

La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*

Dr. Dieter Nohlen

Dr. Daniel Zovatto Garetto, director ejecutivo adjunto del IIDH/CAPEL. Buenas tardes, con sumo placer vamos a dar inicio a la primera conferencia que inaugura la etapa académica de esta III Conferencia Interamericana de Organismos Electorales.

El tema de hoy, tal cual consta en el programa, radica en "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos". Nuestro conferenciante es una de las personas más reconocidas en el campo del derecho electoral, es el profesor Dieter Nohlen, cuya currícula leeré a continuación y actuarán como primer comentarista, el licenciado Jorge Alcocer Villanueva, distinguido experto y especialista mexicano en el tema de derecho electoral; y como segundo comentarista, el doctor Leonardo Valdés Zurita, también de reconocida trayectoria en México, sobre el tema derecho electoral, cuya currícula también leeré a continuación.

Presiden esta mesa, el presidente del Tribunal Federal Electoral, don Fernando Franco, y el secretario general en funciones de la Dirección General del Instituto Federal Electoral, don Agustín Ricoy Saldaña.

En primer lugar, haría referencia al currículum del profesor Dieter Nohlen, quien es para mí, un placer muy especial poder tener el privilegio de poderle presentar en este marco y en esta conferencia, colaborador cercano de Centro de Asesoría y Promoción Electoral

a lo largo de muchísimos años, y amigo entrañable de nuestra institución.

El profesor Nohlen es doctor en letras, catedrático de ciencia política en la Universidad de Heidelberg, estudió ciencia política, historia y filología romana en Colonia, Montpellier y Heidelberg.

Se doctoró con una tesis sobre el parlamentarismo español del siglo XIX. Su segunda tesis para poder postular a una cátedra, versó sobre el experimento socialista en Chile.

El profesor Nohlen ocupa, desde 1974, el puesto de catedrático en la Universidad de Heidelberg. Desempeñó entre 1990 y 1992, el puesto de decano de la Facultad de Filosofía e Historia de la misma universidad.

El profesor Nohlen ha publicado sobre Alemania, España y América Latina, de manera extensa, así como en temas relacionados con los sistemas políticos, especialmente sobre el tema de elecciones y sistemas electorales.

Sus principales líneas de publicación conforman estudios monográficos sobre España y Chile, sistemáticos sobre el tema de las elecciones y los sistemas electorales, compilaciones sobre reforma política, institu-

* Conferencia magistral dictada en el Auditorio "Jaime Torres Bodet" del Museo Nacional de Antropología el 3 de julio de 1996. México, D.F.

ciones, política exterior y política social, así como diccionarios entre los que cabe destacar: la *Enciclopedia del Tercer Mundo*, de ocho tomos; el *Diccionario de la política*, de siete tomos, y el *Diccionario Estado y política*.

Los últimos citados, con enormes tirajes y hasta sextas ediciones. Tiene publicado asimismo, un sin-número de contribuciones en revistas en España y en América Latina, así como varios libros en castellano.

El Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, editó en 1981, su principal obra quizás, *Sistemas electorales del mundo*; entre sus obras en castellano destacan en particular: *Reforma política y consolidación democrática*, publicada y elaborada en conjunto con Aldo Solari, publicada en Caracas en 1988; *Presidencialismo versus parlamentarismo*, en colaboración con Mario Fernández, publicada en Caracas en 1991; y *Presidencialismo o parlamentarismo*, publicada en São Paulo, en 1993, en colaboración con el profesor Bolívar Lamounier.

También autor de la obra *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, obra de publicación conjunta con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), publicada en San José de Costa Rica en 1989, obra ya agotada; *Sistemas electorales y partidos políticos*, México 1994 y *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas 1995.

Entre los principales galardones que me gustaría destacar aquí hoy, en cuanto a la personalidad del profesor Nohlen, cabe destacar el galardón que le ha sido otorgado en 1991, con el premio de investigación por el Instituto Max Planck, de Alemania, y más recientemente, en 1995, con el premio especial, Libro Político del Año.

Quisiera también aprovechar esta oportunidad, luego de haber presentado el currículum del profesor Nohlen y antes de dar inicio a la conferencia en sí, presentar la currícula de los otros dos comentaristas que nos acompañan hoy en la mesa.

En primer lugar, quisiera referirme a la currícula del licenciado Jorge Alcocer Villanueva. Jorge Alcocer, es licenciado en economía por la UNAM, tiene maestría en economía por la misma universidad y ha sido profesor en la Facultad de Economía de la UNAM, de 1976 a 1986.

Ha fungido como coordinador general del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, y director general de la revista *Voz y Voto*; actualmente es colaborador del diario *Reforma* y de la revista *PROCESO*, ha escrito artículos en los diarios *Uno Más Uno*, *La Jornada* y *El Universal*, y ha publicado ensayos sobre temas de economía y política, en revistas como *NEXOS*, *Cuadernos Políticos*, *Este País* y *Voz y Voto*.

También ha sido coautor de diversos libros, entre los cuales me gustaría señalar los siguientes: *La crisis*

quedó atrás, de 1979; *Economía petrolizada*, 1980; y *México, presente y futuro*, en 1987; *México, la búsqueda de alternativas*, 1990; *El futuro de la izquierda en México*, 1992; *Dinero y partidos*, 1993; *México-Estados Unidos, vecinos y socios*, 1994; *Elecciones, diálogo y reforma*, 1995.

A continuación, me gustaría presentar la currícula del doctor Leonardo Valdés Zurita. Leonardo Valdés Zurita ingresó a la UAM en mayo de 1980, es profesor titular C de tiempo completo e indeterminado, en el Departamento de Sociología de la misma universidad; imparte diversos cursos en el programa de licenciatura en ciencia política y en el diplomado universitario en estudios electorales; es miembro del área de investigación sobre procesos políticos y fue responsable del Centro de Estadísticas y Documentación Electoral de la UNAM.

Es jefe del Departamento de Sociología de la misma institución a partir de junio de 1994, doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, ha sido profesor visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Connecticut.

Es miembro a su vez del Sistema Nacional de Investigadores y miembro activo de IPSA, la International Political Science Association, así como de APSA, American Political Science Association. Ha publicado más de 20 artículos de investigación en revistas científicas, cerca de 30 artículos de divulgación en revistas universitarias, suplementos periodísticos y/o revistas y análisis especializados, más de 25 capítulos en libros colectivos, ha compilado cuatro libros colectivos y ha coordinado un número temático de una revista científica; es al mismo tiempo, colaborador ocasional de la revista *Voz y Voto* y del semanario *Etcétera*.

También ha participado en diversos programas académicos de *Radio Educación*, *Radio UNAM*, *Radio Trece*, *Nuevo Tiempo* y *Radio Sarandí*, éstas últimas de Montevideo, Uruguay, así como de televisión, *Nexos*, *TV*, *Imevisión* y de la Fundación Jalisco.

Ha presentado más de 50 ponencias en eventos especializados, nacionales e internacionales; ha impartido conferencias en diversas instituciones, nacionales y extranjeras, y ha asesorado a grupos de investigadores de las universidades autónomas de Hidalgo, Guerrero y Puebla, en el diseño de encuestas de opinión pública y participación electoral.

