en la calle, bloqueo de acceso a lugares estratégicos, etcétera). Lo importante es que las acciones de control no institucionalizado no se entienden como sumándose a los mecanismos de control institucionalizado, sino a menudo como dirigidas en contra de lo institucional en general.

El segundo aspecto consiste en la importancia de las elecciones en el desarrollo de la cuestión del control del poder. Por un lado, la reforma electoral de 1996, creando instituciones independientes de organización y control jurídico de las elecciones, ha sido esencial para cambiar el carácter (de semi-competitivo a competitivo) y el alcance (el efecto sobre el sistema político) de las elecciones en México. Por otro lado, los resultados de las elecciones, primero de las parlamentarias en 1997, después las presidenciales en 2000, han cambiado todo el escenario del control del poder en México hasta invertir el problema. Sus resultados han

devuelto a la Constitución su carácter de tal, o sea su sentido como instrumento de limitación y control de poder. Han revalorizado los preceptos constitucionales en favor de un Congreso que se ha vuelto fuerte en ejercicio de sus competencias de control y en detrimento del Presidente, ahora mucho más débil, desprovisto de sus competencias metaconstitucionales. Así, la pérdida de mayorías parlamentarias en apoyo al presidente, fenómeno estructural debido al tipo tripartito del sistema de partidos políticos generado en el proceso de transición, ha puesto en cuestión el propio funcionamiento del sistema democrático en México.

El tercer aspecto reside, como consecuencia de lo anterior, en el debate sobre la institucionalidad y su reforma; se impuso como tema al lado del tópico heredado del tiempo del autoritarismo, el control del poder, el del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Así han entrado en debate las relaciones entre el Presidente y las Cámaras, su flexibilización, y reformas institucionales que procuran mayorías parlamentarias al Presidente en el ejercicio de su mandato. Me parece que los últimos escritos de Diego Valadés (2003, 2005, 2007) son los más llamativos para demostrar el rumbo hacia donde se dirigen sus análisis. Aunque permanece en su pensamiento todavía una preocupación por la concentración del poder en una sola persona, como se puede constatar en su fundamentación de su propuesta de un «gobierno de gabinete», visualiza cada vez con mayor ímpetu los problemas de gobernabilidad democrática que llaman a «parlamentarizar el presidencialismo». Conviene añadir que en el largo proceso de transición en México se han introducido otras instancias de control de poder como el Ombudsman, el tribunal constitucional (como función de la Suprema Corte de Justicia), el mencionado Tribunal Electoral (como ente del Poder Judicial de la Federación), etcétera, a nivel nacional y también a nivel de los Estados miembro.

#### 4. Síntesis comparativa

El concepto de control atraviesa en este pequeño estudio comparativo, diferido en el tiempo, casi todo el campo de significados distintos: control del poder por parte de los gobernados, control del poder por parte de los gobernantes, control político, social, jurídico, control institucionalizado, control no institucionalizado. A pesar del objetivo común de los procesos de transición en los tres países observados, el tipo de régimen anterior y el tipo de transición han influido mucho en el significado y en la incidencia del control de poder resultantes. En Alemania y España, la ruptura y la ruptura pactada (o la reforma de sentido rupturista) han dado paso a una refundación de la democracia como negación del régimen anterior y también en parte al régimen predictatorial (véase González Encinar *et al.* 1992). En la nueva Constitución el control del poder iba a albergarse en el concepto de

Estado de derecho democrático y social. Aunque se recordaba la relación de la separación de poderes con el valor de la libertad, el *topos* del control del poder perdió importancia en el discurso constitucional y político casi simétricamente con la superación de esta doctrina clásica, sin que se pusiera en cuestión la protección de la libertad. En los debates acerca de la relación de los poderes en el sistema parlamentario, se impuso la cuestión de cómo gobernar, de cómo estabilizar el gobierno en consideración del necesario y existente pluralismo político. Al mismo tiempo crecieron otras instancias de control de poder que completaron —desde una perspectiva politológica (Helms 2006)— el panorama de los *veto players*.

En México, se han podido observar algunas tendencias similares, por ejemplo en la expansión o diseminación de las instancias de control, pero destacan las diferencias, ya en la ocurrencia de los distintos tipos de control del poder —algunas aún en estado embrional (por ejemplo el federalismo)— y el marcado conflicto entre formas institucionalizadas y no institucionalizadas del control del poder. El proceso de transición fue largo, no adicto a una refundación del sistema constitucional, pero dirigido a poner en vigencia los preceptos materiales y las reglas procedimentales de la Constitución. El ímpetu se expresó en la demanda por el control del poder presidencial, ejercido casi sin límites en el marco de un sistema presidencial, en el que la separación de poderes como concepto fundamental de organización de los poderes del Estado asuma un papel mucho más importante. Sin embargo, cuando el proceso de transición pasa a posibilitar elecciones libres y generar una alternancia en el gobierno, la Constitución empieza a realizarse y —dado el tripartidismo como estructura del sistema de partidos emanada de la propia transición— a volver complicada la generación de un gobierno eficaz en el marco del presidencialismo tradicional. Es en este contexto que se reorienta el debate hacia el *topos* de cómo gobernar, cómo renovar el sistema presidencial en función de un gobierno eficaz (véanse Nohlen & Fernández 1998; Valadés 2003; Carpizo 2007). Es interesante observar que las ideas de reforma se nutren en parte de conceptos europeos, especialmente de los casos aquí referidos: la parlamentarización del sistema político, o sea la sustitución del sistema presidencial por un sistema parlamentario, o la parlamentarización del sistema presidencial, es decir, la introducción de prácticas de origen parlamentario (como el gobierno de gabinete) en un sistema presidencial.



### XIII

## CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La «consolidación de la democracia» es tal vez la expresión y evocación más frecuente a partir de la transición a la democracia en América Latina. Es un proyecto, por cierto no acabado, y una perspectiva bajo la cual se pueden medir todos los acontecimientos y cambios en los últimos treinta años. Muchas evaluaciones de la época destacan lo singular de la continuidad democrática de la región. Nunca en la historia latinoamericana la democracia había estado tan extendida y tan permanente. No obstante, pasan rápido a llamar la atención a fenómenos y estructuras que cuestionan sobre todo avances en un sentido más sustancial de la democracia. Con estas reservas objetan también la consolidación de la democracia en la región. Sin duda, las evaluaciones varían según el observador y también según el país observado. En esta lección, vamos a debatir la cuestión por el lado del observador y sin mayor especificación por país. Esto incluye primero distinguir entre diferentes conceptos de consolidación y de democracia que manejan los observadores, lo que influye mucho en la apreciación de lo observado a nivel regional. Segundo, vamos a distinguir entre diferentes hipótesis sobre los factores que impiden o por lo menos dificultan la consolidación de la democracia. Tercero, llamaremos la atención a los desafíos de la consolidación democrática en su contexto. Cuarto, con la gobernabilidad democrática, trataremos un fenómeno de un ámbito en, el que la ciencia política, como disciplina integradora de diferentes enfoques es potencialmente la más llamada para estudiar qué puntos de salida hay para aumentarla en función de consolidar la democracia. Y quinto, finalmente, estudiaremos la función de los Tribunales Constitucionales en este noble objetivo.

## I. LOS CONCEPTOS DE CONSOLIDACIÓN Y DEMOCRACIA

La consolidación democrática es, por cierto, uno de los conceptos normativos más utilizados en la investigación comparativa del desarrollo de la democracia en América Latina. Aparece ya como etapa en el modelo de transición a la democracia propuesto por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986) que diferenciaron entre liberalización del régimen autoritario, transición a la democracia y consolidación de la democracia.

### 1. Consolidación

Respecto al criterio temporal, conviene añadir que consolidación no se puede equiparar con la permanencia o la persistencia de la democracia en el tiempo. Pero su mantenimiento es una condición previa indispensable para la consolidación de la democracia, es decir, para la alta probabilidad de su existencia asegurada.

El término «consolidación» se aplica de maneras muy distintas. Muchas veces se mezclan en su conceptualización dos cuestiones: la de su definición y la de los factores de los que depende. Se puede formular: mientras más amplio sea el concepto, más elementos causales de explicación posee. En las consideraciones siguientes vamos primero a indagar el concepto de consolidación, después, los factores de los que depende.

En el curso de la investigación sobre la consolidación, su concepto ha ido asumiendo un formato multidimensional. Leonardo Morlino (1986) veía la consolidación como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido. En el marco de este inicial concepto de consolidación que se fija en los actores políticos, siguiendo el enfoque centrado en los actores que era el más adecuado para explicar la transición a la democracia, el proceso de consolidación se enmarca en una continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido. Philippe Schmitter (1993: 4) incluyó en el concepto de la consolidación el problema de la organización institucional de la democracia, con la cual están de acuerdo los actores políticos y que es apoyada por los ciudadanos. La democracia gracias a su propio diseño institucional tiene que merecer su consolidación. En cambio, Guillermo O'Donnell (1996: 11) apuntaba al horizonte de expectativas de los actores y los ciudadanos, en el sentido de que las elecciones libres y el pluralismo político se mantuvieran también en el futuro sin limitación temporal. Al compartir la mayoría de los actores políticos y de la opinión pública esta expectativa, los actores políticos dirigirían sus estrategias con respecto a ella. Con ello, hizo depender de forma todavía más intensa la consolidación ahora no de la calidad,

sino de la expectativa de su permanencia, de modo que los actores y los ciudadanos diseñan sus estrategias políticas contando solo con este único juego. De forma similar, Juan J. Linz y Alfred Stepan definían a la consolidación de manera estrecha como el reconocimiento de un complejo sistema de instituciones, reglas, sugerencias y limitaciones, como «the only game in town» (1996: 30) (el único juego en el pueblo). Pero también distinguían varias dimensiones del problema de la consolidación: la dimensión conductual, ningún actor político, social o económico persigue sus objetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; la dimensión de la actitud, una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos —una concesión a los resultados de las encuestas sobre la democracia como valor y en su funcionamiento—; la dimensión constitucional, tanto el gobierno como también la oposición se someten a la constitución y solucionan sus conflictos en el marco de sus reglas en relación al juego del sistema político. Además, Linz y Stepan separaron la cuestión de la calidad de la democracia de la de la consolidación. En su opinión, hay (de manera categorial) solamente una clase de democracias consolidadas, pero dentro de esta existe (de manera gradual) un continuo que abarca desde las democracias de baja calidad hasta las de mayor calidad. En cambio, en otros autores, la baja calidad de la democracia se convirtió en componente integral del problema de la consolidación. Finalmente, Andreas Schedler (2002), tras una amplia revisión de los enfoques, concluyó en destacar tres abordajes, casi definitorios, a la problemática de la consolidación: (1) el procesual, en el que se afirma que las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos a la democracia; (2) el actitudinal, orientado a la elite política, en el sentido de que sus miembros, y sobre todo los gobiernos, desarrollan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia; y (3) el orientado a las bases socioeconómicas, en el sentido de que su desarrollo sea propicio para la continuidad democrática.

## 2. Democracia

Contemplar el concepto de democracia nos remite a la cuestión planteada por Philippe Schmitter (Schmitter & Karl 1991) y Robert A. Dahl (1999) acerca de lo que tiene que ser consolidado, o, de forma más amplia: ¿Qué es la democracia? El debate en América Latina sobre esta cuestión demuestra que no existe el más mínimo consenso. Aquí podemos restringirnos a señalar solo dos ideas y cómo influyen en el objetivo de la consolidación de la democracia. La primera idea se

refiere al desacuerdo sobre la democracia misma, su definición por un lado como un procedimiento para decidir sobre competidores y sus programas de gobierno, y por otro como algo más sustancial que invita a esperar de ella beneficios económicos y sociales. La segunda idea supone que al lado de la democracia representativa existen otros tipos de democracia, entre los que se puede escoger cuando la forma existente no rinde, sin renunciar por ello a valores democráticos.

La primera idea relativa a la disyuntiva existente entre el concepto procesual y sustancial tiene efectos sobre la consolidación de la democracia, pues la orientación al concepto sustancial pone constantemente en peligro la consolidación de la democracia en su sentido procesual. Esta idea incluye la mayor inclusión de la gente en el proceso político a través de la ampliación de la representación (más allá de los partidos políticos) y en la toma de decisiones a través de los mecanismos de la democracia directa. Sin duda, es un proceso positivo, pero ambiguo, pues en la medida en que se amplía el concepto de democracia hacia lo sustantivo, crece también la responsabilidad de la sociedad por la consolidación de la democracia. «Si el proceso democrático maximiza nuestra oportunidad de vivir bajo leyes producto de nuestra propia elección, entonces [...] nos faculta también para actuar como personas moralmente responsables» (Dahl 1999: 67). Aunque se mantiene en el discurso político la distinción entre el Estado y la sociedad (como una relación entre lo malo y lo bueno), entre la clase política y la sociedad civil, y de la responsabilidad del Estado frente a, por ejemplo, el clientelismo y la corrupción, la manera cómo la democracia se ejerce queda en manos de la propia sociedad, de modo que la democracia real resulta ser un verdadero espejo de los valores, actitudes y conductas que predominan en la sociedad. En este sentido, la consolidación de la democracia se convierte en un problema de la propia sociedad, el de comportarse conforme a los valores que se dictan a una democracia. La segunda idea parece aliviar un poco la tensión por ofrecer una alternativa dentro del molde democrático, cuando la sociedad se desespera por el funcionamiento de la democracia como vivo retrato de cómo funciona ella misma. Esta alternativa de favorecer la democracia, tan presente en el ideario latinoamericano, en realidad no existe; por lo menos no en términos de valores democráticos sustantivos. La reciente experiencia latinoamericana lo confirma. La alternativa supuestamente democrática no es solo una solución inferior a la democracia representativa, sino ni más ni menos un autoritarismo plebiscitario, combinando «un poder ejecutivo casi ilimitado con el gusto latinoamericano por no llamar las cosas por su nombre» (Rangel 1985: 41). Más allá de su negación del pluralismo político y del Estado de derecho, alimenta la confusión conceptual en torno a la democracia. Por lo tanto, la orientación hacia el concepto sustancial de la democracia ha generado muchas ilusiones las que a su vez han contribuido al

fenómeno del desencanto y al sentimiento de retorno al autoritarismo, sin que se haya articulado en América Latina (y en el ámbito de la ciencia política) mucho espíritu crítico y autocrítico. Tiene razón Miguel Carbonell cuando sentencia: «En los procesos de transición hubo puntos de ingenuidad. Por un lado, se creyó que la democracia podría asentarse sin contar con los principales protagonistas de cualquier sistema democrático: los ciudadanos [....]. Por otro lado, se pensó que el establecimiento de un régimen democrático (con frecuencia caracterizado con criterios formales que destacan solamente aspectos relacionados con las elecciones como método para acceder al poder) podía por sí solo servir para remontar problemas seculares [....]. Una tercera ilusión consistió en no ser capaces de enlazar el concepto de democracia con el Estado de derecho» (2006: 153).

