

## *Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas*

Sofía Monsalve y Susana Sottoli\*

SUMARIO:\*\* I. Introducción. II. El enfoque de la ingeniería constitucional. 1. Marco conceptual del análisis político-institucional. 2. Enfoque metodológico. 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. III. Las instituciones políticas desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico. 1. Marco conceptual del análisis político-institucional. 2. Enfoque metodológico. 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. IV. Conclusiones: los enfoques institucionales en perspectiva comparada. Bibliografía.

### I. Introducción

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

La razón de la marcada atención que ha prestado la investigación a los aspectos institucionales, tanto en los procesos de transición a la democracia como en la discusión sobre su consolidación, radica fundamentalmente en dos puntos (Merkel, 1996: 74-76): por un lado, el paso decisivo que marca el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático lo constituye la transmisión del poder político en manos de un grupo de personas a un conjunto de normas y reglas institucionalizadas. Son dichas normas e instituciones las que van a decidir en adelante sobre la distribución de poder y recursos tanto políticos como económicos en esa sociedad. Por otro lado, las

instituciones desempeñan un papel clave en la consolidación democrática, ya que ellas se establecen antes de que se reestructuren y transformen otros factores que también van a influir en la consolidación de la democracia a largo plazo —tales como la cultura política y la articulación de organizaciones que representan los diferentes intereses sociales y políticos—; por lo tanto, las instituciones afectarán desde los inicios democráticos el desarrollo de estos otros factores.

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

En América Latina, la investigación acerca de la transición a la democracia confirma la relevancia de los aspectos institucionales ocupándose, por ejemplo, del análisis de los procesos electorales y su significado para el curso de las transiciones e iniciando el debate sobre las características, ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de gobierno (debate presidencialismo *versus* parlamentarismo) de cara a posibles reformas del orden institucional vigente que

\* Susana Sottoli, paraguaya, es socióloga, investigadora y candidata a doctorado en Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania; Sofía Monsalve, colombiana, es candidata a magister en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg, Alemania.

\*\* Esta contribución se publicará en: Dieter Nohlen y Mario Fernández (Ed.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1997.

apunten a favorecer la estabilidad, la gobernabilidad y, en suma, la consolidación de las democracias restablecidas (véase Nohlen/Thibaut, 1994).

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

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

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

Dentro de los diferentes enfoques presentes en la literatura neoinstitucional, se han escogido para el presente análisis la ingeniería constitucional de Giovanni Sartori y el enfoque histórico-empírico de Dieter Nohlen. A continuación, se hará una presentación sistemática de los dos enfoques siguiendo determinados criterios que, además, podrían servir

eventualmente para el análisis de otros enfoques y, por tanto, para ampliar la comparación de perspectivas en el ámbito institucional. Se trata de los siguientes criterios:

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

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

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

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

## II. El enfoque de la ingeniería constitucional

### 1. Marco conceptual del análisis político-institucional

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

Sartori denomina su enfoque teórico «ingeniería constitucional» (1996:1) para poner de relieve sus diferencias con el constitucionalismo en sentido clásico: no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal, pues, a su parecer, ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos. Así pues, una constitución debe ser concebida como una estructura basada en estímulos que funciona justamente gracias a los motores del incentivo y de la disuasión. En este sentido, y como no basta con quedarse en el estudio formal de las normas constitucionales, el análisis de las condiciones reales en las que debe funcionar una determinada constitución adquiere gran importancia. Es necesario anotar aquí que Sartori no tiene en mente en primera instancia las condiciones socioeconómicas o de cultura política de un país sino, sobre todo, las condiciones del sistema político mismo, es decir, el sistema de partidos y el sistema electoral.

El objetivo de Sartori consiste en estudiar cómo las instituciones políticas se relacionan estructuralmente unas con otras y en preguntarse si esas

estructuras son capaces de funcionar adecuadamente o no. En caso negativo, se plantea entonces la cuestión acerca de cómo sería posible aumentar la capacidad funcional o la gobernabilidad de un sistema político, y en consecuencia, de qué manera se deberían reformar las instituciones para cumplir este propósito.