Como ustedes pueden apreciar de esta muy resumida lectura de currículas muy extensas, no podíamos tener hoy el privilegio y el honor de contar con tres mejores personalidades que para abordar un tema de la complejidad, pero también de la actualidad, como el que nos ocupa.



Conferencia Magistral del Dr. Dieter Nohlen

Las reglas de juego del manejo del tiempo: el doctor Dieter Nohlen tendrá 45 minutos para su exposición, luego será seguido por el uso de la palabra como primer comentarista por el licenciado Jorge Alcocer Villanueva con 15 minutos, seguido por el segundo comentarista, el doctor Leonardo Valdés Zurita por otros 15 minutos; luego el doctor Nohlen tendrá el derecho de réplica a los comentarios por un espacio de 20 minutos y finalmente daremos oportunidad a las preguntas por un espacio de 25 minutos.

Se me ha indicado por los organizadores que las preguntas deben ser canalizadas por escrito, a través de las edecanes que les van a facilitar papel y de esa manera ser enviadas al moderador para su lectura y transcripción al conferencista o a los comentaristas.

Doctor Nohlen, con el privilegio que siempre radica en escucharle y en tenerle, por favor tiene usted el uso de la palabra.

Dr. Dieter Nohlen. Distinguidos miembros de la mesa; señoras y señores:

Agradezco mucho al Centro de Asesoría y Promoción Electoral, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral de haberme invitado a este acto

académico en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales.

El tema que los organizadores de este evento me han sugerido, "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos" engloba en verdad los elementos substanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional actual sobre la transición a la democracia, su consolidación y su reforma.

Allí se sostiene que la opción entre las formas de gobierno que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, constituyen las opciones básicas de orden constitucional.

Esta idea implica la convicción de que la opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un estado, en el supuesto que la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etcétera) y en las capacidades funcionales del sistema político de responder a las expec-

tativas y demandas de la economía y de la sociedad. La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento, sostiene que en la política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.

En este orden de apreciaciones relacionadas con el criterio de la importancia, conviene introducir el factor sistema de partidos, nuestro tercer elemento de la trilogía cuya importancia —pese a ser grande— tiende a ser considerada menor que la de los otros factores.

Esta evaluación refleja una asimetría entre los conceptos, forma de gobierno y sistema electoral por un lado, y sistemas de partidos por el otro. La asimetría se manifiesta en diferentes sentidos, pero por sobre todo respecto a su idoneidad de ofrecer opciones al político o constitucionalista y a su status como variable, en la relación que se puede establecer entre ellos.

Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional, que ofrece alternativas internas entre las cuales se puede simplemente escoger.

En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no 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 está restringido a la forma 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:

Primero. Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aun mayor medida de factores socioestructurales e históricos. Por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.

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

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

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

En las consideraciones siguientes, voy a enfocar nuestra trilogía precisamente a partir de estos tres puntos de partida o niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo. A estos tres niveles corresponden tres discursos diferentes y tres tipos de teorías de diferente índole que generan opciones distintas respecto a las alternativas institucionales que se enfrentan en el debate. En mis consideraciones voy a tratar de echar luz sobre por qué las opciones difieren y por qué se enfrentan.

Primero, 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 atraktividad, 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 polí-

tica se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del así llamado *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 y lógico-sistemática que, por lo demás, es preferentemente deductiva, y 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 mi amigo Juan Linz. Para Linz, el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del lugar y del tiempo. Linz insiste en que su interés es por la lógica de las formas de gobierno, a partir de la cual deriva su opción por el parlamentarismo. Este análisis está acompañado por referencias históricas que ilustran su tesis y tiene su hito en la causalidad unidireccional y monocausal que establece entre presidencialismo y derrumbe de las democracias. Esta supuesta causalidad se fundamenta en un análisis contrafactual del caso chileno, para Linz *the classic instance* para demostrar cómo el presidencialismo ha fallado y que el parlamentarismo habría conservado la democracia.

Los mismos títulos de sus escritos: *The Perils of Presidentialism*, *The Virtues of Parliamentarism*, *The Failure of Presidential Democracy*, dan cuenta del enfoque que se aplica.

Es tal vez, en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que sólo algunos científicos tengan su ideal, sino que cada uno de los participantes en el debate parece profesar el suyo. La materia parece tan sugestiva para lanzarse con una postura propia que incluso ilustres científicos como Giovanni Sartori, quien en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo impuso su *neither nor*, es decir, ni uno ni el otro, y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecua, en su último escrito se pronuncia por un sistema electoral que, según él, es el mejor sistema electoral: el sistema mayoritario de doble vuelta.

El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores por 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 la sabiduría convencional en el campo de los sistemas electorales.

Respecto a los sistemas de partidos políticos y 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, tripartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. Maurice Duverger y otros percibieron el dualismo como algo propio a la naturaleza humana. Este mismo pensamiento en *diadas* fue retomado por Norberto Bobbio en su reciente 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 sólo en términos analíticos, sino también y explícitamente en términos normativos, lo que llevó a Lijphart a defender otro modelo de democracia: la democracia de consenso y formular opciones más allá de los casos empíricos que fundamentaron su concepto de democracias consociativas (*consociational democracies*).

Así, Lijphart considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría. Al revés que en el caso del modelo Westminster y en términos generales, formas de toma de decisiones por consenso superior a las formas de gobierno, en formas de consenso por mayoría, y desde allí valora a las formas de gobierno que invitan u obligan a procesos decisivos de tipo consensual, el parlamentarismo, por ejemplo, como forma de gobierno, como mejores que las de tipo mayoritario, el presidencialismo.

En pocas palabras, Lijphart avanza toda una secuencia de opciones bastantes desvinculadas, de contingencias históricas, pese a que la democracia consociativa, en su momento fue desarrollado como concepto que explicaba el funcionamiento de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada, es decir de una sociedad histórica específica.

Lijphart no duda incluso en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra triología, llegando a la siguiente clasificación:

En primer lugar, parlamentarismo con representación proporcional.

Segundo lugar, parlamentarismo con representación por mayoría.

Tercer lugar, presidencialismo con representación por mayoría, y

Cuarto lugar, presidencialismo con representación proporcional.

Lijphart no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar la clasificación, con esta variable aplicando la sabiduría convencional, sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que Lijphart, probablemente tenía en mente:

Los sistemas parlamentarios o europeos continentales, con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar de la clasificación. El sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores, como lo encontramos en 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 la clasificación con el sistema de partidos, con esta variable, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.

El nivel analítico. Es precisamente uno de los objetivos del enfoque histórico-empírico, llamar la atención sobre las limitaciones del discurso normativo. Sus contribuciones al debate sobre instituciones políticas, se leen como una crítica a un discurso, que por las características señaladas, tienen mucha más facilidad de llegar a la gente interesada en estos temas.

Sin embargo, el enfoque histórico-empírico tiene su propia posición, 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: de 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, es decir que las experiencias son bastante variantes según diferentes países.

Sus conceptos tratan de mantener relación con la empiria, el método comparativo no sólo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza conscientemente en sus estrategias de investigación, cuyo proceso es inductivo, no deductivo como en él, a nivel de las teorías normativas, sino inductivo a partir de las experiencias históricas concretas de diferentes países.