## **II. FACTORES OPUESTOS EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**

En primer lugar tenemos que entender que los factores que intervienen en el proceso de consolidación son diferentes de los que favorecieron o permitieron la transición a la democracia (véase lección XII). Son más bien factores estructurales, mucho mayores en cantidad y cubren ámbitos mucho más amplios. Se ubican en el contexto histórico, económico y social en el que la democracia se desarrolla en esta u otra dirección y se refieren por supuesto también a la democracia misma, por ejemplo su estructura institucional.

A grandes rasgos, se puede distinguir entre la siguiente media docena de hipótesis sobre factores económicos, sociales, políticos, político-institucionales, político-culturales y socio-culturales que obstaculizan la consolidación democrática.

(1) La hipótesis de la carencia económica apunta al insuficiente desarrollo económico. Por lo general respeta el supuesto de las teorías de la modernización (Jaguaribe 1973; Pasquino 1974; Graciarena & Franco 1978) en el sentido de que la democracia es un resultado del desarrollo económico y el cambio social, y por lo tanto refuta fundamentalmente una consolidación de la democracia que preceda a este proceso (Lipset 1987; Przeworski 1996; Huntington 1996). De manera menos determinista, afirma también que el crecimiento económico en los últimos decenios no ha sido suficiente para desencadenar los variados efectos que serían capaces de consolidar la democracia.

(2) La hipótesis de la carencia social se enfoca en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social (Midlarsky 1997; Lamounier 1999) y afirma que el neoliberalismo no ha logrado pagar la «deuda social» de anteriores estrategias de desarrollo

fracasadas. Al contrario, la política neoliberal ha hecho todavía más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Especialmente partes de las clases medias se han visto precipitadas a la miseria. La medida creciente de la pobreza y la desigualdad sería contraria a la consolidación de la democracia (Castañeda 2003).

(3) La hipótesis de la carencia política se basa en los análisis sobre los déficits de la democracia. Partiendo de un amplio concepto de democracia, que incluye también el problemático entorno social y político-cultural de la democracia, se señala la falta del Estado de derecho, la insuficiente responsabilidad horizontal (*accountability*), el predominio de los esquemas de conducta tradicionales de la élite política, el clientelismo y la corrupción. Una democracia de menor calidad no se podría consolidar.

(4) La hipótesis de la carencia político-institucional, hipótesis con mayor consenso en el mundo académico, como señala por ejemplo el estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina, supone problemas estructurales de los sistemas políticos, que han llevado a bloqueos de la política, o a una menor eficiencia de la actividad de gobierno. Se tematizan la arquitectura institucional del sistema político, el sistema de gobierno (véase lección VII), el sistema electoral, el sistema de partidos, la articulación del disenso, y la producción del consenso. Sin el incremento de la gobernabilidad no está garantizada la exitosa realización de los programas económicos y sociales, y por lo tanto no sería posible resolver el problema de la consolidación (Linz & Stepan 1996).

(5) La hipótesis de la falta de confianza ve la consolidación como dependiente de la confianza de la población en la democracia como el orden político preferido y en la satisfacción con los resultados de la política. Lo que se cuestiona es la confiabilidad de la democracia, cuya dimensión actual en América Latina se considera como insuficiente para la consolidación de la democracia (cf. Nohlen 2003).

(6) La hipótesis de la carencia de capital social se enfoca en la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros. Parte de la tesis de que tiene que existir una cierta medida de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado (Putnam 1993). En América Latina se carecería del capital social correspondiente (Latinobarómetro 2003 en adelante).

Desde luego, la consideración orientada por los déficits corre el peligro de descuidar la referencia contextual de la consolidación, la cual permite reconocer recursos y progresos relativos en favor de la medición de valores normativos de la democracia, los cuales son de naturaleza ideal-típica, y siempre se ven afectados por déficits. Si la eficiencia y la transparencia institucionales se elevan al

rango de imperativos de la consolidación, esta depende de normas que incluso las democracias consolidadas no (siempre) cumplen (compárese, entre otros, el problema de la transparencia y la eficiencia del sistema de decisiones conjuntas).

### III. DESAFÍOS A LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

En las consideraciones siguientes nos vamos a restringir solo a desafíos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos: externos, por ejemplo la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos; y también internos, por ejemplo el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más percibidos como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ya, la justicia social. Este desafío no solo es un objetivo en sí mismo sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos de turno (Frei Ruiz-Tagle 1997).

Parece oportuno iniciar las consideraciones con la advertencia de que a menudo los desafíos no resultan de los déficits sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado hace treinta años al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. A pesar de que «la democracia como principio universal de legitimidad está hoy en su punto máximo de expansión desde que existe la idea de una democracia pluralista, de masas, de partidos [...], [a pesar de que] hay una profundización de la democracia,... que se expresa en el surgimiento de inmensos electorados [...] [y en] el surgimiento de numerosas formas de participación, de ONGs, de organizaciones de todos los tipos que hacen la democracia más porosa en cuanto a la participación e incluso la expansión» (Lamounier 1997: 27), la gente habla de la crisis de la democracia, de la democracia representativa. Por falta de desafíos provenientes de regímenes no-democráticos, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, mirando hacia atrás, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, la democracia se formó y fortaleció en Europa por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado jugó un rol activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era esta la identificación que daba fuerza a la democracia no solo como idea sino también

como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, con los límites de la política neoliberal, o sea del mercado para cumplir con las demandas de justicia social, por lo tanto debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia.

(1) El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo, de los órganos de votación popular y de los partidos políticos, canales e instrumentos claves de vinculación de las decisiones políticas, tomadas en la esfera del gobierno con los intereses y preferencias del electorado. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

(2) El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad (*accountability*) en términos tanto verticales en su relación con el electorado como horizontales entre los órganos representativos y de control del gobierno. Se observa que en el discurso político en América Latina se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encauzamiento (estructuración y canalización), las instituciones son indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

(3) El tercer desafío es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos. Se refiere a dos observaciones: por un lado la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones en la región. La segunda observación, quisiera fundamentarla anecdóticamente. En la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén hacia las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría cientistas sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema, como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etcétera. Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones. Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

(4) Vinculado con esta tendencia general, otro desafío existe en privilegiar sin reserva la participación sobre la efectividad. El pensamiento reformista en América Latina parece estar impregnado aún por estrategias típicas del régimen autoritario

cuando entra en crisis: la concesión de una apertura política ampliando los canales de participación. En el correspondiente debate sobre la gobernabilidad democrática se hace hincapié en el lado del *input* (entrada), creyendo que las crisis de legitimidad se podrían superar ampliando la participación. Se subestima la importancia del *output* (salida), de la efectividad de la democracia que, como demuestran las encuestas, tiene tanta o incluso mayor repercusión sobre la satisfacción con la democracia. Tampoco se percibe claramente la relación de *trade-off* existente entre participación y efectividad. Las propuestas de reforma tienen que revertir las prioridades en sus orientaciones y privilegiar el aumento de la efectividad de los sistemas políticos. La legitimidad de las estructuras proviene del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones.

(5) Por lo tanto, los desafíos se presentan en el propio debate sobre las reformas para consolidar la democracia. (a) La percepción de la política: debido al tradicional personalismo en la región, la opinión académica y pública fija la atención en la figura del presidente en lugar de enfocar las relaciones que se establecen entre los órganos del Estado que determinan en buena medida el desempeño gubernamental del presidente. Estas relaciones, por su parte, incluyen todo el tejido de relaciones entre el Estado y las instituciones intermediarias de representación de intereses (partidos, movimientos sociales, medios de comunicación) y formas de toma de decisiones en la alternativa mayoritario *versus* consociacional que hoy en día constituyen los verdaderos criterios de diferenciación en el gobierno comparado (véase apartado VII).

(6) El sexto desafío existe en la reorientación del capital social. Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), un bien común que consiste en (a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de (b) capacidades de comunicación y (c) de cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Ahora bien: los datos de Latinobarómetro señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social. Sin embargo, esta observación resume solo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social de Putnam, considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que

uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración, presupone más que a menudo contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, por sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social en el sentido del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bourdieu. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Los encuestados siguen pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, por ejemplo, la respuesta era afirmativa con el 86%. En los años anteriores, los valores oscilaban entre 80 y 90%. No hay otra pregunta en América Latina sobre la cual haya mayor consenso. Es una sensación generalizada aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Solo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos. Ahora bien, no es que falte capital social en términos generales en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

(7) Otro desafío existe en la reforma del Estado. Es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no solo no resultó sino que no fue realmente iniciada. Me refiero primero a la reforma del Estado a nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (me refiero sobre todo a la justicia y al pleno desarrollo del Estado de derecho) y, segundo, a su relación con la sociedad. Respecto a esta última, ha habido una cierta modernización a medias como efecto colateral del achicamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral. Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad, esta falta de correspondencia temporal o secuencial entre las tres transiciones mencionadas —o sea, esta simultaneidad de lo no-simultáneo (Ernst Bloch)— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

(8) El octavo desafío se encuentra en la ambivalencia de funciones de los partidos políticos en el contexto latinoamericano. Ellos aparecen como tejidos que son estirados por ambos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que —ahora frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en el tipo clientelístico de relación con la política debido a la miseria en que vive. Evaluados según el caso de acuerdo a criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia. No obstante, sin ellos no es posible que la democracia representativa funcione (véase lección IX).

(9) La última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Aquí nos referimos a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra. En contraste con la triada bien conocida entre *polity*, *politics* y *policies*, es decir: las instituciones políticas, el proceso político y las políticas públicas, Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la ciencia política: (a) la doctrina de las instituciones políticas, (b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y (c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel subrayaba su importancia. Esta ética la definió basándose en el *civis* aristotélico como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar las reglas, así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger (1956) hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viviente, entendiéndola como un fenómeno dinámico que solo funciona a impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política solo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viviente, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

No cabe duda, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan, tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo a largo plazo. Tomamos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero solo en condiciones de una actitud ética de los que la manejan. Si los políticos a nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «todos son iguales» ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (o sea «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar «que se vayan todos»).

En cuanto a una jerarquización de los desafíos enumerados, el de la cultura política y de su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y por ende el futuro de la democracia. La cuestión decisiva respecto a la consolidación de la democracia en América Latina hoy en día es si la cultura política se adapta a las instituciones de la democracia electoral o al revés, si las instituciones políticas se adaptan a la cultura política. Se observan experiencias variadas e incluso contradictorias. Respecto a algunos países como Chile y Uruguay, por ejemplo, uno tiene la impresión que la cultura política —después de amargas experiencias de derrumbes de la democracia y regímenes militares— se desarrolla de forma proclive a la democracia representativa. En otros países como por ejemplo Venezuela y Bolivia, las instituciones parecen adaptarse a la cultura política tradicional reaparecida con fuerza. En Venezuela (véase Brewer-Carías 2009) y Bolivia (véase Lazarte Rojas 2009 y 2010), los problemas que tienen los países con la democracia representativa se manifestaron primero en el sistema de partidos políticos. Estos perdieron su capacidad de representación y dieron la imagen de una clase política corrupta, solo sirviendo sus propios intereses. Al lado de los partidos políticos aparecieron actores populistas con un discurso antipartidista y antisistema que primero entraron en competición electoral con los partidos políticos, aceleraron su crisis y al final los desplazaron en el voto popular. En otras palabras, la crisis de los partidos políticos tradicionales genera la situación en que la cultura política poco proclive a la democracia se apodera

de las instituciones y las reestructura conforme a su propio modelo de sistema político. Sin embargo, la crisis no solo fue de la democracia representativa, de la elite política tradicional. Como sentencia Jorge Lazarte Rojas, «habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaban de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’ fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil» y no reconocieron a tiempo que «el participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso del autoritarismo plebiscitario» (2009: 453 y 460). El nuevo modelo político se sigue llamando democracia, pero de hecho se trata ya de un autoritarismo plebiscitario pleno de la cultura política populista, autoritaria, caudillista ampliamente difundida y extendida en la historia política de la región.

#### IV. PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Un tema privilegiado en relación a la consolidación de la democracia ha sido la gobernabilidad (del latín *gubernare* / ‘dirigir’, ‘conducir’, ‘regular’; en inglés: *governability*), en la acepción más general: la capacidad de gobernar. En este entendimiento, se refiere a hacer valer decisiones socialmente obligatorias para mantener de esta manera la capacidad de acción del sistema político hacia adentro y hacia afuera, en especial frente a la economía y la sociedad, y con ello también su legitimidad; en sentido estricto, gobernabilidad significa también conducción política, el ejercicio de las funciones de gobierno de forma constitucional sin ser cuestionado o bloqueado en forma de enfrentamiento estructural por otro poder, por ejemplo el parlamento.