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

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

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

A pesar de que el estudio de Sartori se desarrolla la mayor parte del tiempo a nivel empírico-analítico (es decir, cómo está compuesto un sistema político, cómo funciona, etc.), su análisis desemboca finalmente en ciertas afirmaciones de tipo normativo. Ello ciertamente difiere de las concepciones normativas del constitucionalismo tradicional que buscaban la perfección de las instituciones en sí

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

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

entonces que al hablar de los límites de la ingeniería constitucional en su último artículo, está disminuyendo de hecho las pretensiones y el alcance de su enfoque.

## 2. Enfoque metodológico

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

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

## 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos

Teniendo en cuenta su concepción de causalidad, podría decirse que Sartori busca establecer una relación de causalidad inequívoca y lineal entre estas tres variables del sistema político. El tratamiento que éstas reciben en su análisis podría esquematizarse de la siguiente manera: el sistema electoral adquiere el carácter de variable independiente que determina el sistema de partidos. Este, por su parte, si bien no

determina el surgimiento de un sistema de gobierno en particular, sí constituye la principal variable independiente que influye en la capacidad funcional de las formas de gobierno.

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

Con respecto a la relación sistema de partidos y sistema de gobierno, Sartori lleva a cabo un análisis en el cual primeramente estudia en detalle las características esenciales de los diferentes sistemas de gobierno, luego determina las condiciones necesarias para su buen funcionamiento, entre las cuales se destaca el sistema de partidos, para finalmente sopesar las diferentes formas de gobierno y concluir de ese modo cuál es la mejor desde el punto de vista funcional. Así, a modo de ilustración de cómo Sartori concibe esta relación, se menciona aquí el caso del presidencialismo cuyas condiciones de funcionamiento óptimo se basan en la existencia de un sistema bipartidista o de un sistema de partidos pequeño y bipolar, con un grado relativo de disciplina partidaria para facilitar la formación de una mayoría parlamentaria favorable al presidente.

### III. Las instituciones políticas desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico

#### 1. Marco conceptual del análisis político-institucional

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

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

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



resultado de confrontaciones entre clases sociales y grupos políticos en el proceso de su propio desarrollo político.

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

En el nivel normativo, se rechaza el llamado «enfoque del mejor sistema» (*best system approach*), es decir, no existe un modelo ideal válido más allá de toda consideración de tiempo y lugar. Los efectos de configuraciones institucionales particulares sobre el sistema político dependen de variados factores. Por tanto, los contextos temporal y de lugar deben ser sistemáticamente incluidos en el proceso de ingeniería política. Posiciones que privilegien tal o cual orden institucional de forma categórica, tales como, por ejemplo, el sistema de representación proporcional frente al de representación por mayoría (Lijphart, 1993), o bien, el parlamentarismo como forma de gobierno frente al presidencialismo (Linz, 1990 a y b), no son sostenibles desde esta perspectiva (Nohlen/Kasapovic, 1996: 180). Por el contrario, se resalta la existencia de diferentes tipos de democracias estables, basadas en formas institucionales intermedias entre los tipos ideales, de múltiples y variadas características.

En el nivel operativo, se favorece la adaptación de determinados sistemas o modelos institucionales en el proceso de la construcción institucional democrática en contextos de transición, antes que la transferencia directa de instituciones provenientes de otros contextos. La transferencia de instituciones, es decir, la «importación» de instituciones democráticas occidentales y su implementación en las nuevas democracias ocurre frecuentemente sin que se lleve a

cabo una adecuada problematización del contexto histórico en el cual se realiza la transferencia. La adaptación de modelos institucionales a circunstancias sociales, culturales y políticas específicas, por el contrario, permite encontrar soluciones institucionales contingentes, de acuerdo a las características del país o a las fases del desarrollo político en cuestión.