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, no son universales, sino se refieren a grupos de países o países seleccionados con características históricas que hacen pensar que esa teoría, es realista y viable, y explica algo en relación al fenómeno a explicar.

Entonces las teorías se restringen al medio alcance y las opciones que se toman, se toman en relación con el contexto para el cual se les formula.

Respecto al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, en el enfoque histórico-empírico, cuentan las variantes de los tipos en discusión. Así en el ámbito del parlamentarismo, lo que puede explicar el éxito de esta forma de gobierno posterior a su fracaso en la época entre las guerras mundiales, es justamente su adaptación a algunos requerimientos de mejor funcionamiento, posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La tesis es que no el tipo ideal, sino las variantes de modelo han sido exitosas. Es interesante recordar, que por ejemplo, la variante alemana de gobierno parlamentario 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. Lo mismo se puede observar respecto al semipresidencialismo de la Quinta República Francesa. Muchos constitucionalistas preconizaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política, que se resolvió con la cohabitación.

Entonces, lo que se puede observar es el éxito de algunas soluciones respecto al parlamentarismo, que se adaptaron a las necesidades del lugar. Eso ha sido exitoso a pesar de la crítica que se hizo a ellos en el momento de su implantación. Porque esa crítica fue tipo normativa, tipo lógica, sistemática y no respetaba una solución acorde con una cierta demanda por los factores sociopolíticos y demás factores que influyeron en su implementación.

En el ámbito del presidencialismo en América Latina, hay tantas variantes como casos, este hecho se pierde totalmente en el debate sobre parlamentarismo y presidencialismo. En forma tipológica, pueden distinguirse por lo menos cinco, el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, y se pueden encontrar los casos concretos en América Latina.

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 corporativismo) 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 o de la clase política.

Respecto a éstas y otras variables, los presidencialismos en América Latina, difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema, puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados.

Por ejemplo, en el caso de Chile, el presidencialismo atenuado de los años sesenta, tuvo enormes problemas de funcionamiento cuando por la ideologización del conflicto político y la formación de dos bloques se impuso la política de no transar, de negarle al adversario político la sal y el agua.

En el marco del presidencialismo reforzado que introdujo la Constitución del año 1980, la democracia en Chile actualmente 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 expresada 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 que la importancia de la variable no-institucional para el buen funcionamiento de las instituciones, que en el caso chileno da por entendido que tiene mayor importancia la conducta, el comportamiento en la clase política que la propia institucionalidad, porque la anterior constitución daba más incentivos a la cooperación entre gobierno y parlamento, y no se daba por el conflicto político, y la política de no darle al adversario político la sal y el agua, de negarle simplemente. Mientras que en un presidencialismo reforzado, casi autoritario, la conducta política es diferente y hace posible, incluso, consolidar la democracia en esas condiciones que demuestran las instituciones políticas.

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



Dr. Dieter Nohlen

sistema de partidos políticos. Esto no se refiere sólo a la variable numérica del sistema: Es obvio que un sistema bipartidista estructurado, en un sistema bipartidista estructurado, el sistema mayoritario reproduce el bipartidismo.

Si me permiten, indicar o dar la referencia al libro de Giovanni Sartori, con sus leyes electorales renovadas, donde en su primera ley electoral dice que donde hay un sistema de partidos políticos estructurales, hay bipartidismo. Pero él está más saliendo en su tesis de la cifra dos. Y claro, cuando tenemos solamente dos partidos políticos y tenemos un sistema mayoritario, el sistema de partidos políticos, que es el resultado de la mezcla entre sistema electoral y sistema de partidos políticos es el bipartidismo.

Yo me refiero más bien a otro elemento, porque 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, esa información la manejamos me parece, todos.

En Paquistán, el mismo sistema electoral está asociado con un sistema multipartidista con alta proporcionalidad entre votos y escaños. Entonces, totalmente lo contrario comparándolo con Gran Bretaña.

En un reciente estudio que hice del caso paquistaní, en función de consultoría política, quedó demostrado que la introducción de elementos proporcionales en el sistema vigente, por ejemplo, completar una lista adicional de representación proporcional, esto conduciría a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños. Parece absurdo, pero estudiándolo empíricamente es así: que un sistema mayoritario introduciendo elementos proporcionales, produce un efecto de mayor desproporcionalidad entre votos y escaños. Entonces, bueno, se puede decir, es el fin de la lógica pura en ciencias sociales.

En la última elección del parlamento ruso, donde se aplica el sistema segmentado, como aquí en México, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional, totalmente contrario a lo que enseña la sabiduría convencional respecto a los sistemas electorales.

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.

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. Es una relación obligada, y no solamente una relación que pueda establecer el científico político, o no establecer por pensarlo en puros términos normativos y lógicos. Ahí se establece una relación obligada.

Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política, que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política.

En el proceso científico es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr sea a través de escoger sólo partes o cortes de una compleja realidad. Por ejemplo, sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo, la par-

ticipación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo, la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. Entonces, la ciencia política escoge solamente partes cortas, relaciones unilaterales para estudiar esto, porque le parece demasiado complicado estudiar toda la complejidad que encontramos en la política en un mismo escrito, en el mismo momento, en el mismo lugar.

Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo trabajamos con el supuesto de que las variables de contexto son similares y/o constantes, y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *caeteris 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 consultor político se dirige a realidades complejas y específicas. El consultor no se refiere a América Latina, sino se refiere a México, a Chile, a Bolivia.

No se llega con un consultor a ese nivel, donde están ubicadas las teorías sobre parlamentarismo y presidencialismo o representación proporcional y representación por mayoría. El consultor se dirige a una situación histórica concreta dada en México en este año y no hace 10 años atrás.

Ahora bien, en primer lugar, el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico, contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso, un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto, ahí está la diferencia, eso quiero enfatizar otra vez, un examen crítico del conocimiento teórico sistemático que manejamos a lo mejor todos los científicos sociales, en función de una receta específica para el caso concreto.

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

El primer pensamiento hace 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 último escrito de Giovanni Sartori, que mañana va a hablar sobre el tema, donde él 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.

La creación de instituciones políticas y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etcétera.

Terminé en estos días, un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en 20 países de Europa Oriental. El primer resultado es que el tipo de sistema electoral que se implementó, dependió en gran medida del tipo de transición.

El segundo es que, en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racionalmente de acuerdo a criterios lógicos y abstractos, fundados en el *best system approach*.

El tercero es que, en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente en otro país, y el cuarto es que, donde las relaciones de poder lo permitieron, el sistema electoral fue el resultado de negociaciones y compromisos.

Bajo estas circunstancias no sorprende que muchos de los sistemas electorales consensuados, sean sistemas combinados o mixtos, como se dice aquí.

Varios autores lanzaron críticas a estos sistemas por su mal diseño. En estas críticas resurge el mal entendido acerca de cómo se generan y reforman las instituciones políticas. No resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico.

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 realistas, o en otros términos, el campo de opciones es mucho más restringido que el debate a rasgos ideal-típicos, hace suponer. Esta que es mi tesis, no quiere decir que no existen opciones, como Giovanni Sartori quiso dar a entender, sino que el margen de opciones es empíricamente reducido.