1. La gobernabilidad depende de una gran cantidad de factores. Depende del tipo de sistema político, de la relación de la política y la sociedad, de los recursos materiales e inmateriales que están a disposición de un sistema político en situaciones concretas. Así, la gobernabilidad y la conducción política en las democracias plurales abiertas, orientadas por la competencia, y que aceptan diferentes centros de poder, son evidentemente de otra calidad que en aquellos sistemas que exigen rígidamente el sometimiento de sus ciudadanos. Además, a nivel político-institucional, la gobernabilidad es determinada por (1) la calidad y la eficiencia de la burocracia ministerial y del servicio público, (2) la neutralidad del aparato burocrático, o la disposición de poner en práctica administrativamente las decisiones políticas, (3) la formación de la élite política, y la capacidad de los partidos y el sistema de partidos, etcétera.

2. En el debate sobre gobernabilidad en América Latina, el concepto tampoco se refiere solo al ejercicio de gobierno, sino a todas las condiciones necesarias para que el gobierno cumpla con sus funciones. Luciano Tomassini (1993), por ejemplo, hace depender la gobernabilidad del fortalecimiento de la sociedad civil, de la evolución de la cultura política y del desarrollo económico, pero también de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. Otra distinción se refiere al desempeño del gobierno en términos de su eficiencia, o sea, respecto a sus objetivos así como a las expectativas de la sociedad, y de su eficacia respecto a la relación entre medios y resultados, o sea, respecto a la gestión de los recursos económicos y sociales disponibles. A partir de la redemocratización, casi no existe ningún fenómeno económico, social y político que no sea de alguna forma puesto en relación con la gobernabilidad, como factor causante o como efecto de su desarrollo. La amplitud de esta relación se desprende del documento que Diego Achard y Manuel Flores entregaron a sus encuestados para preparar su reportaje sobre la gobernabilidad en América Latina. Este documento (Achard & Flores 1997: 23-24), que se cita a continuación, desglosa el concepto en cuatro ámbitos con sus respectivos subtemas: (1) La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública: (a) el tamaño del Estado y la definición de los campos de lo público y privado; (b) las carencias institucionales tanto en la formulación de los presupuestos nacionales como en la regulación estatal de las nuevas áreas antes estatales y ahora asumidas por la sociedad (privatización); (c) el problema de la burocracia y la capacidad del servicio civil; (d) la eficacia del sistema legal y de la administración de justicia; (e) la descentralización administrativa y la compatibilización de las administraciones nacionales, regionales y locales; (f) la transparencia en la toma de decisiones o su obstaculización por presiones vinculadas a la corrupción; (g) la seguridad pública como garantía de los ciudadanos y la aptitud del combate contra el narcotráfico. (2) La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores: (a) nuevos modelos de políticas sociales sectoriales —educación, salud, vivienda, empleo, microempresa, trabajo informal, etcétera— que optimicen el uso de los recursos ya existentes; (b) funcionalidad económica de la equidad y la integración social como soportes del crecimiento económico; (c) estrategia de la reforma social para enfrentar el dualismo estructural, la pobreza y la marginalidad; (d) políticas específicas para las áreas de emergencia social; (e) articulación social de las diversidades culturales, sean étnicas, religiosas o de otro tipo; (f) nuevas expresiones societales que coelaboran políticas con el Estado. (3) La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia,

y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema político, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país: (a) aptitud de los respectivos sistemas políticos para mantener la estabilidad; (b) aptitud de los sistemas políticos para configurar mayorías gobernantes; (c) aptitud de los partidos políticos para canalizar satisfactoriamente la representación popular; (d) aptitud de los partidos políticos y de las organizaciones sociales para canalizar satisfactoriamente la participación popular; (e) aptitud del sistema político de generar instancias de concertación social; (f) aptitud de las democracias para establecer el control político sobre las fuerzas armadas y encarar nuevas doctrinas profesionales. (4) La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica: (a) las opciones de cada país en términos de bloques intralatinoamericanos y extralatinoamericanos; (b) las tradicionales rivalidades geopolíticas como obstáculo a la integración; (c) la capacidad de los gobiernos para enfrentar los intereses corporativos que perjudican un proceso de integración económica; (d) la capacidad de los gobiernos de lograr que el público acepte como propia la consideración de las variables de las otras economías integradas, o lo que es lo mismo, la asunción del concepto de interdependencia al mismo tiempo que el replanteamiento del concepto de soberanía nacional.

## **V. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

En las consideraciones siguientes, trataremos de establecer una relación causal entre la jurisdicción constitucional y la consolidación de la democracia. ¿Cuál es el efecto que tiene la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia? De forma análoga, la ciencia política ha estudiado la relación causal entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, llegando a precisar en qué condiciones la variable independiente ejerce tales u otros efectos sobre la variable dependiente (véase Nohlen 2004). ¿Podemos proceder analíticamente de forma parecida respecto a nuestro tema de hoy? ¿Podemos esperar llegar a semejantes alcances, aunque la relación parezca más compleja y, como tal, menos susceptible a mediciones empíricas?

La pregunta parece aún más pertinente dado que está prácticamente ausente en la literatura politológica. Consideraciones sobre la consolidación de la democracia se refieren al mundo de las democracias de la tercera ola y respecto a este grupo de países, raras veces involucran la jurisdicción constitucional como objeto relevante. En el ámbito del derecho público (para México véase Begné Guerra 2007),

allí sí encontramos este tipo de referencias, incluso en rápido aumento, las que, sin embargo, se caracterizan por su grado de generalización y una tendencia a sobrestimar o subestimar la importancia de la jurisdicción constitucional en sus efectos sobre la consolidación de la democracia.

La relación enfocada depende de los conceptos que se aplican, especialmente del concepto de democracia y del concepto de consolidación que tengamos. En segundo lugar, conviene tomar en cuenta la interrelación recíproca (*Wechselwirkung*) entre democracia y jurisdicción constitucional, lo que lleva a destacar el carácter político de su relación. Por último, el contexto importa. Hay que diferenciar (conforme a Spencer-Brown 1969) entre instituciones y contexto, y averiguar cómo el contexto interviene en los efectos que exhiben las instituciones. Como apunta José Afonso da Silva, «la misma norma o el mismo texto normativo tiene un sentido o significado diferente cuando está situado en contextos diferentes» (2005:17). Enfocando enseguida las funciones de la jurisdicción constitucional, me dedicaré, primero, a los requisitos irrenunciables que tienen que darse y las condiciones favorables que fomentan el cumplimiento de sus funciones por parte de los tribunales constitucionales. Terminaré afirmando el carácter circular de la relación entre jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia.

## 1. El enfoque funcional y causal

No me va interesar ahora el diseño institucional de los tribunales constitucionales (su modelo, su composición, sus competencias, sus reglas procesales, que obviamente difieren según los casos y sin lugar a duda tienen efectos relevantes), sino su relación funcional en el sistema y en el proceso político. Tampoco interesa aquí el origen kelseniano o austriaco de la jurisdicción constitucional y la diferencia de su versión europea con el *judicial review* estadounidense, objetos tantas veces tratados y recapitulados en los recientes trabajos comparativos (al respecto véanse los libros colectivos de García Belaunde & Fernández Segado 1997; Ferrer MacGregor 2005; Palomino Manchego 2005). El enfoque funcionalista tiene en su centro el papel real de la jurisdicción constitucional en el sistema político (Grimm 2006). Su aplicación se ve aún más fundamentada por la reciente tendencia, en el derecho público, de tematizar no tanto el Estado, ni el Estado de derecho, ni el Estado social, sino el Estado constitucional en sus dimensiones funcionales (véanse Valadés & Carbonell 2006; Salazar Ugarte 2006). De igual manera, se observa en la ciencia política la tendencia de tematizar no el Estado, sino las instituciones y la estructura institucional, o sea, de observar lo público en un nivel, en el que es posible precisar más los objetos de estudio y tratarlos como variables en su interrelación causal.

En el caso de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos, intervienen factores de contexto que explican el por qué no existe una relación lineal entre ambos fenómenos. En el caso que estudiamos ahora, tampoco se da este tipo de relación causal. Existen varios factores muy relevantes que a su manera pueden tener altísima importancia para la consolidación de la democracia, incluso para el tipo de régimen político. En comparación, de entre estos factores el papel de los tribunales constitucionales parece débil. Sin embargo, esta consideración no debería irritarnos, pues conforme con la teoría del caos, factores de primer orden por sí mismos no tienen que ejercer necesariamente grandes efectos, mientras que mínimas modificaciones provenientes de factores secundarios pueden tenerlos, percibidos sobre todo si el análisis integra perspectivas de mediano o largo alcance. Por otra parte, si nos damos cuenta de la multidimensionalidad de factores que influyen en el proceso de la consolidación democrática en América Latina y del reducido papel de los tribunales constitucionales, nos protegemos frente a la exageración de la importancia atribuida a la jurisdicción constitucional en este proceso, cuya parte concomitante podría resultar en sobrecargarla con funciones que sencillamente no puede cumplir.

Sin ninguna duda, la importancia de la jurisdicción constitucional en la relación que estudiamos es dependiente del concepto de consolidación. Por ejemplo, ninguna de sus dimensiones elaboradas por Andreas Schedler (véase arriba) es apta para poner de relieve la función de la jurisdicción constitucional para la consolidación democrática. Al incluir la dimensión económica, Schedler reintroduce no solo una variable de alto valor explicativo cuya carrera en ciencias sociales se remonta a los orígenes de la teoría de la modernización, sino una variable que en nuestro contexto destaca por dos características: primero es la variable con menores probabilidades de sufrir efectos provenientes de decisiones de los tribunales constitucionales en su manera de incidir en la consolidación de la democracia, y segundo es probablemente la variable más susceptible a la medición en sus efectos sobre la consolidación democrática, de modo que facilita marcar diferencias en los efectos de distintos factores causantes de la consolidación. En el caso de la variable económica se observa precisamente una correlación positiva entre las tasas de crecimiento económico y el grado de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas (véase Latinobarómetro 1996 en adelante). Respecto a la jurisdicción constitucional, como vamos a ver a continuación, puede aportar algo a la consolidación, pero este algo será siempre difícil de medir. Por lo demás, es casi imposible establecer correlaciones directas y medibles entre jurisdicción constitucional y valoración o consolidación de la democracia.

## 2. La interrelación entre política y jurisdicción constitucional

Estas observaciones invitan a llamar la atención a otro conocimiento proveniente de la experiencia que apunta a la relación recíproca de los fenómenos. Incluso en el estudio de la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos, se observan efectos circulares: el propio sistema de partidos tiene influencia sobre el efecto que tiene el sistema electoral sobre el mismo. Este tipo de interdependencia es mucho más fuerte en la relación que estudiamos, especialmente por el hecho de que la jurisdicción constitucional así como el derecho público en general están percibidos como eminentemente políticos, o sea dependientes de factores que provienen de la política (véase Sagués 2005; Fix-Zamudio 2001). Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio apuntan precisamente a esta reciprocidad, cuando dicen que «a través del derecho constitucional el derecho penetra y se introduce en la vida de la comunidad y a su vez los factores políticos, sociales y económicos determinan en buena parte el derecho constitucional» (2006: 424). Aún más, con la creación de órganos de jurisdicción constitucional ha entrado un nuevo actor en la escena política. Respecto a su rol, Dieter Grimm (2006: 793) enfatiza que «la jurisdicción constitucional no solo hace valer en el caso concreto las decisiones generales previas de la constitución, sino que toma también decisiones políticas por su cuenta. Puesto que muchas veces estas decisiones tienen como objeto el comportamiento de los órganos superiores del Estado y de los partidos políticos que actúan en ellos, la jurisdicción constitucional participa, si se aplican criterios funcionales, en la dirección del Estado». Siendo los tribunales constitucionales instituciones políticas como las demás, aunque de legitimidad democrática secundaria, y carentes de un aparato propio para hacer ejecutar sus decisiones, ellos disponen de importantes funciones en el proceso político con capacidad de decisión última en asuntos de alta importancia en el juego político. Dolf Sternberger puntualizó: «El derecho es en sí mismo un eminente factor político» (1956: 24).

En la perspectiva de la teoría de los jugadores de veto (Tsebelis 2002), los tribunales constitucionales constituyen jugadores de veto institucionales dentro del sistema político. Aunque en principio de racionalidad propia, pueden articularse dentro de ellos jugadores de veto individuales (o sea miembros de los tribunales) asociados con los partidos políticos, de modo que se puede imponer la lógica de competencia política que a su vez puede determinar decisiones en pro o en contra de otras instituciones del sistema político, especialmente referidas a la voluntad política del gobierno. Es por esto que se establece otra circularidad: al control constitucional que ejercen los tribunales sobre el Ejecutivo se añade el intento por parte de los partidos políticos y especialmente del gobierno de hacerse del control del tribunal constitucional.

En la perspectiva de la teoría de sistemas se trata de una relación entre el sistema político con su propia racionalidad, la racionalidad del poder, y de la jurisdicción constitucional con la suya, la racionalidad del derecho, o sea entre un (marcado) sistema y su entorno. Según el enfoque sistémico de la autopoiesis (véanse lección V y Maturana & Varela 1984), la incidencia que tiene el factor externo, aquí la jurisdicción constitucional, es dependiente de la estructura del sistema, aquí el sistema político, y del comportamiento de los actores institucionales. Las decisiones de los tribunales constitucionales, en general (en el lenguaje sistémico) de efecto «irritante», pueden ser interpretadas como «estimulantes» y de esta manera asumidas por los actores, o percibidas como «perturbantes». La última percepción puede conducir a que el sistema (político) trate de compensarlas o impedir su cumplimiento o tomar las precauciones pertinentes (por ejemplo sustitución de magistrados) para que no se repitan situaciones «perturbantes» debido a decisiones del poder judicial.