En lo que respecta a las reformas institucionales, se defiende la tesis según la cual se considera que son las relaciones concretas de poder existentes en un contexto dado las que van a decidir sobre posibles reformas político-institucionales. Así, los sistemas electorales o las formas de gobierno no pueden, según esta perspectiva, ser prescritos de forma social-tecnológica y ahistórica. En contra de la idea de modelos, planes o construcciones surgidos de un diseño racional en procesos de ingeniería y consultoría política, se propone una perspectiva que conceptualiza el proceso de conformación del orden institucional como un proceso histórico, en cuyo transcurso emergen las instituciones políticas como resultado de las negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado (Nohlen/Kasapovic, 1996: 159ss.).

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

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

En cuanto a las opciones de reforma institucional se postula la tesis de las «opciones limitadas», la cual fue originalmente formulada con relación a los sistemas electorales en los países industrializados y posteriormente confirmada en investigaciones que incluían otros casos de estudio (Nohlen, 1984; Lijphart, 1994). La tesis establece que las reformas a los sistemas electorales generalmente se mantienen dentro del tipo básico existente y que aquellas reformas que suponen un cambio del principio de representación o que de alguna manera modifican la esencia del sistema electoral, son poco frecuentes o raramente se llevan a cabo. Empíricamente se podría así comprobar que en la mayoría de los casos las reformas están dirigidas a mejorar el principio de representación ya existente. Algo similar podría comprobarse en relación a las reformas relativas al sistema de gobierno. Estas afirmaciones apuntan al hecho de que la mayoría de las veces la realidad histórico-política está caracterizada por una libertad de opciones mucho menor que la que sugieren los debates académicos (Nohlen/Kasapovic, 1996: 209). Sólo ocasionalmente, sobre todo en tiempos de crisis política o de cambios profundos, es considerada nuevamente la cuestión de la reforma institucional por parte de los actores políticos con poder de decisión.

## 2. Enfoque metodológico

El enfoque histórico-empírico, tal como es representado por Nohlen y el grupo de investigación de Heidelberg, pone énfasis fundamentalmente en la dimensión histórica de los fenómenos analizados y en el carácter empírico de la investigación a efectuarse. El componente histórico de esta estrategia

metodológica no se reduce simplemente a considerar lo histórico como una cronología de eventos. Por el contrario, lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial. El elemento del enfoque se desprende de su anclaje empírico.

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

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

## 3. Acerca de la relación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos

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

La asimetría entre los elementos conceptuales se refiere especialmente a dos aspectos: por un lado, a la capacidad de la variable «sistema de partidos» para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma institucional. En efecto, la variable «sistema

de partidos» no es una variable institucional en sentido estricto, tal que ofrezca alternativas a la ingeniería política, a diferencia de las otras dos variables mencionadas. Mientras que la decisión de los actores políticos o constitucionales define la elección de una determinada forma de gobierno o de un sistema electoral específico, la concretización de una determinada configuración del sistema de partidos no depende de la decisión de los actores políticos o constitucionales, sino más bien de factores históricos y socioculturales que no admiten el mismo grado de intervención voluntaria de los actores para su transformación. Es decir, en el campo de la consultoría política o del diseño institucional, el espectro de intervención se restringe generalmente a la forma de gobierno y al sistema electoral. Por otro lado, la asimetría se manifiesta en relación al estatus de la variable «sistema de partidos» frente a las otras dos variables. Ella está esencialmente en función de las decisiones político-institucionales tomadas previamente acerca de la forma de gobierno y del sistema electoral. Sin embargo, es posible señalar asimismo el carácter de variable independiente que el sistema de partidos también posee. En efecto, las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidos. Así, la variable «sistema de partidos» es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y de las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro. Mientras que corrientemente en las ciencias políticas esta variable recibe el tratamiento de variable dependiente, este enfoque pone el acento en la posibilidad de abordarla desde diferentes ángulos, según la indagación planteada, lo cual refleja nuevamente la concepción multicausal, circular y contextual del enfoque histórico-empírico.