Me parece que esta comprensión del problema es sustancial para cualquier consultor político. En los países de mucha tradición presidencialista o cuya cultura política se identifica con la figura del presidente como jefe del gobierno y de la nación, la alternativa parla-

mentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable.

Donde tenemos un sistema de representación proporcional, su sustitución por sistema de representación por mayoría, tampoco tiene muchas probabilidades de realización. Por lo demás, debatir reformas institucionales en términos de los tipos ideales, es justamente reducir las opciones a una única alternativa, la premisa sustancial de mi tesis es que las alternativas de reforma son mucho más numerosas y variables que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, mi tesis se refiere entonces sólo al espectro que abarca la opción y no a la cantidad de alternativas.

Conforme a esta comprensión del campo de reforma, pongo mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal-típicos, que en la realidad constituyen la fuente de las reformas posibles. Me parece que una mirada a los procesos de reforma de los sistemas políticos en América Latina en los últimos años, puede confirmar mis consideraciones.

En ningún país ha sido posible sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Hubo reformas del sistema presidencial, pero siempre dentro del esquema básico.

Respecto a los sistemas electorales, la única reforma que trascendió el margen reducido de opciones, fue la de Chile. Sin embargo, allí fue el régimen militar que impuso el binominalismo, un sistema electoral no tanto mayoritario como muchos lo entienden, sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país, en detrimento de la primera mayoría.

Se confirman empíricamente las enormes restricciones políticas a las que están sometidas las reformas institucionales, que parecen aumentar estas restricciones en la medida en que las alternativas se presentan en términos de la opción ideal-típica.

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

Para terminar, quisiera citar unas reflexiones en uno de mis libros, lo hago por la frecuencia con que estas consideraciones más que abarcan un ámbito incluso más amplio, han sido traídas a colación por científicos sociales latinoamericanos, un hecho que me parece expresar un consenso sustancial.

Dice la cita: "La capacidad científica de hoy, puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende del rigor con que se perciben todos los problemas, que es necesario pre-

ver, 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". Muchas gracias.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muchísimas gracias doctor Nohlen por su magnífica y magistral exposición.

Tiene el uso de la palabra, a continuación, el licenciado Jorge Alcocer Villanueva.

Lic. Jorge Alcocer Villanueva. Buenas tardes. Varios motivos me llevan a congratularme de estar aquí, esta tarde.

En primer lugar, el ingreso a la Unión Interamericana de Organismos Electorales de nuestros dos máximos organismos federales en la materia, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

En segundo lugar, con mi agradecimiento a los organizadores de estas jornadas por su invitación y, en particular, al magistrado Fernando Franco González Salas, al licenciado Agustín Ricoy Saldaña, congratularme de que temas relevantes para nuestra vida política sean objeto de análisis y debate en un foro propicio para la reflexión teórica y la comparación de experiencias.

En tercer lugar, compartir esta mesa con el profesor Dieter Nohlen, autor de obligada consulta para los interesados en el tema; con Leonardo Valdés Zurita, quien pasó de la vivencia del conflicto electoral a la reflexión sobre temas como el que hoy nos convoca y con el doctor Daniel Zovatto Garetto, quien modera amablemente esta conferencia.

Entro en materia. El profesor Nohlen nos presenta en su ensayo un recuento de la tensión que cruza el análisis de los temas contenidos en la trilogía que aborda. Los planos de la reflexión a que él se refiere, el normativo, el analítico y el operativo, no son ni de lejos planos sincrónicos, aproximaciones congruentes, sino contrapuestas y en no pocas ocasiones, contradictorias.

Entre el intento por definir desde el laboratorio del científico social lo que Nohlen denomina, siguiendo la terminología anglosajona *the best system approach* (el mejor sistema deseable), y los planos del análisis comparado y operativo, se despliega una variedad de experiencias, opciones que nos impiden pretender la existencia de modelos de validez universal.

En esa asincronía entre los modelos normativos, las experiencias comparables y las opciones factibles derivadas siempre de las determinantes histórico-concretas de cada nación, en cada coyuntura específica, estriba el reto permanente que deben superar juristas, historiadores, politólogos y políticos.

Nuestra defensa frente a la tentación de convertir en norma lo que en la realidad es adaptación práctica

a las necesidades de la época, es no olvidar —citando a nuestro ponente— que "lo distintivo de la política es su carácter humano y, por tanto, cambiante", y que las instituciones —como lo acaba de leer el profesor Nohlen—, no son meras excelencias académicas.

Para quienes sin ser juristas, historiadores o politólogos nos ha tocado participar en el ya casi vigésimo ciclo de las reformas electorales en México, el texto del profesor Nohlen, al menos en mi caso, es una provocación intelectual.

Tentado estuve a aferrarme a la tan resumida como contundente afirmación de Dieter en su texto que hoy comentamos, en el sentido de que las instituciones políticas, su generación y reforma no surgen del tablero de dibujo sino del proceso histórico.

La experiencia me hizo superar la tentación. ¿Cómo no recordar el pragmatismo, inacabable hasta la fecha, que reivindicando la singularidad del caso mexicano, nos impide arribar una y otra vez a la adopción y puesta en acto de los elementales principios que articulan los sistemas políticos y electorales, merecedores de ser calificados como democráticos?

Venciendo la tentación del hombre práctico, siempre proclive a despreciar o restar importancia al análisis y a la teoría, la lectura del texto de Dieter Nohlen me hizo reflexionar también sobre la concatenación entre los tres planos antes mencionados: el normativo, el analítico, el operativo, en la gestación y reformas de las nuevas instituciones y prácticas político-electorales en México, sobre la particular disposición de la trilogía objeto de su estudio, para nuestro caso, en el curso de las dos décadas recientes.

Con el fin o tacto con que los amigos extranjeros abordan el análisis del desarrollo político de México, Nohlen nos presenta un sugerente conjunto de teoremas sobre la trilogía que le ocupa y a nosotros preocupa: el presidencialismo, el sistema electoral y el sistema de partidos.

No hay, como nos demuestra, relaciones unívocas, causalidades unidireccionales ni modelos a los cuales atenerse. Lo que no quiere decir o al menos eso espero, pero ya no estaría tan seguro, que en política estemos ante un mundo caótico, determinado tan sólo por el operar de los políticos.

Irresistible la provocación, justificada la consecuencia por el ámbito para expresarla, la reflexión teórico-analítica de Nohlen me lleva a plantear algunas derivaciones para el caso mexicano.

Es posible afirmar que en el tramo ya cursado del ciclo de las reformas electorales de México, los dos puntos del triángulo de Nohlen que han acaparado la aten-

ción de políticos y politólogos han sido el sistema electoral y el sistema de partidos. Mientras que el presidencialismo sólo se incorpora a la discusión en la reforma todavía en curso y dentro del ámbito más amplio de lo que se ha denominado en México reforma del Estado.

El sistema electoral, en el sentido restringido que Nohlen lo concibe, es decir, como el efecto que las normas jurídicas producen en la integración del parlamento, ha tenido en México un efecto directo sobre el sistema de partidos.

Ahora bien, no se trata de un proceso único ni unidireccional, sino que a lo largo de 20 años ha experimentado cambios de consideración en su origen y en los objetivos buscados.