De todos modos, resulta claro que la influencia del factor externo nunca será determinante, sino relativo conforme a las estructuras del sistema y las mentalidades de sus actores. Dentro de esta perspectiva sistémica es posible marcar diferencias entre sistemas susceptibles de reaccionar acorde con la percepción «estimulante» o «perturbante» de la labor de la jurisdicción constitucional. Respecto a esta disyuntiva, la mayor diferencia que se impone es aquella entre democracias consolidadas y democracias que aún viven el problema de su consolidación. Mientras que el primer grupo de países se puede asociar con una interpretación «estimulante», el segundo grupo de países tiende a una percepción «perturbante». Otras diferencias pueden referirse a características de menor calibre que pueden ser transversales a la anterior categorización en grupos de países, por ejemplo una cultura de toma de decisiones jerárquica-decisionista así como el presidencialismo y el bipartidismo (véase lección VII). Estas mentalidades y estructuras son especialmente proclives al intervencionismo político en la esfera de la jurisdicción constitucional que por lo demás hace bien visible la interrelacionalidad de los fenómenos observados. Inversamente, todos los atributos de la civilidad, o sea «comprensión, moderación y gentileza, cualidades basadas en la estima y el respeto a otras personas» (como lo definía en otro lugar, véase Nohlen *et al.* 2006: 2004), son favorables a la jurisdicción constitucional en su efecto sobre la consolidación de la democracia, aunque lo son también directamente para tal objetivo. Esta concordancia estriba en que «el pluralismo de los equilibrios dinámicos que se nutre de moderación, reconocimiento, respeto y diálogo recíprocos», de eminente importancia para el desarrollo democrático, constituye también «el objetivo más profundo de los tribunales constitucionales» (Zagrebelsky 2006: 324).

### 3. Autonomía y función de la jurisdicción constitucional

Un aspecto relevante para el efecto de la consolidación de la democracia que se espera de la jurisdicción constitucional, es crear y mantener cierto grado de independencia de los tribunales constitucionales frente a los demás actores. Además, para que se mejore el funcionamiento del sistema político y progrese la consolidación de la democracia, el aumento de la cantidad de jugadores de veto en un sistema político requiere que los principales actores políticos desarrollen comportamientos más acordes con el modelo de consenso de toma de decisiones. Otro aspecto relevante consiste en modificar la percepción de las decisiones jurisdiccionales por parte de los actores políticos de «perturbante» a «estimulante». Sin embargo, el proceso de la consolidación involucra a ambos lados. En la democracia constitucional el fin de la Constitución y la función de la jurisdicción constitucional no deben agotarse —acorde con la vieja tensión entre Estado y sociedad en América Latina— en limitar al gobierno, sino deben posibilitar y fomentar el gobierno democrático capaz de atender a las demandas de la gente, procurando mayor legitimidad de salida al sistema de gobierno y apoyando por este camino a la consolidación de la democracia. Es el camino más seguro para propiciar relevancia a su propio quehacer.

En términos generales, existe alto consenso sobre la función de la jurisdicción constitucional. Sin embargo, conviene puntualizar que en principio, su función no es ni debe ser de forma directa la consolidación de la democracia por la simple razón de que ya hemos dado a entender: tan exigente objetivo depende de tantos otros factores mucho más importantes de modo que los tribunales constitucionales, en caso de peligros de derrumbe inminente, son obviamente incapaces de contrarrestar o contener el proceso.

El posible aporte de la jurisdicción constitucional a la consolidación de la democracia puede resultar como efecto inherente del desempeño de su función principal: de cuidar el cumplimiento de las normas de la Constitución por parte de los órganos públicos. La constitución escrita puede adquirir en la vida de la sociedad una importancia bastante mayor (véase Hesse 2005). El cumplimiento de esta función por su parte está vinculado a diferentes condiciones externas que interactúan con la jurisdicción constitucional, que podemos diferenciar entre prerequisites irrenunciables y condiciones favorables, como se dan en América Latina hoy.

### 4. Requisitos irrenunciables de la jurisdicción constitucional

Respecto a los requisitos irrenunciables, quisiera mencionar primero la existencia de un Estado constitucional. La jurisdicción constitucional presupone la constitucionalidad de la estructura del Estado. Sin constitución en el sentido

material del concepto no habrá constitucionalidad ni jurisdicción constitucional. Los respectivos requisitos son bien conocidos: derechos humanos, principio democrático, separación de poderes, como mínimos. Solo el establecimiento de un Estado constitucional hace posible el control de concordancia con la norma del proceso político y de las decisiones emanadas de este proceso. Imponiendo límites al ejercicio del poder, por ejemplo en la protección de los derechos de las minorías (véase Montilla Martos 2002), este control puede tener efectos positivos sobre la consolidación de la democracia. Por lo demás, el Estado constitucional sustrae determinados principios, consustanciales a sí mismo, a decisiones a través del proceso democrático, limitando las modificaciones constitucionales y garantizando, a través de las así llamadas «cláusulas de eternidad», la identidad del Estado constitucional. Así, el tipo de Estado constitucional ha comenzado —según Peter Häberle (2006: 289)— a ‘institucionalizar’ y a ‘constitucionalizar’ el proceso constituyente, anteriormente concebido como ‘salvaje’, ‘originario’, que comenzaba explosivamente desde ‘cero’.

Como observamos en América Latina, mientras se ha establecido el Estado constitucional en términos formales, en términos materiales sigue siendo una aspiración. Recientemente se escuchan voces que lo menosprecian, argumentando que un sistema de democracia constitucional con una Constitución sustrae determinadas materias a la decisión a través del proceso democrático y delega en los jueces la competencia para decidir sobre el contenido y alcance de ciertos derechos considerados fundamentales, y apuntando que la democracia constitucional constituye «una opción por un sistema de democracia restringida, rebajada, más limitada y no de democracia sustantiva» (Ahumada Ruiz 2005: 125). Al mismo tiempo se observan reformas constitucionales y procesos constituyentes que sobrepasan la constitucionalidad del orden político y el respectivo control por parte de órganos pertinentes.

El segundo requisito irrenunciable consiste en que tiene que tratarse de una democracia. Ya hemos señalado las diferencias en el concepto de democracia. Quisiera estar bien claro en que la condición irrenunciable consiste en la existencia de una democracia representativa que se define —según Robert Dahl (1971)— por la participación a través de elecciones libres y por el pluralismo político a través de la competencia entre diferentes partidos políticos para llenar los mandatos de representación y para ocupar los puestos de gobierno. Se podría evocar también a Norberto Bobbio (1996) con su definición de la democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, sin decir nada del contenido o resultado de las mismas (véase Salazar Ugarte 2006: 136 y ss.). Cuando se introducen principios, contenidos y funciones en la definición, lo importante en nuestro contexto es que se relativiza, con la importancia de las reglas,

también la de cuidar por su cumplimiento. Recientemente, un constitucionalista atribuía a la democracia la principal función de «asegurar la libertad de los individuos frente al Estado». De allí concluía que «el sujeto protagónico es el individuo participativo» (Núñez Muñoz 2007: 52). Y seguía argumentado que es necesario promocionar una nueva ciudadanía, centrada en la participación y la cultura política democrática para la consolidación de estos sistemas. Así, decía que la participación está íntimamente ligada al acceso en la toma de decisiones en los asuntos políticos y tiene como función legitimar los sistemas políticos democráticos. Estas ideas parecen inocentes pero sirven de antesala para postular un concepto de democracia diferente que recientemente se está articulando en forma de la democracia participativa. Sus protagonistas no se restringen a pedir que se introduzcan mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, experiencia que han vivido ya muchos países con mayor o menor éxito (para América Latina véanse Valadés 2000; Zovatto 2007). La idea que se promueve es sustituir la democracia representativa por una de tipo participativa. Repito: la jurisdicción constitucional solo tiene sentido en una democracia constitucional, con garantías constitucionales de los derechos humanos y los derechos políticos, con separación de poderes dentro de un Estado de derecho, un bloque de constitucionalidad que antecede las decisiones que pueda tomar el pueblo a través de los canales de participación directa. Si al contrario, en una democracia participativa, toda estructura y toda decisión están sujetas al veredicto del soberano popular, incluso de liquidar derechos integrantes del bloque de constitucionalidad, de abdicar a la democracia y de establecer una dictadura, no habrá jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional sería una farsa, como demuestra ya el caso venezolano, donde la Sala Constitucional del Tribunal Nacional de Justicia se declaró incompetente en asuntos de su competencia o interpreta actos obviamente inconstitucionales como legitimados por el proceso que este país actualmente pasa de una democracia representativa a otra, participativa (véanse lección XI; Nohlen & Nohlen 2007). Sin embargo, no es necesario citar casos extremos. Cuando el Ejecutivo convoca a un referendo, sin haber cumplido con los requisitos constitucionales —por ejemplo el de disponer del apoyo mayoritario, a veces calificado del parlamento— y el Tribunal (*Conseil Constitutionnel*) se declara incompetente —como ocurrió en Francia en el referendo sobre la introducción de la elección directa del presidente en 1962, propulsado por el General de Gaulle— el resultado del referendo, si es positivo, es considerado capaz de curar la inconstitucionalidad de su origen. La democracia directa permite legitimar acciones inconstitucionales *ex post*. ¿Qué importancia le queda para el control de constitucionalidad por un respectivo tribunal? En resumen, concuerdo con Diego Valadés (1998): el control del poder únicamente existe en un sistema constitucional de orden democrático-representativo.

Como tercer requisito irrenunciable quisiera estipular que la jurisdicción constitucional tiene que ser establecida de tal forma, a lo mejor autónoma, de modo que pueda cumplir efectivamente con sus funciones. En América Latina es notable el desarrollo de la jurisdicción constitucional en los últimos dos decenios. Se refleja también en el auge de la jurisdicción constitucional como materia académica. Sin embargo, la autonomía de los órganos pertinentes sigue cuestionada. Se observan luchas por el control político de los tribunales, intervencionismo del Ejecutivo, sustitución de jueces que toman decisiones adversas al poder en ejercicio. La defensa de la constitución queda al margen sobre todo por procesos constituyentes que recientemente se han constituido en América Latina como el mecanismo más eficaz de cambio de las relaciones de poder.

### 5. Condiciones favorables de la jurisdicción constitucional

Al lado de las condiciones irrenunciables, hay que considerar condiciones que pueden fomentar el buen ejercicio de las funciones de la jurisdicción constitucional. La primera condición favorable que viene en mente es la existencia de un Estado de derecho. Por otra parte, se podría argumentar —como lo hace Jorge Carpizo (2007)— que el Estado constitucional y el Estado de derecho forman un insoluble conjunto, aunque «el Estado de derecho no es siempre la misma cosa» (Zagrebelsky 2006: 312). Sin embargo, frente a la desconfianza que siguen teniendo los pueblos respecto al Poder Judicial —como constan las encuestas de Latinobarómetros y sondeos nacionales—, es tal vez conveniente diferenciar entre jurisdicción normal y jurisdicción constitucional, pues esta última, como órgano político en competencia con otros de origen democrático, necesita este tipo de legitimidad para cumplir con sus funciones.

La segunda condición favorable consiste en la permanencia del orden constitucional. Para que la constitución pueda formar una referencia con autoridad, es necesario que tenga continuidad. Si los órganos, cuyos actos tienen que ser controlados por la jurisdicción constitucional respecto a su concordancia con la norma, pueden modificar la constitución según les conviene, la función descrita está en el fondo obsoleta. Por lo demás, «una constitución que sobrevive con incesantes modificaciones se degrada al nivel de una ley ordinaria y la materia constitucional se confunde con la lucha política cotidiana» (Zagrebelsky 2006: 318). De la continuidad de la constitución dependen otras condiciones de la efectividad de la jurisdicción constitucional, por ejemplo el desarrollo de una cultura de constitucionalidad, tal vez el factor más importante para el ejercicio del poder conforme a la constitución, más importante tal vez que la propia constitución. Es por eso que algunos países no tienen ni constitución ni jurisdicción constitucional

pero cumplen con el criterio de un Estado democrático constitucional. La continuidad de las constituciones es —como demuestra una comparación sencilla entre Europa y América Latina— tremendamente dependiente del contexto.

Estas consideraciones no involucran un concepto estático de la constitución. Como señala la teoría sistémica, para que el sistema cumpla con su función clave de sobrevivir, tiene que modificarse constantemente. Las constituciones no son inertes, viven también su vida, lo que se ha expresado en el concepto de constitución viviente (*lebende Verfassung*, concepto de Sternberger 1954), «sensible a las exigencias constitucionales del tiempo que cambia» (Zagrebelsky 2006: 316). En términos generales, las adaptaciones a los tiempos cambiantes pueden producirse por diferentes caminos. El más ostentoso es el de las reformas constitucionales, aunque constituyen a veces caminos bastante complicados por los procedimientos especiales que se contemplan en las constituciones para conservar la continuidad normativa.

Estas precauciones a menudo conducen a efectos contraproducentes en términos de que desencadenan un proceso de sustitución de la constitución inerte por una nueva, iniciado por un referendo y el siguiente establecimiento de una constituyente, en el que se pierde todo sentido de continuidad (da Silva 2000). Últimamente, este proceso, resultante de las crisis de gobernabilidad democrática en Venezuela, Bolivia y Ecuador, tiende a la demolición institucional de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, sin que la jurisdicción constitucional tenga medios para impedirlo (Brewer-Carías 2009; Lazarte 2009; Torres 2009).