En cuanto a la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, si bien se parte de la premisa, como también lo hacen otros autores, como Sartori y Lijphart, de que los sistemas electorales poseen un significado decisivo para la estructura y dinámica competitiva de un sistema de partidos, se considera, sin embargo, que la relación entre ambos sistemas no puede ser concebida determinísticamente. En este sentido, se afirma en primera instancia que en el complejo entramado de relaciones existentes entre

sociedad, sistema electoral y sistema de partidos, no es posible asignar unívocamente a cada factor el rol de variable dependiente o independiente. Además, las condiciones de emergencia de los sistemas electorales contribuyen a determinar sus efectos; ellos son reflejo de las estructuras políticas y sociales en las cuales surgen, es decir, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos pueden también ser considerados como variables dependientes (Nohlen, 1978 en Nohlen/Kasapovic, 1996: 38). Así, también a este respecto se aplica la noción de causalidad circular: la estructura de los sistemas de partidos es tan relevante para la elección del sistema electoral como éste lo es para la estructura del sistema de partidos (Nohlen/Kasapovic, 1996: 13). Esta perspectiva no subestima el efecto estructurante que el sistema electoral puede tener sobre el sistema de partidos; el primero es, sin embargo, sólo un factor entre los varios que ejercen influencia sobre la estructura del segundo. La homogeneidad o heterogeneidad cultural, étnica, religiosa de una sociedad resulta mucho más significativa para la estructura de un sistema de partidos. Para analizar los efectos de los sistemas electorales se debe sobre todo indagar acerca de las condiciones sociopolíticas concretas dado que éstas difieren en cada caso.

#### IV. Conclusiones: los enfoques institucionales en perspectiva comparada

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

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



## La ingeniería constitucional y el enfoque histórico-empírico en perspectiva comparada

| Criterios de comparación |                                                                    | Enfoques                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Marco conceptual         | Concepción teórica institucional                                   | Ingeniería constitucional (Sartori): Instituciones mayormente como variable independiente.                                                                                                                                           | «Institucionalismo ilustrado» (Nohlen): Instituciones como variable dependiente o independiente, según contexto y objetivos de investigación.                                               |
|                          | Intereses y objetivos de indagación                                | Funcionamiento y gobernabilidad institucional. Fundamentalmente las condiciones relativas al sistema político mismo. Mayormente «polity».                                                                                            | Funcionamiento y gobernabilidad institucional, consolidación democrática. Condiciones históricas, sociopolíticas, culturales.                                                               |
| Marco conceptual         | Condiciones del contexto consideradas                              | Pretensión normativa: búsqueda del mejor sistema (en sentido funcional). Social-tecnológica: diseño institucional racional. Libertad de opción prácticamente ilimitada.                                                              | «Polity» y «politics».                                                                                                                                                                      |
|                          | Ámbito de análisis                                                 | Mayormente expertos tecnócratas.                                                                                                                                                                                                     | No existe el mejor sistema, énfasis en el contexto.                                                                                                                                         |
| Enfoque metodológico     | Dimensión normativa                                                | Debería ser capaz de pronosticar. Rol central en la tarea de consultoría política.                                                                                                                                                   | Histórico-política: ingeniería política como negociación y proceso histórico. Opciones restringidas por las particularidades del contexto histórico-político. Mayormente actores políticos. |
|                          | Concepción operativo-institucional                                 |                                                                                                                                                                                                                                      | Predicción posible sólo al considerar condiciones de contexto. Rol del experto relativizado.                                                                                                |
| Enfoque metodológico     | Límites y posibilidades de la reforma institucional                |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                             |
|                          | Actores principales de la reforma institucional                    |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                             |
| Enfoque metodológico     | Rol de las ciencias políticas en procesos de reforma institucional |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                             |
|                          | Estrategia metodológica                                            | Comparativa, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual. En general, circular y multifactorial. Pero, relaciones causa-efecto determinables lineal y unívocamente en una serie dada de fenómenos. Formulación de leyes. | Comparativa, histórica, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual. Circular, multifactorial, contingente. Relaciones causa-efecto no determinables de manera lineal.          |
| Enfoque metodológico     | Concepción de causalidad                                           |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                             |