Así, en 1977, la reforma del sistema electoral, con la introducción del sistema mixto con dominante mayoritaria en la Cámara de Diputados, tuvo como origen la decisión política de incorporar nuevas fuerzas al sistema de partidos. Decisión compartida por el Estado y

por los interesados directos. Lo que se tradujo en la sustitución del anacrónico e injusto sistema de diputados de partido por el de la representación proporcional de las minorías en la Cámara de Diputados, sin poner en entredicho la conformación de una mayoría a través del sistema de mayoría relativa.

La reforma de 1986, recordemos, canceló la figura del registro condicionado de nuevos partidos al resultado de las elecciones, afectando así la conformación del sistema de partidos al que, por cierto, desde 1977 se le consideró como de obligatoria disposición multipartidista, y por ello se fijó un umbral mínimo para refrendar el registro: 1.5 por ciento de la votación nacional.

Sin embargo, la reforma de 1986 produjo un cambio de enorme trascendencia en el sistema electoral que de mixto con dominante mayoritaria, con el tramo plurinominal reservado para las minorías, avanzó hacia la definición de dicho tramo, el plurinominal a correctivo del efecto distorsionante que produce el sistema de mayoría relativa. De ahí que se haya duplicado en 1986 el número de curules de la Cámara de Diputados a repartir por dicho sistema. De 100 a 200, mientras que el número total de curules de mayoría relativa se ha mantenido inalterado desde 1977 en 300 curules.

Al haberse configurado una forma de reparto de las 200 curules de representación proporcional, que en sus hipótesis de mayor probabilidad de ocurrencia llevan al partido mayoritario a participar en ambos sistemas, se rompió el diseño reyes herolista de dos pistas paralelas no conectadas con usuarios predefinidos. El otro paso fue la supresión del sistema de doble boleta.

En 1990, se reintrodujo la figura del registro condicionado y se modificó la llamada cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, el objeto central de aquella reforma lo constituyó la creación de las nuevas instituciones que estarían encargadas de la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de nuestros procesos electorales federales.

En 1993, vivimos un caso singular cuando de manera expresa dos partidos convinieron en modificar el sistema electoral para provocar una tendencia bipartidista en el sistema de partidos. Me refiero a la nueva norma para la distribución de los diputados de mayoría relativa y la introducción de la cláusula de premio a la mayoría, así como a la reforma del Senado para duplicar el número de escaños garantizando uno de ellos a la primera minoría en cada entidad. Esa es la fórmula que rigió en 1994 y que todo indica regirá en 1997.

En 1994, la reforma más importante desde 1977 no abordó el sistema electoral en el sentido de Nohlen. La integración de la máxima autoridad electoral de Méxi-



Lic. Jorge Alcocer Villanueva

co, el Consejo General del IFE y las reglas de la competencia fueron las materias centrales de aquellos cambios y, hasta donde conocemos, en 1995-1996, la reforma perpetua sigue girando en torno a los mismos temas, sin que en materia de integración de las cámaras legislativas se concreten acuerdos. Sin embargo, en materia del sistema de partidos, en el que de manera, a mi parecer, injustificable, se ha entregado a los ya registrados la facultad de decidir las reglas para el acceso de nuevas organizaciones, el acuerdo se dirige a la edificación de infranqueables barreras a la entrada, que convertirían el fallido intento de modelaje bipartidista de 1993, en democrático consenso tripartidista en 1995.

Regreso al texto de Dieter Nohlen. Si en materia de presidencialismo hay en América Latina tantas variantes como casos, lo mismo podría afirmarse respecto de sistemas electorales y de partidos, por lo que aspirar a una tipología de instituciones y procesos de reforma resulta en un listado de casos, lo que confirma la tesis que articula el ensayo de nuestro distinguido ponente, la contingencia —dice él— interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales. Vale añadir —dice el propio Nohlen— que la propia institucionalidad, en su mismo origen, no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder.

Seguramente para Dieter no es ajeno ni extraño que el caso mexicano confirme la validez de su tesis antes enunciada. La conformación del sistema electoral en México no ha tenido como origen ni como objetivo, a lo largo de 20 años, modificar la relación entre los poderes federales, es decir, las reformas electorales no tuvieron presente el problema del presidencialismo. En esta materia, lo que ha predominado es el enfoque de la operación, los intereses políticos y las relaciones de poder, no el diseño normativo o analítico de una nueva institucionalidad para cambiar el régimen de presidencialista a parlamentario, ni siquiera para acotar los poderes presidenciales. A este respecto debiera llamarnos la atención que las acciones recientes en esa dirección no son producto del discurso, más bien vago y sobreideologizado de partidos y legisladores, sino de una férrea voluntad, cuyas expresiones están todavía por definirse del propio titular del Poder Ejecutivo Federal.

Los tableros de dibujo de nuestros juristas y politólogos, para usar la metáfora de Nohlen, han sido particularmente avaros en materia de modelaje de instituciones y procesos de reforma. En cambio, la creatividad de gobernantes y dirigentes políticos y parlamentarios para reformar, sin cambiar, ha sido prolija. Don Jesús Reyes Heróles diseñó un sistema electoral —uso de nueva cuenta el término en el sentido de

Nohlen— bajo la premisa de una mayoría permanente, congelada. Esa reforma, cuyos méritos sería ocioso cuestionar a estas alturas, produjo, sin embargo, un efecto catastrófico para las minorías. Las predefinió como tales de una vez y para siempre. Para la mayoría perpetua, las curules y escaños de mayoría; para las minorías, la plurinominal. Y desde 1994 el escaño senatorial de primera minoría. Es lo que he denominado, en otros ensayos, el síndrome de la plurinominal.

Nuestra segunda fuerza electoral, el Partido Acción Nacional, ha estado mejor equipada ideológica y programáticamente, para resistir los efectos del síndrome; para la izquierda y su actual expresión partidista, el Partido de la Revolución Democrática, el efecto fue muy nocivo. Baste recordar que entre 1979 y 1985, los partidos de izquierda no pudieron ganar una sola curul de mayoría de las 300 en disputa. En 1988, cambió coyunturalmente el cuadro con la irrupción del Frente Democrático Nacional, pero en 1991 y 1994, el Partido de la Revolución Democrática retorna al patrón de competencia plurinominalista.

Mientras el diseño institucional —quisiera terminar con esta idea— trate del presidencialismo, el sistema electoral o el sistema de partidos no trascienda el interés definido por las visiones de corto plazo de los actores políticos, el juego de sumas y restas, de cuántos me tocan y cuántos te tocan; mientras prevalezca el tratamiento particularizado que prescinde del análisis de las interrelaciones entre los puntos de esta trilogía que hoy estamos analizando. Mientras persista una visión que no es capaz de explorar ni mucho menos de plantearse con seriedad las consecuencias deseables y posibles de las reformas que se postulan, nuestro debate seguirá circunscrito a las materias procedimentales, a las propuestas de ciudadanización que enmascaran partidizaciones y a las despartidizaciones que encubren proyectos partidistas. Quizá debamos aceptar con resignación que en estas materias, como en otras, no hay atajos ni brincos, que debemos concluir el ciclo abierto en 1977 para, diseñadas y puestas en acto las normas, instituciones y prácticas que aseguren elecciones libres y justas, nuestros gobernantes, legisladores y dirigentes partidistas entren al debate de temas tan importantes como los que Dieter Nohlen nos ha planteado esta tarde en su ensayo. Gracias.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muchísimas gracias, licenciado Jorge Alcocer, por esos comentarios tan sugestivos que estoy seguro, habrán de animar el debate en la parte final.