El otro camino es el de la interpretación constitucional por parte de los jueces constitucionales (véase al respecto la compilación de estudios de Ferrer MacGregor 2005). Es un proceso por cierto inverso: Según Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, por un lado «el cambio y las modificaciones de la realidad afectan y deben afectar la interpretación de la Constitución», por el otro, «la interpretación es uno de los caminos para adecuar la norma a la realidad, es un esfuerzo para que las normas no caigan avasalladas ante los constantes golpes de la vida» (2006: 425 y ss.). Aunque la interpretación ajustada a los cambios de la vida es menos ostentosa, sale fácilmente a la vista la importancia de la jurisdicción constitucional para hacer viable la democracia.

Las alternativas descritas se observan nítidamente cuando las constituciones que se introdujeron en tiempos autoritarios enfrentan el cambio de régimen. Así, Chile optó por continuas reformas de la constitución autoritaria de 1980, acordando en el correr del tiempo 18 reformas constitucionales, hasta llegar a una constitución democrática, en palabras del presidente Ricardo Lagos a «una Nueva Constitución[...], acorde con el espíritu de Chile, con el alma permanente

de Chile» (Ríos Álvarez 2006: 617 y 637). En Perú, en cambio, fue la jurisdicción constitucional la que trató de adaptar las normas constitucionales a la realidad. Samuel B. Abad Yupanqui (2005) destaca «cómo el aporte del Tribunal Constitucional ha sido determinante para precisar el alcance de lo dispuesto en la Constitución de 1993, e, incluso, para asumir un contenido distinto de la misma que en varios aspectos se ha alejado de la intención de quienes en su momento la elaboraron» (*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 2006: 559). El Tribunal como máximo intérprete de la Constitución rediseñó la Constitución de 1993. «Diversas sentencias han permitido interpretar disposiciones constitucionales en un sentido distinto al otorgado por el constituyente, operándose verdaderas mutaciones constitucionales, con el argumento de adecuar los preceptos constitucionales a las nuevas situaciones sociales» (*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 2006: 558; al respecto véanse también García Belaunde 2008; Landa Arroyo 2007). Aunque no haya una reforma constitucional, la interpretación constitucional y la creación por vía interpretativa de nuevos derechos confieren dinamismo a las normas de la Constitución: concluimos con Gustavo Zagrebelsky que «la ley de la buena vida de las constituciones es el desarrollo en la continuidad. El instrumento normal es la jurisprudencia; la reforma es un instrumento excepcional» (2006: 319), que en su caso hay que llevar a cabo con criterio y medida. La continuidad de la Constitución como condición favorable fortalece e intensifica el papel de la jurisdicción constitucional en el proceso de consolidación de la democracia.

La tercera condición favorable consiste en la extensión de valores concordantes con el Estado democrático constitucional. Esto se refiere a la cultura democrática y sus normas, a la cultura de la legalidad (véase Laveaga 2006), a la cultura jurídica (véanse Concha Cantú, Fix-Fierro & Valadés 2004; Valadés & Carbonell 2006) y a la cultura de la jurisdicción constitucional (véase Häberle 2006). En América Latina se observa que, en la lucha por el poder, la constitución no alcanza a ser un argumento para mantener encarrilada la acción. A menudo, los actores individuales y colectivos están dispuestos a actuar contra la Constitución, priorizando el objetivo por sobre el procedimiento. Tampoco la permanencia de la Constitución parece importar mucho, pues el proyecto de elaboración de una nueva tiende a rendir políticamente, como demuestran los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Constitucional, metido de lleno en el conflicto político, desobedecía incluso a la Constitución que tenía que defender (véase lección XI).

En este sentido, Peter Häberle llama la atención a los límites de la defensa jurídica de la Constitución. Extiende la función de ser guardianes de la Constitución a todos los ciudadanos y remite a Konrad Hesse, citándolo: «Una Constitución

solamente puede ser protegida políticamente o en la profundidad cultural. Si bien los instrumentos jurídicos son importantes, solamente son eficaces cuando todos poseen una ‘voluntad de Constitución’ y esta desenvuelve duraderamente su fuerza normativa» (citado en Häberle 2006: 286). En los tratados de ciencia política, se habla de la importancia de la necesaria vitalidad de una sociedad civil que apoye a la democracia, o del objetivo de desarrollar una sociedad de ciudadanos, prerequisite de una democracia de ciudadanos (PNUD 2004).

## 6. Consideraciones finales

Es bien conocida la frase de Max Weber sobre la esencia de la política práctica, que compara con la perforación de tabloneros gruesos (*Bohren dicker Bretter*). Hacer justicia, hacer respetar la constitución, apoyar a la consolidación de la democracia a través de los medios que son los pertinentes al quehacer jurisdiccional, es frente a los retos de la política, de las demandas económicas y sociales de la gente y de la cultura política de la elite, un proceso duro y paciente comparable al atribuido a la profesión política.

Al principio nos hemos preguntado si es posible medir el efecto que ejerce la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia. En términos metodológicos, podemos afirmar que existe una intensa relación recíproca entre democracia y jurisdicción constitucional. A nivel muy general podemos constatar que el sistema político en el que la jurisdicción constitucional puede alcanzar reales efectos sobre el futuro de la democracia es la democracia constitucional representativa. Esta tesis parece de alguna manera trivial. Sin embargo, permite concluir que las tendencias recientes de priorizar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones e incluso de sustituir la democracia representativa por la democracia participativa, corre en contra de la constitucionalidad del orden político y así va en detrimento de la función de su protección por parte de los tribunales constitucionales. No hay que equivocarse, el discurso participacionista incluye en su pensar antisistema no solo las instituciones políticas representativas sino también las judiciales que se perciben como dependientes de ellas.

La autoridad de los tribunales constitucionales depende de la autoridad de la Constitución. Esta tesis, nuevamente, suena trivial. Sin embargo, constituye un fuerte antecedente teórico para dudar acerca de la conveniencia de cambiar continuamente la Constitución. La continuidad de la Constitución es en sí misma un alto valor. Sin ella, sería además difícil pensar que se pudiera desarrollar una cultura constitucional que según ciertos constitucionalistas sería el mayor aporte a la constitucionalidad de la vida pública. En nuestras reflexiones sobre la adaptación de las constituciones a los cambios de tiempo, necesaria para su sobrevivencia,

hemos concluido que las reformas constitucionales tendrían que ser cuidadosas y bien pensadas. Por otra parte, hemos llamado la atención a no subestimar la capacidad de los tribunales constitucionales de interpretar la constitución según circunstancias cambiantes. Sin este constante ejercicio, y frente al dinamismo del mundo moderno, las constituciones perderían el contacto con la realidad. Es una labor a menudo no percibida pero de vital importancia para mantener o generar sentimientos de afección con la constitución y para arraigar la constitución en la conciencia de la gente. Es muy visible y muy apreciada, sin embargo, esta labor, cuando la interpretación de la constitución de origen autoritario por parte de un Tribunal Constitucional contribuye a que el país pueda ser gobernado de forma democrática. Por último, hay que destacar que el trabajo de los órganos de justicia electoral en garantizar elecciones libres y honestas, es un aporte directo a la consolidación de la democracia.

La jurisdicción constitucional tiene efecto sobre la consolidación de la democracia en América Latina, pero lo ejerce solo sufriendo ella misma el efecto de un sinnúmero de factores que condicionan su quehacer —especialmente el estado de la propia consolidación—. Solo el enfoque diferenciado nos permite darle el justo peso a la jurisdicción constitucional en la región, aunque seguirá siendo dependiente del éxito final de la consolidación.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, Samuel (2005). *Constitución y procesos constitucionales*. Lima: Palestra.
- Achard, Diego & Manuel Flores (1997). *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Afonso da Silva, Luis Virgilio (1999). *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Agulla, Juan Carlos (1984). *Dependencia y conciencia desgraciada*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Ahumada Ruiz, Marian (2005). *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*. Navarra: Universidad de Navarra-Civitas.
- Albornoz, Vicente & José Hidalgo (2007). Ekuador entfernt sich von der Demokratie. *KAS-Auslandsinformationen*, 6, 86-98.
- Alcántara, Manuel (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcántara, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina* (Vols. 1-2). Madrid: Tecnos.
- Alcántara, Manuel (2009). Calidad de los políticos y calidad de la política. En José Reynoso Núñez y Herminio de la Barquera (Coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 427-450). México D.F.: UNAM.
- Alcántara, Manuel & Flavia Freidenberg (Coords.) (2003). *Partidos políticos de América Latina* (Vols. 1-3). México D.F.: Fondo de Cultura Económica - IFE.
- Almond, Gabriel A. (1966). Political Theory and Political Science. *American Political Science Review*, 60, 869-879.
- Almond, Gabriel A. & James S. Coleman (Eds.) (1960). *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.

- Almond, Gabriel A. & G. Bingham Powell (1978). *Comparative Politics. System, Process and Policy*. Boston y Toronto: Little Brown.
- Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell & Robert J. Mundt (1993). *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. Nueva York: Harper Collins.
- Alpheis, Hannes (1988). *Kontextanalyse*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Amorin Neto, Octavio & Fabiano Santos (2005). La ciencia política en el Brasil. El desafío de la extensión. *Revista de ciencia política*, XXV(1), 101-110.
- Apter, David E. & Charles Andrain (Eds.) (1972). *Contemporary Analytical Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Aragón, Manuel (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Arbós, Xavier & Salvador Giner (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Arias, César & Beatriz Ramacciotti (Eds.) (2005a). *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Washington D.C.: OEA - Universidad de Georgetown.
- Arias, César & Beatriz Ramacciotti (Eds.) (2005b). *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Washington D.C.: OEA - Universidad de Georgetown.
- Aron, Raimond (1981). Alternation in Government in the Industrialized Countries. *Government and Opposition*, 17(2), 3-21.
- Asbún, Jorge (2003). El control de constitucionalidad en Bolivia: Evolución y perspectivas. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 7, 7-28.
- Auth, Pepe (2006). *De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21.
- Begné Guerra, Cristina (2007). *Jueces y democracia en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Benz, Arthur & Wolfgang Seibel (Eds.) (1997). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality*. Nueva York: Doubleday.
- Bernal Pulido, Carlos (2007). La democracia como principio constitucional en América Latina. *Cuestiones Constitucionales*, 17, 31-51.
- Bernhard, Michael (2000). Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland. *East European Politics and Societies*, 14(2), 316-347.

- Bertelsmann Stiftung (Ed.) (2005). *Bertelsmann Transformation Index 2006*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (Ed.) (2008). *Bertelsmann Transformation Index 2008*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Beyme, Klaus von (1994). *Systemwechsel in Osteuropa*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus Von (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Beyme, Klaus Von (1995). *Teoría política en el siglo XX*. Madrid: Alianza.
- Beyme, Klaus von (1997). *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: Von der Moderne zur Postmoderne*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von (2000). *Die politischen Theorien der Gegenwart*. Wiesbaden: Westdeutscher.
- Birch, Sarah (2001). Elections. En Paul Barry Clarke y Joe Foweraker (Eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought* (pp. 239-248). Londres y Nueva York: Routledge.
- Black, Max, Bertrand Russell, Salmon Wesley & otros (1976). *La justificación del razonamiento inductivo*. Madrid: Alianza.
- Blondel, Jean (1978). *Thinking Politically*. Harmondsworth: Penguin.
- Blondel, Jean (1982). *The Organization of Governments*. Londres: Sage.
- Blondel, Jean (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 9-26.
- Bobbio, Norberto (1981) *Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Polity Press.
- Bobbio, Norberto (1985). *Liberalismo y democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre (1984). *Questions de Sociologie*. París: Les Éditions de Minuit.
- Brady, Henry E. & David Collier (Eds.) (2004). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tool, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Brea, Ramonina, Isis Duarte & Mitchell Seligson (2005). *La democracia vulnerable: Insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra - Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales.

- Brewer-Carías, Allan-Randolph. (1988). *Problemas del Estado de partidos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan-Randolph (2002). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. México: UNAM.
- Brewer-Carías, Allan-Randolph (2004). *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- Brewer-Carías, Allan-Randolph (julio, 2007). El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la Constitución. Ponencia presentada en las *VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo* y el *VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia. Recuperado de [www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com)
- Brewer-Carías, Allan-Randolph (2008). Reforma electoral en el sistema político en Venezuela. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 953-1022). México D.F.: UNAM.
- Brewer-Carías, Allan-Randolph (2009). La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009). En José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera (Eds.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 477-517). México D.F.: UNAM.
- Brunner, José Joaquín (1986). La función utópica de los intelectuales. En María Susana Arrosa Suarez (Coord.), *Os intelectuais nos processos políticos da América Latina* (pp. 22-31). Porto Alegre: Eduni-Sul.
- Burdeau, Georges (1956). *La démocratie*. Neuchatel: Seuil.
- Cabrera, Jorge (1917). *La elección presidencial*. Buenos Aires: Valerio Abeledo.
- Caciagli, Mario (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Carbonell, Miguel (2006). Representación política y espacio público. *Estudios de Política y Sociedad*, 2(1), 151-157.
- Carnap, Rudolph (1962). *Logical Foundations of Probability*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carpizo, Jorge (1978). *El presidencialismo mexicano*. México D.F.: Siglo XIX.
- Carpizo, Jorge (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México D.F.: UNAM.
- Carpizo, Jorge & Héctor Fix-Zamudio (2005). Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano. En E. Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *Interpretación constitucional* 1 (pp. 385- 438). México: Porrúa.