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

Mientras que el enfoque de la ingeniería constitucional exige de la ciencia un conocimiento con pretensión universal, expresado en leyes que señalen relaciones causales unívocas y que permitan predecir fenómenos bajo condiciones dadas, el enfoque histórico-empírico relativiza la posibilidad de obtener certezas científicas de tal alcance, aplicables sin más ni más al ámbito de la complejidad social y política. Desde la perspectiva de la ingeniería constitucional, Sartori critica a las ciencias políticas anotando que ellas

se han dedicado únicamente a discutir aspectos teóricos y han descuidado casi por completo la aplicación práctica de sus conocimientos. Apunta Sartori que, en comparación con los economistas, quienes siempre están aplicando sus conocimientos en programas de planificación y desarrollo, los politólogos se comportan de modo muy reservado y hasta indolente en la medida en que ellos sostienen que los procesos políticos no son pronosticables y mucho menos se pueden dirigir o controlar por medio de intervenciones (1994: 29). Por su parte, el enfoque histórico-empírico se muestra reticente frente a toda formulación de relaciones causales unidireccionales entre los sistemas institucionales. Así, por ejemplo, se critica la intención de Sartori de reducir la investigación en el campo de los sistemas electorales a aquellas indagaciones que asignan al sistema electoral la condición de variable independiente (Nohlen/Kasapovic, 1996: 38). Las enunciaciones con carácter de ley acerca de los efectos de los sistemas electorales son cuestionadas en dos sentidos: o bien, ellas son formuladas de manera tan

general que pierden en contenido informativo, es decir, se convierten en triviales; o bien, se abstraen tanto de las condiciones sociales y políticas concretas, que indefectiblemente la empiria contradice las leyes formuladas (Nohlen, 1991).

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

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

electorales y de gobierno, se acerca a posiciones que argumentan desde un punto de vista normativo-deductivo las ventajas de un cierto sistema sobre otro, independientemente de las condiciones de contexto (Linz, 1990 a y b).

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

## Bibliografía

- DAHL, R. «Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience», en Shapiro, I./Hardin, R. (Eds.): *Political Order*, Nomos 38, New York University Press 1996, pp. 175-206.
- HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Londres 1991.
- LIJPHART, A. «Constitutional Choices for New Democracies», en Diamond, L./Plattner, M. (Eds.): *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore/Londres, 1993, pp. 146-158.
- *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- LINZ, J.J. «The Perils of Presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990a, 1, pp. 51-69.
- «The Virtues of Parliamentaryism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990b, 4, pp. 85-91.
- LINZ, J.J./VALENZUELA, A. (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vol., Baltimore/Londres 1994.
- MERKEL, W. «Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa», en Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D. (Eds.): *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske und Budrich, Opladen 1996.
- Nohlen, D. «Changes and Choices in Electoral Systems», en Lijphart, A./Grofman, B. (Eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and alternatives*, New York 1984a, pp. 217-224.
- *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske-Verlag, Opladen 1991.
- *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*. Documento de trabajo N° 14, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg 1994a.
- «Vergleichende Methode», en Nohlen, D. (Ed.): *Lexikon der Politik*, tomo 2, Politikwissenschaftliche Methoden, C.H. Beck, München 1994b, pp. 507-517.
- *Elecciones y sistemas electorales* (tercera edición), Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1995a.
- «El estado de la investigación sobre los sistemas electorales», conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 24 de septiembre de 1996a.
- «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos», conferencia pronunciada durante la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Ciudad de México, 3 de julio de 1996b.
- NOHLEN, D./FERNÁNDEZ, M. (Eds.). *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas 1991.
- NOHLEN, D./THIBAUT, B. «Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen», en Merkel, W. (Ed.) *Systemwechsel I*, Leske und Budrich, Opladen 1994, pp. 195-228.
- NOHLEN, D./KASAPOVIC, M. *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Leske-Verlag, Opladen 1996.
- SARTORI, G. «Political Development and Political Engineering». CAG, *Occasional Papers*, Aspa, Nov. 1967.
- *La política. Lógica y método en las ciencias sociales* (2da. reimpresión), FCE, México 1992.

- *Comparative Constitutional Engineering. An inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Houndmills, etc. 1994.
- *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», en Linz, J.J./Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres 1994a, pp. 106-118.
- «Constitutional Engineering and its Limits», mimeo 1996.
- THIBAUT, B. *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen 1996.