Le quiero rogar ahora que haga uso de la palabra al doctor Leonardo Valdés Zurita.

Dr. Leonardo Valdés Zurita. Muchas gracias. Espero no parezca un despropósito que inicie mi comentario diciendo que estoy de acuerdo con casi todas las ideas expresadas por el doctor Nohlen en esta conferencia magistral. No puede ser de otra manera por dos razones: en primer lugar, porque Dieter Nohlen es, sin duda, uno de los científicos sociales que más ha aportado en el desarrollo de una de las especialidades de la ciencia política contemporánea, la que intenta explicar la vinculación entre sistema electoral, sistema de partidos y régimen de gobierno. En segundo lugar, porque el trabajo se presenta en un plano de generalidad tal que resulta difícil discrepar, sobre todo si se acepta su muy sugerente visión de la relación entre política y ciencia política.

Es, curiosamente, ésta la única idea que me cuesta trabajo aceptar en los términos en los que está planteada. Dice Nohlen, cito "la política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política" y no le falta razón. Pero así sucede en todo campo del conocimiento humano. La realidad suele ser algo mucho más rico y complejo que el pensamiento científico que intenta explicarlo. En estricto sentido, no puede ser de otra manera. El pensamiento científico extrae de complejas y variadas realidades los elementos que permiten hacer caracterizaciones y generalizaciones, nada más, pero también nada menos. Quizá por ese motivo se decantan y especifican los roles que a diversos personajes les corresponde desempeñar.

En nuestro campo, no cabe duda que el político y el científico son personajes disímbolos, distantes y que en una dialéctica relación se atraen y se repelen a la vez.

Max Weber, otro sociólogo alemán, nos legó una lúcida reflexión sobre sus personajes, sus roles y sus relaciones, nos mostró que el científico está obligado al rigor en la observación de los fenómenos, pues sólo así logra desentrañar lo significativo para poder explicar racionalmente un suceso.

El político, en cambio, puede con los datos básicos de una situación tomar posición ante ella y construir una propuesta alternativa de acción así. Tanto el método, como el objetivo del pensamiento son absolutamente distintos y por ello, el político y el científico son absolutamente diferentes.

Nohlen, ante esta diada clásica nos ubica de lleno frente a un tercer personaje que ciertamente no fue considerado por Weber, muy probablemente porque en su tiempo ese papel era poco relevante.

Efectivamente, el consultor político media en la actualidad entre el político y el científico, se ha consolidado y profesionalizado como producto de la sofisti-

cación de la ciencia política y de la complejización de la política misma.

Se espera de él una reflexión objetiva y mesurada, que permita adoptar decisiones inteligentes y viables, es algo así como el técnico especializado que puede entender a los científicos en su propia lengua y a la vez tiene la capacidad de ofrecer al político alternativas de acción en una jerga directa y funcional.

Para él, para el consultor, como bien señala Nohlen, el nivel operativo es efectivamente el espacio de reencuentro de la ciencia política con la complejidad de la política. Sin embargo, de nuevo, esto es lo que sucede en todos los campos del conocimiento humano.

Por eso la ciencia y la tecnología avanzan juntas, pero se diferencian en cada uno de sus propios avances. Sin el científico no existe conocimiento que resuelva nuevos y viejos problemas de la realidad, sin el tecnólogo, esos avances científicos no encuentran fórmulas de aplicación generalizada.

En nuestro campo de estudio es aún difícil de marcar las diferencias entre científico, consultor y político, por la juventud de la especialidad y porque todos queremos hacer todo, no nos hemos sometido aún a la productiva división del trabajo aquí delineada. Con frecuencia los políticos piensan que la ciencia política se hace como ellos la entienden. Los científicos políticos hacen consultoría e incluso política, los consultores suelen quejarse del menosprecio de los científicos y de la incompreensión de los políticos.

Lo cierto es que más temprano que tarde, el campo de estudio se asentará y cada personaje quedará en su lugar.

Efectivamente, como bien se puede deducir de la conferencia de Nohlen, los niveles normativo y analítico, de la vinculación entre los elementos de la trilogía aquí analizada, son el campo natural para el científico, el nivel operativo es el del consultor y falta señalar los niveles de la acción y de la concertación como los propios del político.

Es así que se explica, que las investigaciones puedan llegar a resultados argumentados acerca del mejor régimen político, el más eficiente sistema electoral y el más deseable sistema de partidos. Para ello, se emplean los métodos deductivo e inductivo, la comparación de múltiples realidades ayuda a tomar decisiones que, por lo demás, se basan en la observación rigurosa de lo real y no necesariamente reflejan las preferencias personales del científico.

Por su lado, el consultor está obligado a llevar esas generalizaciones científicas al terreno práctico de una situación específica, debe tener presentes las contradicciones a la generalidad; debe considerar todas las par-

ticularidades del caso y sólo entonces, podrá ofrecer una alternativa informada y viable a su contratante.

Su opinión con cierta frecuencia jerarquiza de manera distinta a la del científico, las alternativas de régimen de gobierno, de sistema electoral y de sistema de partidos. Esa valoración de lo general, está siempre impregnada de las particularidades del caso que se pretende resolver, esto es lo que le demanda al consultor el político, no otra cosa.

A este último, al político, le toca hacer la propuesta y llevarla a la negociación con sus colegas, su trabajo es eminentemente pragmático, pues debe intentar convencer con sus argumentos y también estar dispuesto a que lo convengan los argumentos de sus adversarios, sólo así se logran los consensos que permiten modificar o mantener alguno o algunos de los múltiples elementos que componen al régimen de gobierno, al sistema electoral y al sistema de partidos.

Esta última es, en efecto, la variable problemática de la trilogía. No depende de las definiciones institucionales que conforman al régimen de gobierno y al sistema electoral, nada más. En su constitución están presentes, tanto las acciones de los políticos, como las voluntades de los ciudadanos.

Claro que un cierto tipo de régimen y un perfil determinado del sistema electoral, pueden influir sobre la conformación del sistema de partidos, pero sus especificidades y sobre todo, su dinámica competitiva, depende de las habilidades de los políticos y de las preferencias de los ciudadanos.

Pero también es cierto que la conformación de ciertos sistemas de partidos, influye en los procesos de toma de decisiones para mantener o renovar las definiciones institucionales del régimen de gobierno en el sistema electoral. Así esta trilogía se cierra en un círculo que puede ser vicioso o virtuoso. El adjetivo depende de su eficacia para dar soluciones de continuidad a los múltiples y complejos problemas que la realidad política plantea cotidianamente.

Por eso, tiene mucha razón Dieter Nohlen, cuando dice que los organizadores de este evento, le solicitaron hablar de los elementos substanciales de un sistema político, de su estructura, de su dinámica.

Pongámonos por unos minutos en los zapatos de los personajes que el interesante texto de Nohlen me han permitido convocar esta tarde.

Ubiquémoslos en esta ciudad y forcemos sus definiciones, entrevistemos en primer lugar al científico, sin duda una mezcla de Linz, Sartori y Lipphart, citados por el autor del texto que nos congrega.