- Carpizo, Jorge & Diego Valadés (1998). *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México D.F.: UNAM.
- Carrillo Flórez, Fernando (Ed.) (2001). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castañeda, Jorge G. (2003). The Forgotten Relationship. *Foreign Affairs*, 82(3), 67-81.
- Castells, Carme (Coord.) (1996). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Centro de Investigación y Técnicas Políticas (Ed.) (1977). *Ley electoral y consecuencias políticas*. Madrid: Ediciones CITEP.
- Colliard, Jean-Claude (2009). El poder en el semipresidencialismo. *Cuestiones Constitucionales*, 20, 85-102.
- Collier, David (Ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Comisión Andina de Juristas (Ed.) (1993). *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Concha Cantú, Hugo A., Héctor Fix-Fierro & Diego Valadés (2004). *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México D.F.: UNAM.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Dictamen Preliminar sobre la Reforma constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1987). *Segundo Dictamen sobre la Reforma constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988). *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008). Reforma electoral y cambio político en México. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 653-703). México D.F.: UNAM - IDEA.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.
- Crespo Martínez, Ismael (2009). El ballottage en América Latina. En José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera (Coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Noblen en su septuagésimo aniversario* (pp. 157-172). México: UNAM.
- Crespo Martínez, Ismael & Antonio Garrido Rubia (2008). *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México D.F.: Jurado Nacional de Elecciones - Miguel Ángel Porrúa.

- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington & Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Daalder, Hans & Peter Mair (Eds.) (1983). *Western European Party Systems*. Londres: Sage.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1974). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Guadiana.
- Dahl, Robert A. (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*, México: REI.
- Dahl, Robert A. (1996). Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience. En Ian Shapiro y Russell Hardin (Comps.), *Political Order* (pp. 175-206). Nueva York: New York University Press.
- Dahl, Robert A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Dalla Vía, Alberto R. (2008). Reforma electoral en Argentina. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 213-264). México: UNAM.
- Dalla Via, Alberto R. (2010). *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Da Silva, José Alfonso (2005). *Comentário contextual à constituição*. Sao Paulo: Malheoros Editores.
- De la Calle, Humberto (2008). Reforma electoral en Colombia. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 391-456). México D.F.: UNAM - IDEA.
- De Riz, Liliana (2009). Reforma política y cultura política: el caso argentino. En José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera (Coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 589-601). México D.F.: UNAM.
- Deutsch, Karl W. (1963). *The Nerves of Government*. Nueva York: Free Press.
- Deutsch, Karl W. (1985). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*. México: Paidós
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu & Hung-mao Tien (Eds.). *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Di Palma, Giuseppe (1990). *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transition*. Berkeley: University of California Press.
- Dilthey, Wilhelm (1944). *Introducción a las ciencias del espíritu*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dogan, Matei & Dominique Pelassy (1981). *The Choice of Countries in Comparative Research*. Bad Homburg: mimeo.

- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1982). *Sociologie politique comparative*. París: Economica.
- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1990). *How to Compare Nations*. Chatham (NJ): Chatham House.
- Dogan, Mattei & C. Taylor (Eds.) (1985). *Comparing Similar and Contrasting Countries*. Beverly Hills: Sage.
- D'Oliveira Martins, Guilherme, Dieter Nohlen, José Juan González Encinar, António Vitorino, José Magalhaes & Jorge Sampaio (1988). *A revisao constitucional e a moção de censura construtiva*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Dray, William (1957). *Laws and Explanation in History*. Oxford: Oxford University Press.
- Durkheim, Émile (1961). *Regeln der soziologischen Methode*. Neuwied: Luchterhand.
- Durkheim, Émile (2001). *Las reglas del método sociológico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1951). *Les parties politiques*. París: Armand Colin.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1970). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París: Presses Universitaires de France.
- Duverger, Maurice (1978). *Échec au roi*. París: Albin Michel.
- Duverger, Maurice (1980). *A New Political System Model: Semipresidential Government*. *European Journal of Political Research*, 8, 165-178.
- Duverger, Maurice (1986). Duverger's Law: Forty Years Later. En Bernard Grofman y Arend Lijphart (Eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences* (pp. 69-84). Nueva York: Agathon.
- Duverger, Maurice (2001). *Los partidos políticos* (17ª ed.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1971). *The Political System*. Nueva York: Knopf.
- Easton, David (1979). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York y Chicago: University of Chicago Press.
- Ebbecke-Nohlen, Andrea (2009). *Einführung in die systemische Supervision*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Eckstein, Harry (1975). Case Study and Theory in Political Science. En Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsky (Eds.), *Handbook of Political Science* 7 (pp. 79-137). Reading: Addison-Wesley.
- Elgie, Robert (Ed.) (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Elklit, Jorgen (2000). Free and Fair Elections. En Richard Rose (Ed.), *Encyclopedia of Elections* (pp. 130-134). Washington D.C.: CQ Press.
- Ellis, Andrew, José de Jesús Orozco Henríquez & Daniel Zovatto (Eds.) (2009). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*. México D.F.: UNAM.
- Etzioni, Amitai (1968). *The Active Society*. Nueva York: The Free Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (Eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández Baeza, Mario (1986). *Más allá de la transición*. Santiago de Chile: Andante.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.) (2005). *Interpretación Constitucional* (vols. 1-2). México D.F.: Porrúa - UNAM.
- Ferreira Rubio, Delia & Matteo Goretti (1994). El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993). *El Derecho*, XXXII(8525), 75-94.
- Feyerabend, Paul Karl (1981). *Tratado contra el método*. Madrid: Tecnos.
- Feyerabend, Paul Karl (1982). *La ciencia en una sociedad libre*. Madrid: Siglo XXI.
- Filguera, Carlos H. & Dieter Nohlen (Comps.) (1994). *Prensa y transición democrática*. Fráncfort y Madrid: Vervuert.
- Fix-Zamudio, Héctor (1987). La Suprema Corte como tribunal constitucional. En Jorge Madrazo (Ed.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987* (pp. 345-390). México: Porrúa, 345-390.
- Fix-Zamudio, Héctor (2001). Justicia constitucional y judicialización de la política. En José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas* (pp. 11-38). México D.F.: IFE - PNUD - UNAM - IFES - IDEA International.
- Fix-Zamudio, Héctor & Eduardo Ferrer MacGregor (Coord.) (2006). *El derecho de amparo en el mundo*. México: UNAM - Porrúa - Konrad Adenauer Stiftung.
- Fix-Zamudio, Héctor & Salvador Valencia Carmona (2005). *Derecho Constitucional mexicano y comparado* (4ª ed.). México: Porrúa/ UNAM.
- Flisfisch, Ángel (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión. *Revista Latinoamericana de Sociología*, LI(3), 113 -134.
- Foerster, Heinz von (1985). Das Konstruieren einer Wirklichkeit. En Paul Watzlawick (Ed.), *Die erfundene Wirklichkeit* (pp. 39-60). Múnich y Zúrich: Piper.
- Fraenkel, Ernst (1968). Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. En Heinz Rausch (Ed.): *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung* (pp. 330-385). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Franco, Rolando (1987). *Los sistemas electorales y su impacto político*. San José: Cuadernos de CAPEL 20, IIDH.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (1997). *Foundations for Democratic Governability: A Latin American Perspective*. Washington D.C.: Presstar Printing Corporation.
- Frieden, Jeffrey (1992). *Debt, Development, and Democracy. Modern Political Economy and Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Gallagher, Michael & Paul Mitchell (2008). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Galtung, Johan (1967). *Theory and Methods of Social Research*. Oslo: Allen & Unwin.
- Gadamer, Hans Georg (1992). *Verdad y método* (6ª ed). Salamanca: Sígueme.
- García Belaunde, Domingo (Coord.) (2003) *La constitución y su defensa*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- García Belaunde, Domingo (2004). *El poder judicial en la encrucijada*. Lima: Ara Editores.
- García Belaunde, Domingo & Francisco Fernández Segado (Coord.) (1997). *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson y otras.
- García Montero, Mercedes (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Garmann, Christopher, Stephan Haggard & Eliza Willis (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(1), 205-236.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Research*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Geertz, Clifford (1989). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Glaserfeld, Ernst von (1995). *Radical Constructivism: A Way of Knowing and Learning*. Londres: Falmer.
- Godoy Arcaya, Oscar (Ed.) (1990). *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- González Encinar, José Juan, Bolívar Lamounier, Jorge Miranda & Dieter Nohlen (1992). El proceso constituyente. Enseñanzas a partir de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile. *Iberoamerikanisches Archiv*, 18(1-2), 151-179.
- González, María Del Refugio & Sergio López Ayllón (Eds.) (1999). *Transiciones y diseños institucionales*. México D.F.: UNAM.
- Goodin, Robert & Charles Tilly (Eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Graciarena, Jorge & Rolando Franco (1978). *Social Formation and Power Structures in Latin America*. Londres y Beverly Hills: Sage.

- Granados Roldán, Otto (2006). Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana. En Luis J. Molina Piñero y otros (Comps.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral* (pp. 209-220). México: Porrúa - UNAM - Fundación Ortega y Gasset.
- Gros Espiell, Héctor (1989). Alternancia en el gobierno. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Ed.), *Diccionario electoral* (pp. 32-36). San José: IIDH.
- Grosser, Alfred (1973). *Politik erklären*. Múnich: Hanser.
- Grotz, Florian (2000). *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei*. Opladen: Leske & Budrich.
- Grotz, Florian (2006). *Contexto*. En Dieter Nohlen & otros, *Diccionario de ciencia política*, (pp. 279 y ss.). México D.F.: Porrúa.
- Häberle, Peter (2001). *El Estado constitucional*. México: UNAM.
- Häberle, Peter (2003). La Constitución «en el contexto». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 7, 223-246.
- Häberle, Peter (2005). Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *Interpretación constitucional 1* (pp. 673-700). México D.F.: Porrúa - UNAM.
- Habermas, Jurgen (1982). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (vols. 1-2). Madrid: Taurus.
- Habermas, Jurgen (1996). *Textos y contextos*. Barcelona: Ariel.
- Habermas, Jurgen (2001) *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Haggard, Stephan & Robert Kaufmann (1995). *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan & Matthew D. McCubbins (Eds.) (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanson, Norwood Russell (1977). *Patrones de descubrimiento. Observación y explicación*. Madrid: Alianza.
- Harding, Sandra (1990). *Feministische Wissenschaftstheorie*. Hamburgo: Argument-Verlag.
- Hartmann, Christof (1999). *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß*. Opladen: Leske & Budrich.
- Hayles, N. Katherine (1993). *La evolución del caos: el orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*. Barcelona: Gedisa.
- Helms, Ludger (2005). *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Helms, Ludger (2006). Control político. En Dieter Nohlen y otros, *Diccionario de Ciencia Política 1* (pp. 284-285). México: Porrúa.

- Hempel, Carl Gustave (1976): Typologische Methoden in den Sozialwissenschaften. En Ernst Topitsch (Ed.), *Logik der Sozialwissenschaften* (pp. 85-103). Colonia: Kiepenheuer & Witsch.
- Hempel, Carl Gustave (1984). *La explicación científica*. Barcelona: Paidós.
- Hempel, Carl Gustave (1998). *Filosofía de la ciencia natural*. Madrid: Alianza.
- Hermens, Ferdinand Aloys (1972). *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Nueva York: Johnson Reprint.
- Hermet, Guy (1989). *El pueblo contra la democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Hermet, Guy (2000). Unfree Elections. En Richard Rose (Ed.), *International Encyclopedia of Elections* (pp. 323-329). Washington D.C.: CQ Press.
- Hermet, Guy, Juan J. Linz & Alain Rouquié (Eds.) (1986). *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Janeth (2006). Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005). *Cuestiones Políticas*, 37, 94-108.
- Hirschman, Albert O. (1981). *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. (1991). *Retóricas de la intransigencia. Perversidad, futilidad, riesgo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Holt, Robert T. & John E. Turner (Eds.) (1970). *The Methodology of Comparative Research*. Nueva York: Free Press.
- Huckfeld, Robert & John Sprague (1995). *Citizens, Politics and Social Communication*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Huerta Ochoa, Carla (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder*. México D.F.: UNAM.
- Hume, David (1939). *Treatise on Human Nature*. Londres: Dent.
- Hume, David (1977). *Tratado de la naturaleza humana* (Vols. 1-2). Madrid: Editora Nacional.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, Samuel P. (1996). Democracy for the Long Haul. *Journal of Democracy*, 7(2), 3-13.
- Hurtado, Javier (2001). *El presidencialismo mexicano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica - Universidad de Salamanca (Eds.) (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: AECI - Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Jaguaribe, Helio (1973). *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*. Nueva York: Harper & Row.
- Jaramillo, Juan Fernando (2005). Colombia: El difícil camino de la renovación política. En Parlamento Andino (Ed.), *Sistemas electorales andinos* (pp. 43-106). Bogotá: Parlamento Andino.
- Jaramillo, Juan Fernando & Beatriz Franco-Cuervo (2005). Colombia. En Dieter Nohlen (Ed.), *Elections in the Americas 2*, (pp. 295-364). Oxford: Oxford University Press.
- Jennings, Ivor (1969). *Cabinet Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame y Londres: University of Notre Dame Press.
- Kalleberg, Arthur L. (1966). The Logic of Comparison. *World Politics*, 19, 69-82.
- Karl, Terry Lynn (1986). Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador. En Paul Drake y Eduardo Silva (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985* (pp. 9-36). San Diego (CA): University of California.
- Karl, Terry Lynn (2000). Electoralism. En Richard Rose (Ed.), *International Encyclopedia of Elections* (pp. 95-96). Washington D.C.: CQ Press.
- King, Gary, Robert Owen Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Klinger, Cornelia (1990). Bis hierher und wie weiter? En Marianne Krüll (Ed.), *Wege aus der männlichen Wissenschaft* (pp. 21-56). Pfaffenweiler: Centaurus.
- Kornblith, Miriam (2006). Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral. *Desafíos*, 14, 115-152.
- Koselleck, Reinhart (Ed.) (1979). *Historische Semantik und Begriffsgeschichte*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Krennerich, Michael (1996). *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika*. Opladen: Leske & Budrich.
- Krennerich, Michael & Martín Lauga (1998). Diseño vs. política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales. En Dieter Nohlen y Mario Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado* (pp. 69-82). Caracas: Nueva Sociedad.
- Kriz, Jürgen, Dieter Nohlen y Rainer Olaf Schultze (Eds.) (1994). *Lexicon der Politik 2. Politikwissenschaftliche Methoden*. München: C.H. Beck.
- Kutschera, Franz von (1972). *Wissenschaftstheorie* (Vols. 1-2). München: Fink (UTB).