El, ese científico imaginario nos dirá que el mejor sistema de gobierno es el parlamentario, no hay duda

que es el mejor, permite que múltiples opiniones se expresen y que acompañados de un buen servicio civil de carrera, sirve para garantizar un elevado nivel de estabilidad política y continuidad institucional.

Nuestro científico ideal dirá que el más eficiente sistema electoral es el mixto, sin dominante de ningún signo, pues ésa es la fórmula que garantiza en términos generales el mejor nivel de adecuación, entre la proporción de votos que obtienen los partidos, y las proporciones de curules que les corresponden. Insistirá que tal fórmula electoral permite una adecuada representación de cada opción política, de acuerdo con su fuerza electoral.

Finalmente, nuestro científico dirá que la opción más deseable en el terreno del sistema de partidos, es un pluripartidismo moderado. En él se encuentran representadas las tres o cuatro posiciones políticas básicas de la sociedad, sin que se reduzca sólo a dos opciones; pero también sin que en la multiplicidad de partidos existan y sean considerados como importantes, incluso aquellos que están en contra de las reglas de funcionamiento del propio sistema. En este punto, como en los anteriores, el científico guardará muy prudente distancia y advertirá en la entrevista que las decisiones que se adopten dependerán de las cuestiones específicas de la sociedad mexicana en este momento.

El consultor político, en consecuencia, tendrá serio problema, cómo poner a disposición de un político mexicano de hoy, las opiniones de los científicos sin causar grandes polémicas. Luego de un detenido análisis de las contratendencias y de la situación mexicana actual, propondrá cuando mucho un régimen de presidencialismo acotado. Pensar otra alternativa es, definitivamente, inviable.

De hecho, aun proponer acotamientos de las facultades discrecionales del Ejecutivo mexicano, suena extraño a los oídos de muchos de los políticos de este país. Mantener el sistema mixto como fórmula electoral, puede resultar una opción viable e inteligente para más de un consejero político en la actualidad mexicana. Quizá se pueden proponer unos cuantos ajustes para lograr una mayor proporcionalidad, pero en términos generales es muy poco lo que se puede y se debe sugerir.

Sobre la conformación del sistema de partidos al consultor más le conviene callar. La actual conformación de tres partidos importantes parece insuficiente para reflejar la multiplicidad de opciones que demanda la sociedad. Pero si sus dirigentes actúan con inteligencia, puede esa conformación ser eficiente. La actual legislación electoral parece algo estrecha para dar cauce a la pluralidad mexicana.

El consultor, quizá, podría adelantar algunas ideas en este terreno, pero con mucha cautela.

Respecto a las posibles opiniones del político en la trilogía aquí analizada, me tengo que disculpar. El tiempo que los organizadores fijaron para mi comentario ya se agotó. Además, me cuesta cada vez más trabajo pensar en esa clave.

Lo único que me resta decir es que agradezco la invitación para comentar el muy interesante texto del doctor Dieter Nohlen que, como ven, fue un vigoroso aliciente para hacer volar mi imaginación. Muchas gracias por su atención.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muchísimas gracias, doctor Valdés Zurita, por su comentario tan imaginativo. Corresponden ahora los 20 minutos de réplica para el doctor Nohlen.

Dr. Dieter Nohlen. En primer lugar quisiera agradecer a mis comentaristas por sus excelentes comentarios, no solamente porque las críticas no salieron como en primer plano, sino más bien los aplausos, eso siempre es agradable para un científico, pero yo les quiero congratular más bien por el caso de haber tratado de aplicar lo que se expuso a nivel más bien teórico, sistemático, en el caso concreto, es decir, tratando de ver en qué medida mis reflexiones dan para, tal vez entender mejor lo que pasó en el último tiempo respecto a las reformas institucionales, concretamente en este país.

Es obvio que en mi propia exposición yo he sido muy cauteloso en entrar decididamente en los casos, no por temer entrar, sino simplemente pensando en que aquí el público no consiste y se constituye sólo por mexicanos, sino por un ambiente latinoamericano en general, y dar más énfasis realmente en un planteamiento que sirve de punto de referencia para más que un solo caso, sino para pensar en la historia política o la reforma institucional más allá del país en que nos encontramos actualmente.

Quiero congratular también al otro comentarista por, digamos, haber ampliado mi ensayo en esa dirección de acción y consenso que no he desarrollado aquí, pero claro que son conceptos que son muy importantes a tomar en cuenta también, porque si realmente estamos pensando y repensando en las reformas institucionales, es muy importante tomar en cuenta, y como eso lo dice también el texto, realizar o percibir el proceso de reforma, como proceso político donde en algún momento tiene que haber acción. Y antes de la acción, consenso. Me parece que es una idea que también tiene mucha validez para el momento actual que vive México, porque hubo una reforma, a mi modo de ver, trascendental ya para este país y lo que falta es un poco de



Dr. Leonardo Valdés Zurita

consenso en esto. Es decir, sigue siendo una crítica a este proceso de reforma y se está pidiendo otra reforma, o digamos, para continuar la reforma, lo que corresponde al hito de la propia historia mexicana.

Porque México está reformando su institucionalidad desde hace 30 años. Entonces es muy difícil percibir a un México que dé por terminada, de alguna manera, su reforma política. Pero me parece que es muy importante de llegar pronto a este punto, con esta nueva reforma y esta nueva reforma tendría que ser consensada, porque si no, no se llega a este punto vital para el país para preocuparse por otros temas. Por ejemplo, el tema de la equidad social en lugar de la equidad de concurrencia en las elecciones.

Es decir, este tema electoral es muy costoso en cuanto a tiempo, costoso en cuanto a conflictividad que produce. Muy costoso en cuanto al gasto que produce, pensando en las instituciones que han construido en los últimos tiempos para darle mayor legitimidad a los procesos electorales. Entonces todo eso es muy costoso y, a mi modo de ver, es muy imperioso llegar pron-

to a un consenso de los partidos políticos, las fuerzas vivas del país para no terminar, de alguna manera, el tema electoral.

Nunca es totalmente terminado, pero sí uno puede llegar a que no se cuestione la legitimidad del que ha ganado las elecciones. Para que éste que ha ganado las elecciones sea un partido unicolor, o sea una coalición que tenga capacidad y tiempo para gobernar en los próximos cuatro o seis años, según el periodo, para que pueda realmente gobernar y dedicarse a temas que tienen que ver con la gobernabilidad en el sentido de corresponder más a la demanda de la población por productos en términos de la economía y del bienestar social.

Entonces, agradezco mucho de haber lanzado el tema más en esa dirección y aprovecho de opinar respecto al momento político en México, que es una opinión de un extranjero que no está bien informado, porque venía ayer, y salgo mañana, pero desde Alemania también se puede observar un poco a través de la prensa sobre lo que está pasando aquí.

Quiero enfatizar ahora algunos puntos que salieron en mi conferencia y que fueron un poco retomados en los comentarios. Primero, mi postura es la siguiente: que las instituciones cuentan, que tienen mucha importancia, pero que tienen una importancia relativa.

Entonces, mi posición no es que yo considero que todos los demás factores tienen mayor incidencia de todas maneras y como tesis que vale universalmente. Es decir, yo no caigo en el mismo error que encuentro en algunos científicos sociales a los cuales dirijo esa crítica.