- Lakatos, Imre (Ed.) (1968). *The Problem of Inductive Logic*. Amsterdam: North Holland.
- Lakatos, Imre (1978). *Pruebas y refutaciones. La lógica de los descubrimientos matemáticos*. Madrid: Alianza.
- Lamounier, Bolívar (1997) El rol de los partidos políticos en la globalización. En Ministerio del Interior (Ed.), *Aportes para la Reforma política argentina*. Buenos Aires: Acme.
- Lamounier, Bolívar (1999). Brazil: Inequalities against Democracy. En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (Eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America 4* (pp. 131-189). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lamounier, Bolívar & Dieter Nohlen (Eds.) (1993). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Idesp - Loyola.
- Lanzaro, Jorge (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (2005). Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno. En Ismael Crespo Martínez y Antonia Martínez Rodríguez (Eds.), *Política y gobierno en América Latina* (pp. 54-86). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lanzaro, Jorge (2008). Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 905-951). México: UNAM.
- LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (Eds.) (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lasswell, Harold D. (1968). The Future of the Comparative Method. *Comparative Politics*, 1, 3-18.
- Lasswell, Harold D. (1990). *Politics: Who Gets What, When, How*. Gloucester (MA): Peter Smith.
- Lauga, Martin (1998) *Demokratietheorie in Lateinamerika*. Opladen: Leske & Budrich.
- Lauga, Martin (1999): *Demokratietheorie in Lateinamerika*. Opladen: Leske & Budrich.
- Lavau, Georges E. (1963). *Partis politiques et réalités sociales*. París: Cahiers de la Fondation des Sciences Politiques.
- Laveaga, Gerardo (2006). *La cultura de la legalidad*. México: UNAM.
- Lazarsfeld, Paul F. & Allen H. Barton (1951). Qualitative Measurement in Social Sciences: Classifications, Typologies and Indices. En Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lazarte Rojas, Jorge (2005). *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*. La Paz: ILDIS - Plural.
- Lazarte Rojas, Jorge (2006). *Bolivia. Nueva constelación de poder y gobernabilidad*. La Paz: mimeo.

- Lazarte Rojas, Jorge (2008). Reforma electoral en Bolivia. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 265-314). México D.F.: UNAM.
- Lazarte Rojas, Jorge (2009). ¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia. En José Reynoso Núñez y Herminio de la Barquera (Eds.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 451-466). México: UNAM.
- Lazarte Rojas, Jorge (2010). *Nuevos códigos de poder en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Lechner, Norbert (Comp.) (1987). *Cultura política y democratización*. Santiago: FLACSO - CLACSO - ICI.
- Lehmbruch, Gerhard (1971). Die Wahlreform als sozialtechnologisches Problem. En Gerhard Lehmbruch, Klaus von Beyme y Iring Fetscher (Eds.): *Demokratisches System und politische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 174-201). München: Piper.
- Lepsius, Mario Rainer (1980). Parteiensystem, Wählerbewegung und sozialer Wandel in Westeuropa. En Otto Büsch (Ed.), *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte* (pp. 539-547). Berlín: Colloquium.
- Lieberson, Stanley (1991). Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. *Social Forces*, 70, 307-320.
- Lijphart, Arend (1968). *The Politics of Accommodation*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65, 682-693.
- Lijphart, Arend (1975). The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies*, 8, 158-175.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1988). The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae's Classic Study. Ponencia XIV, presentada en *Intertional Political Science Association World Congress*, Washington D.C.
- Lijphart, Arend (1991). Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy*, 2(1), 72-84.
- Lijphart, Arend (Ed.) (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy*. Nueva Haven y Londres: Yale University Press.
- Lijphart, Arend & Bernard Grofman (Eds.) (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Lijphart, Arend & Carlos H. Waisman (Eds.) (1996). *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview.
- Linz, Juan J. (1981). Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain. En Jorge Braga de Macedo y Simon Serfaty (Eds.), *Portugal since the Revolution* (pp. 53-87). Boulder: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, Juan J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 1-87). Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (2000a). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Londres: Rienner.
- Linz, Juan J. (2000b). *Totalitäre und autoritäre Regime*. Berlín: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Linz, Juan J. (2003). *Totalitäre und autoritäre Regime*. Berlín: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Linz, Juan J. (2006). Régimen autoritario. En Dieter Nohlen y otros, *Diccionario de ciencia política 2* (pp. 1180-1183). México: Porrúa.
- Linz, Juan J. & Alfred C. Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (Eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1969). Parteiensysteme und Repräsentation sozialer Gruppen. En Gilbert Ziebur (Ed.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre* (pp. 431-476). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Lipset, Seymour M. (1960). *Political Man. The Social Bases of Politics*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1987[1959]). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- Lipset, Seymour M. (1994). The Social Requisites of Democracy Revisited. En *American Sociological Review*, 59, 1-22.
- Lipset, Seymour M., Dieter Nohlen. & Giovanni Sartori (1996). *Apuntes para una reflexión sobre la democracia*. San José: IIDH - CAPEL.
- Lipset, Seymour M. & Stein Rokkan (Eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.

- Lipson, Leslie (1953). The Two-Party System in British Politics. *The American Political Science Review*, 47, 337-358.
- Lipson, Leslie (1969). Parteiensysteme im Vereinigten Königreich und im älteren Commonwealth. En Gilbert Zieburg (Ed.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre* (pp. 337-358). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- List, Elisabeth & Herlinde Studer (Eds.) (1989). *Denkverhältnisse. Feminismus und Kritik*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Loewenstein, Karl (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- López-Pintor, Rafael (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: PNUD.
- Löwenthal, Richard (1963). Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern. En Richard Löwenthal (Ed.), *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft* (pp. 164-192). Berlín: Colloquium.
- Luhmann, Niklas (1991). *Sistemas sociales*. México: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1997). *Sistemas sociales. Fundamentos para una teoría general*. México: Anthropos -Universidad Iberoamericana.
- Mackenzie, William James Millar (1958). *Free Elections*. Londres: Allen & Unwin.
- Mainwaring, Scott & Timothy Scully (Eds.) (1996). *La construcción de las instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Mainwaring, Scott & Matthew Soberg Shugart (Eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott & Mariano Torcal (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.
- Mair, Peter (Ed.) (1990). *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Maninen, Juha & Raimo Toumela (Eds.) (1980). *Ensayos sobre explicación y comprensión*. Madrid: Alianza.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- March, James G. & Johan P. Olson (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Martínez, Rafael (Ed.) (2004). *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*. Barcelona: Institut de Ciències polítiques i Socials.
- Martínez Rodríguez, Antonia. (2006). *Calidad de la democracia y representación política*. Cuadernos del Diálogo 5. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Maturana, Humberto & Francisco Varela (1984). *Der Baum der Erkenntnis: die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens*. Bern: Scherz.

- Maturana, Humberto & Francisco Varela (1998). *De máquinas y seres humanos. Autopoiésis: la organización de lo vivo*. Santiago: Universitaria.
- Mayorga, René Antonio (Ed.) (1992). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Merkel, Wolfgang (1999). *Systemtransformation*. Opladen: Leske & Budrich.
- Merkel, Wolfgang y otros (Eds.) (1994-2000). *Systemwechsel* (Vols. 1-5). Opladen: Leske & Budrich.
- Merritt, Richard L. & Stein Rokkan (Eds.) (1966). *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Meyn, Karl-Ulrich (1982). *Kontrolle als Verfassungsprinzip*. Baden-Baden: Nomos.
- Midlarsky, Manus I. (Ed.) (1997). *Inequality, Democracy, and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, John Stuart (1978). *A System of Logic* (Vols. 1-3). Toronto: University of Toronto Press.
- Mill, John Stuart (1917). *Sistema de lógica inductiva y deductiva*. Madrid: Daniel Jorro.
- Miranda, Jorge (2003). *Constituição e cidadania*. Lisboa: Coimbra.
- Molina, José Enrique (2005a). Venezuela: sistema electoral y gobernabilidad. En Parlamento Andino (Ed.), *Sistemas electorales andinos* (pp. 191-226). Bogotá: Parlamento Andino.
- Molina, José Enrique (2005b): «Las «morochas» defraudan la ley y la Constitución». *La Nación*, 13 de Abril.
- Molina, José Enrique & Bernhard Thibaut (2005). Venezuela. En Dieter Nohlen (Ed.), *Elections in the Americas 2* (pp. 543-592). Oxford: Oxford University Press.
- Monsalve, Sofía & Susana Sottoli (1998). Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico. En Dieter Nohlen y Mario Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado* (pp. 57-67). Caracas: Nueva Sociedad.
- Montabes, Juan (Ed.) (1998). *El sistema electoral a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moore, Barrington (1965). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon.
- Morlino, Leonardo (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 35, 7-61.
- Mustapic, Ana María (2006). Las renuncias presidenciales y el papel de los Congresos. *Política*, 47, 55-70.
- Nagel, Ernest (1968 [1961]). *La estructura de la ciencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Narr, Wolf-Dieter (1969). Theoriebegriffe und Systemtheorie. En Wolf-Dieter Narr y Frieder Naschold, *Einführung in die moderne politische Theorie*. Stuttgart, Berlín, Colonia y Maguncia: Kohlhammer.

- Negretto, Gabriel (2006). Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers and Presidential Elections in Latin America. *Journal of Politics*, 68(2), 412-433.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1984). *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nohlen, Dieter (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter (1982). Regimewechsel in Lateinamerika. En Klaus Lindenberg (Ed.), *Lateinamerika* (pp. 63-86). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Versión española en *Estudios Internacionales*, 68, 548-575.
- Nohlen, Dieter (1986). ¿Ciencia comprometida? Las ciencias políticas frente al subdesarrollo. En *INTI. Revista de Literatura Hispánica*, 22-23, 293-303.
- Nohlen, Dieter (1988). ¿Más democracia en América Latina? *Síntesis*, 6, 37-63.
- Nohlen, Dieter (1989). ¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada. *Cuadernos del CLAEH*, 49, 135-161.
- Nohlen, Dieter (1990). Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual. En IIDH-CAPEL (Ed.), *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual* (pp. 13-24). San José: IIDH-CAPEL.
- Nohlen, Dieter (1991). Presidencialismo vs. parlamentarismo. *América Latina. Revista de Estudios Políticos*, 74, 43-54.
- Nohlen, Dieter (Ed.) (1993). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL.
- Nohlen, Dieter (1994). Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política. *Política*, 32, 5-42.
- Nohlen, Dieter (1995). *Electoral System. Options for Pakistan*. Islamabad: Friedrich Ebert Stiftung.
- Nohlen, Dieter (1996). *Elections and Electoral Systems*. Nueva Delhi: McMillan.
- Nohlen, Dieter (1997). Demokratie. En Dieter Nohlen y Peter Waldmann (Eds.), *Die östlichen und südlichen Länder* 4 (pp. 118-127). München: C.H. Beck.
- Nohlen, Dieter (2003a). Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina. En Transparencia (Ed.), *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación* (pp. 145-73). Lima: Transparencia.
- Nohlen, Dieter (2003 b). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico* (Claudia Zilla Ed.). México: UNAM.
- Nohlen, Dieter (2003c). Calificación electoral alemana. En José de Jesús Orozco Henríquez (Ed.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (Ed.) (2005). *Elections in the Americas* (Vols. 1-2). Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (2006a). El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales (editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz). México: Porrúa - UNAM.
- Nohlen, Dieter (2006b). *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (prólogo de Daniel Zovatto y Adrián Ventura). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Nohlen, Dieter (2006c). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 191-202.
- Nohlen, Dieter (2007). *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto* (2ª ed.). Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario (reedición de 2009 en Buenos Aires).
- Nohlen, Dieter (2008a). *Sistemas electorales en su contexto* (edición y prólogo de José Reynoso Núñez). México: UNAM.
- Nohlen, Dieter (2008b). Instituciones y cultura política. En Dieter Nohlen, *Derecho y política en su contexto* (pp. 79-104). México: UNAM - Suprema Corte de Justicia de la Nación - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Nohlen, Dieter (2009). *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Bogotá: Editorial de la Universidad Javeriana.
- Nohlen, Dieter (2010). France. En Dieter Nohlen y Philip Stöver (Eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, (pp. 639-722). Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, Dieter y otros (2006). *Diccionario de ciencia política* (Vols 1-2). México: Porrúa - El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, Dieter & De Riz, L. (Coord.) (1991). *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: Legasa - CEDES.
- Nohlen, Dieter & Mario Fernández (1988). Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika. En Manfred G. Schmidt (Ed.), *Staatstätigkeit* (pp. 406-437). Opladen: Westdeutscher.
- Nohlen, Dieter & Mario Fernández (Eds.) (1991). *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter & Mario Fernández (Ed.) (1998). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter & Florian Grotz (2007). External Voting. En IDEA International, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook* (pp. 63-76). Estocolmo: IDEA.

- Nohlen, Dieter & Andreas Hildenbrand (2005) *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nohlen, Dieter & Carlos Huneeus (1984). Elitenwettbewerb in der Spätphase des Franco-Regimes. En Peter Waldmann, Walter L. Bernecker & Francisco Lopez-Casero (Eds.). *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos* (pp. 350-369). Paderborn: Schöningh.
- Nohlen, Dieter & Mirjana Kasapović (1996). *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, Dieter & Nicolás Nohlen (2007). El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate - con una mirada a Venezuela. *Revista de Derecho Público*, 109, 7-26.
- Nohlen, Dieter & Simón Pachano (2005). Ecuador. En Dieter Nohlen (Ed.), *Elections in the Americas 2* (pp. 365-410). Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter & Philip Stöver (2010). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, Dieter & Bernhard Thibaut (1996). Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen. En Wolfgang Merkel (Ed.), *Systemwechsel 1* (pp. 195-228). Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, José Jesús Orozco & Thompson, J. (Coord.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez Muñoz, Ingrid Karina (2007). La ciudadanía y su desempeño en los sistemas políticos democráticos. *Cuestiones Políticas*, 37, 36-54.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Berkeley University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1996). Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead (Ed.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Vols. 1-3). Barcelona: Paidós (edición original en inglés 1986).
- Offe, Claus (1979). Unregierbarkeit. En Jürgen Habermas (Ed.), *Stichworte zur «Geistigen Situation der Zeit» 1* (pp. 294-318). Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (Ed.) (1999). *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*. México: IFE - PNUD - UNAM - IFES - IDEA - TEPJF.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco & José Thompson

- (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 1152-1288). México: Fondo de Cultura Económica..
- Orrego Vicuña, Francisco (Comp.) (1985). *Transición a la democracia en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (Ed.) 2001: *Caminos a la democracia*. México: El Colegio de México.
- Ortiz Ortiz, Richard (2004). Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina. La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico. *Lateinamerika-Analysen*, 7, 89-120.
- Ortiz Ortiz, Richard (2006). Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina. En Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado* (pp. 1-29). México: Porrúa- UNAM.
- Ortiz Ortiz, Richard (Ed.) (2009). *Estudios de justicia electoral*. Quito: TCE.
- Pachano, Simón (1998). *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Pachano, Simón (2008a). Reforma electoral en Ecuador. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 495-523). México: UNAM.
- Pachano, Simón (2008b). Partidos, alternancia y volatilidad en Ecuador y Perú. En Fundación Pablo Iglesias (Ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina* (pp. 123-168). Madrid: Pablo Iglesias.
- Palomino Manchego, José F. (Coord.) (2005). *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde* (Vols. 1-2). Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Panizza, Francisco (2000). Beyond 'Delegative Democracy'. *Latin American Studies*, 32, 737-764.
- Parlamento Andino (Ed.) (2005). *Sistemas electorales andinos*. Bogotá: Parlamento Andino.
- Parsons, Talcott (1949). *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. Nueva York: Free Press.
- Pasquino, Gianfranco (1974). *Modernización y desarrollo político*. Barcelona: Nova Terra.
- Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge y Oxford: Polity Press.
- Patiño Camarena, Javier (2009). Consideraciones en torno a la democracia representativa y al referéndum en México. En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (Coord.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica* (pp. 317-345). México: UNAM - IDEA - AECID - Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez & Andrés Allamand (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - IDEA.
- Pease García, Henry (1999). *Electores, partidos, y representantes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Perelli, Carina, Sonia Picado & Daniel Zovatto (Eds.) (1995). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: IIDH.
- Peters, B. Guy 1998: *Comparative Politics. Theory and Methods*. Londres: MacMillan.
- Petkoff, Teodoro (2008). Venezuela: ¿dónde estamos parados? En Fundación Pablo Iglesias (Ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina* (pp. 201-238). Madrid: Pablo Iglesias.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Planas, Pedro (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina* (vols. 1-3). Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- PNUD (2003). *Segundo informe sobre el desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José: PNUD.
- PNUD (2004). *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*. Buenos Aires: Aguilar - Altea - Taurus - Alfaguara.
- PNUD (2004). *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Popper, Karl. R. (1972). *Objective Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, Karl R. (1985). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.
- Popper, Karl R. (1990). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, & Fernando Limongi (1996). What Makes Democracy Endure? *Journal of Democracy*, 7(1), 39-55.
- Przeworski, Adam *et al.* (1997). What Makes Democracy Endure? En: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu & Hung-mao Tien (Eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges* (pp. 295-311). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub & Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: Wiley.
- Pye, Lucian W. (Ed.) (1975). *Political Science and Area Studies. Rivals or Partners?* Bloomington: Indiana University Press.
- Quine, Willard van Orman (1962). Dos dogmas del empirismo. En Willard van Orman Quine, *Desde un punto de vista lógico* (pp. 49-82). Barcelona: Ariel.
- Rachadell, Manuel (2007). Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano. *Revista Politeia*, 39(2), 223-271.
- Rae, Douglas W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Nueva Haven y Londres: Yale University Press.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles C. & David Zaret (1983). Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies. *Social Forces*, 41, 731-754.
- Rama, Germán W. (1987). *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Montevideo: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Rangel, Carlos (1985). La inestable Latinoamérica. En Octavio Paz y otros, *Frustraciones de un destino: la democracia en América Latina* (pp. 37-48). San José.
- Rickert, Heinrich (1965). *Ciencia cultural y ciencia natural*. Madrid: Espasa Calpe.
- Rieger, Günter (2006). Teorías normativas. En Dieter Nohlen y otros, *Diccionario de ciencia política* (pp. 1364-1365). México: Porrúa.
- Ríos Álvarez, Lautaro (2006). La reforma de 2005 a la constitución chilena. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 10, 617-637.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties*. Oslo y Nueva York: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein (1999). *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- Rose, Richard (Ed.) (2000). *International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: CQ Press.
- Rose, Richard & Derek W. Urwin (1970). Persistence and Change in Western Party Systems since 1945. *Political Studies*, XVIII(3), 287-319.

- Rothstein, Bo (2001). Las instituciones políticas: una visión general. En Robert Goodin y Hans-Dieter Klingmann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (pp. 199-246). Madrid: Istmo.
- Rouquié, Alain & Jorge Schvarzer (1985). *¿Cómo renacen las democracias?* Buenos Aires: Emecé.
- Rüstow, Dankwart (1970). Transition to Democracy. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Sagués, Néstor P. (2005). *El tercer poder. Notas sobre el perfil político del poder judicial*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Salinas Figueredo, Darío & Edgar Jiménez Cabrera (Eds.) (2002). *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*. México: Guernika.
- Salazar Ugarte, Pedro (2000). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica - UNAM.
- Sánchez, Salvador (2009). Sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo & Daniel Zovatto (Eds.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica* (pp. 285-316). México: UNAM - IDEA - AECI - IIDC.
- Sani, Giacomo & Giovanni Sartori (1983). Polarization, Fragmentation, and Competition in Western Democracies. En Hans Daalder y Peter Mair (Eds.) *Western European Party Systems: Continuity and Change* (pp. 307-340). Londres: Sage.
- Sartori, Giovanni (1966). European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism. En Joseph La Palombara y Myron Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 137-176). Princeton: Princeton University Press
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64, 1033-1053.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited* (Vols. 1-2). Chatham (NJ): Chatham House.
- Sartori, Giovanni (1991). Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 243-257.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Nueva York: New York University Press.
- Sartori, Giovanni (1995). How far can free government travel. *Journal of Democracy*, 6(3), 101-111.
- Sartori, Giovanni (2000). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Sartori, Giovanni (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y gobierno*, XI(2), 349-354.
- Sartori, Giovanni (2005). En defensa de la representación política. En Miguel Carbonell (Comp.): *Democracia y representación: Un debate contemporáneo* (pp. 21-34). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sartori, Giovanni & Leonardo Morlino (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Schedler, Andreas (1998). What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, 9(2), 91-107.
- Schedler, Andreas (2002). Los cálculos de consolidación democrática. *Republicana. Política y Sociedad*, 1(1), 5-23.
- Schluchter, Wolfgang (2010). Notiz über den Wert der Interdisziplinarität. En *Jahresbericht des Marsilius-Kollegs 2008/2009* (pp. 33-39). Heidelberg: Universität Heidelberg.
- Schlumberger, Oliver (Ed.) (2007). *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*. Stanford: Stanford University Press.
- Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl (1991). What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper & Brothers.
- Scully, Timothy (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago de Chile: Cieplan - Notre Dame.
- Shugart, Matthew Soberg (2008). Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. En Michael Gallagher y Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 25-56). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew Soberg & John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Simon, Fritz B. (2006). *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Smelser, Neil J. (1976). *Comparative Methods in the Social Sciences*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Solari, Aldo (1988). Los obstáculos a una reforma política en el contexto democrático. En Dieter Nohlen y Aldo Solari (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática* (pp. 19-25). Caracas: Nueva Sociedad.
- Spencer-Brown, George (1969). *Laws of Form*. Londres: Allen and Unwin.
- Stegmüller, Wolfgang (1979). *Teoría y experiencia*. Barcelona: Ariel.
- Steichen, Régine (Ed.) (1993). *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (Eds.) (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Sternberger, Dolf (1956). *Lebende Verfassung*. Meisenheim: Anton Hain.
- Sternberger, Dolf (1962). *Grund und Abgrund der Macht. Über die Rechtmäßigkeit heutiger Regierungen*. Fráncfort del Meno: Insel.
- Sternberger, Dolf (1964a). *Die große Wahlreform*. Opladen: Westdeutscher.
- Sternberger, Dolf (1964b). Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle. *Politische Vierteljahresschrift*, 5, 6-19.
- Sternberger, Dolf (1992). *Dominación y acuerdo*. Barcelona: Gedisa.
- Sternberger, Dolf & Bernhard Vogel (Eds.) (1969). *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: Europa*. Berlín: de Gruyter.
- Stretton, Hugh (1969). *The Political Sciences: General Principles of Selection in Social Sciences and History*. Londres: Routledge - Kegan Paul.
- Stuven, Ana María (Ed.) (1993). *Democracia contemporánea. Transición y consolidación*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Taagepera, Rein & Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Thibaut, Bernhard (1996). *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen: Leske & Budrich.
- Tocqueville, Alexis de (2001). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podemos vivir juntos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tomassini, Luciano (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington D.C.: BID.

- Torres, Luis Fernando (2009). *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*. Quito: Cevallos.
- Tribunal Supremo de Justicia. (Sentencia 74: 25-1-2006) 2006: Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales. *Revista de Derecho Público*, 105, 124-144.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2005). *Representación política. Las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Fundación Friedrich Ebert
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2009). Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales. En José de Jesús Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera (Coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 139-156). México: UNAM.
- Valadés, Diego (1998). *El control del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (2000). *Constitución y democracia de gabinete*. México: UNAM.
- Valadés, Diego (2003). *El control del poder*. México: UNAM.
- Valadés, Diego (Ed.) (2005). *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México: UNAM.
- Valadés, Diego (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: UNAM.
- Valadés, Diego & Miguel Carbonell (Coord.) (2006). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (Vols. 1-2). México: UNAM.
- Vallés, Josep M. (2006). *Ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Vallés, Josep M. & Agustí Bosch (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Madrid: Ariel.
- Vallier, Ivan (1971). *Comparative Methods in Sociology*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Van Eeuwen, Daniel (2005). Élections et instabilité démocratique en Amérique Latine. En Jean-Michel Blanquer y otros (Comps.), *Voter dans les Amériques*. Bayeux: Institut des Amériques.
- Van Evera, Stephen (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa.
- Vanossi, Jorge Reinaldo (1995). *Comentarios a la reforma constitucional*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Vedel, Georges (1979). La Constitution comme base du système juridique. *Journées de la Société de Législation Comparée*, 111-134.

- Verba, Sidney, Norman H. Nie & Jae-on Kim (1978). *Participation and Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilar, Sergio (1971). *Die spanische Opposition*. Colonia: Pahl-Rugenstein.
- Waltz, Kenneth Neal (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Weber, Max (1956[1922]). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Colonia y Berlín: Kiepenheuer & Witsch.
- Weber, Max (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weber, Max (1973). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tubinga: Mohr (Versión en español: *Ensayos sobre metodología sociológica* (6ª ed). Buenos Aires: Amorrortu, 2001).
- Weber, Max (1991). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza.
- Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weber, Max (2001). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Whitehead, Laurence (2001). Política comparada: estudios sobre democratización. En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (pp. 509-534). Madrid: Istmo.
- Widlawski, Aaron B. (1969). Maurice Duverger: Les partis politiques. Eine methodologische Kritik. En Gilbert Ziebur (Ed.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre* (pp. 527-547). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Willke, Helmut (1992). *Ironie des Staates*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Willke, Helmut (1997a). *Supervision des Staates*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Willke, Helmut (1997b). *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Estucardia: Gustav Fischer.
- Windelband, Wilhelm (1960). *Historia general de la filosofía*. México: El Ateneo.
- Wittgenstein, Ludwig (1984). *Los cuadernos azul y marrón*. Madrid: Tecnos.
- Wolin, Sheldon S. (1968). Paradigms and Political Theories. En Preston King y Bhikhu C. Parekh (Eds.), *Politics and Experience* (pp. 125-152). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, Georg Henrik von (1970). *Norma y acción. Una investigación lógica*. Madrid: Tecnos.
- Wright, Georg Henrik von (1979[1971]). *Explicación y comprensión*. Madrid: Alianza.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Zagrebelsky, Gustavo (2006). Jueces constitucionales. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 6, 311- 324.

- Zilla, Claudia (2007). Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen. En José Ramón López Rubí Calderón (Ed.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen* (pp. 59-100). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Zilla, Claudia (2011). «*Demokratie*» im Diskurs politischer Parteien. Argentinien und Chile im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Zovatto, Daniel (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En Daniel Zovatto (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (pp. 3-190). México: UNAM - IDEA.
- Zovatto, Daniel (2007). Las instituciones de democracia directa. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez y José Thompson (Comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 134-161). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel & José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM.
- Zovatto, Daniel & José de Jesús Orozco Henríquez (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada. En Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 3-209). México: UNAM.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Impreso en Grey Impresiones  
Av. César Canevaro 442, Lima 14  
Se utilizaron caracteres  
Adobe Garamond Pro en 11 puntos  
para el cuerpo del texto  
marzo 2013, Lima - Perú