Entonces, la tesis general es que las instituciones cuentan, eso sí, pero su relativa importancia eso lo tenemos que estudiar según casos concretos, pero al mismo tiempo tengo que confesar que es muy oportuno que en América Latina se dedica hoy, más que nunca, a las instituciones políticas o mejor dicho al proceso gubernamental, *governmental process*, donde juegan una gran importancia las instituciones y los partidos políticos, justamente esa trilogía, porque recordando la ciencia política y el derecho político de antes del autoritarismo, prácticamente en América Latina no había ningún serio estudio sobre la relación de estos elementos, ni del *governmental process*. En Estados Unidos tenemos un sinnúmero de estudios, en América Latina fue el tema del Estado, el tema de la sociedad, el tema de la independencia, el tema de la revolución, cualquier otro tema, pero no apareció el tema del *governmental process*, que justamente como decía, la vinculación de lo institucional con los partidos políticos y la preocupación por el buen funcionamiento de las instituciones.

No como el arte por sí mismo, sino porque es vital para la propia capacidad del gobierno de corresponder bien a la demanda de los electores, del electorado, del pueblo.

Entonces, veo que el debate sobre el presidencialismo y parlamentarismo y sistemas electorales, por sí es muy importante, a pesar de que encontramos por ahí, posiciones más allá de lo razonable, razonable en términos de que van más allá de lo que es útil, pensando en las reformas mismas, pero plantear las grandes alternativas en cuanto a instituciones, es útil, en términos de que se toman en cuenta las instituciones en su importancia real, en la importancia que realmente tienen para las políticas, las *policies*.

En términos ingleses estamos aquí discutiendo *policy* y *politics*, pero no para discutir solamente *policy* y *politics*, sino en función de las *policies*, porque *policies* y política importan para el desempeño del Estado, en este sentido es muy importante tenerles en discusión.

Por lo demás, a través del debate propio se renueva el compromiso y el consenso en la institucionalidad vigente, es necesario discutir en cierto ritmo, los temas que tienen que relacionarse con las instituciones, hay que discutir las instituciones simplemente porque es importante que el pueblo o por lo menos los académicos o los intelectuales y los formadores de opinión pública, se den cuenta que la propia institucionalidad que tiene un país no es tan malo como enfatizan algunos críticos de siempre, el debate digamos que engloba a más gente y más racional, de vez en cuando, llega a la confirmación de lo existente y no a la conclusión que hay que reformar de todos modos.

Respecto al debate sobre temas electorales en el mundo, se puede decir que en la gran mayoría de los casos, se reafirma el sistema existente, se valora mejor las capacidades del sistema existente a través del debate crítico de este sistema, no en vez de originar o generar una reforma al sistema electoral, eso hay que tomar en cuenta.

Bueno, mi reflexión puede originar el mal entendido de que, en ciencia política existe tal vez una situación caótica respecto a qué se puede aconsejar, qué sistema es mejor, porque cuando no hay ninguna capacidad de decir que el sistema esté mejor, pero bueno, para qué sirve la ciencia política, incluso, al final se puede decir para qué los tantos institutos de ciencia política, politólogos. No es así.

Tenemos, en ciencia política, un buen conocimiento de lo relacionado con las instituciones, con los sistemas de partidos, con los partidos políticos, y este conocimiento lo tenemos en base a estudios empíricos comparativos, el que solamente estudia un solo país no

llega bien a un conocimiento sistemático, teórico en la materia, es necesario superar la barrera nacional; para los latinoamericanos es muy importante que no solamente tengan un buen conocimiento de su propio país, de su propio sistema, de su propio sistema electoral, sino que manejan por lo menos, dos o tres cosas más.

A lo mejor, el científico social tenga, digamos, posibilidades de referirse concretamente, en cuanto a las instituciones, a todos los países de América Latina, y desde ahí, inductivamente los científicos sociales resumen al final, una experiencia que es, digamos, a mi modo de ver, la clave central, la clave mágica digamos, para un buen consultor político.

No sólo el argumento lógico, sino el conocimiento empírico de la gran variedad de instituciones y las experiencias que llevan los pueblos con las diferentes instituciones, con la diferente institucionalidad que tienen.

El problema es que, al cual le he dedicado mucho tiempo en mi conferencia, es la aplicación de este conocimiento a las cosas concretas y la necesidad de aplicarlo precisamente y de no, digamos, condensar este conocimiento teórico en forma de unas y con estas afirmaciones muy abstractas, tratar de hacer un buen consultor. Ahí está, como yo veo, el problema, de preferir el parlamentarismo tal cual y llegar con este mensaje a América Latina. A mi modo de ver eso está equivocado, pero detrás, por ejemplo, en los libros de Linz o de los libros del Instituto para América Latina (IPAL) hay un conocimiento muy a fondo de la institucionalidad en el mundo, pero ellos no lo aplican de manera más sensata y más diferenciada a los casos a los cuales se dirigen, sino en esa forma de abstracción muy alta, que a mi modo de ver, no conviene para un buen consultor político.

Por lo demás, no hay en mi pensamiento, relativismo institucional, eso podría ser otro mal entendido, se puede bien diferenciar, según ciertos criterios, qué institucionalidad concreta se puede mejorar por introducir otros elementos, por ejemplo, el respeto al sistema electoral.

Hay cinco criterios para medir la calidad de un sistema electoral:

La representación, la capacidad de representar bien a los diferentes grupos políticos;

Su capacidad de concentración de apoyar más a las mayorías, de concentrar el efecto concentrador en el sistema de partidos políticos;

La posibilidad de que, el tercero, la mayor participación de que el elector puede escoger, no solamente entre partidos, sino entre personas que se mejore la relación entre el elector y el elegido;

El cuarto criterio es la simplicidad, el elector tiene que ser capaz de entender cómo funciona el sistema, y

El quinto criterio es la legitimidad global, de que el sistema electoral sea legitimado por las fuerzas vivas del país.

Puede ocurrir que un sistema electoral combine bien los cuatro primeros criterios, los cumple bien, pero le falta la legitimidad, porque en la opinión pública existe la idea que es un mal sistema. Eso ocurre en España hoy en día. Ultimamente estuve en España, a mí me preguntaron por una reforma al estilo alemán. Yo les decía, en un primer momento: bueno, ustedes tienen uno de los mejores sistemas en el mundo y funciona muy bien en España. Claro, no hay ningún sistema ideal, eso hay que recordarlo. Pero ese sistema funciona muy bien. Pero si quieren o es necesario cambiarlo, yo no veo la necesidad, pero si el pueblo, digamos, la opinión pública lo pide, entonces se podría ir cambiando el sistema en esa dirección y allí el sistema alemán puede prestar algunos elementos para su reforma. Pero el caso es éste, que el sistema como tal, es bueno, produce muy buenos resultados en España y a pesar de eso hay una alta crítica al sistema que sigue aumentándose de elección a elección y al final los partidos políticos tienen que comprometerse para poder ganar elecciones, de hacer una reforma al sistema electoral. Entonces hay que pensar también en esas cosas poco lógicas. Pero por eso pongo por ahí legitimidad como quinto criterio y me parece que algo similar está actualmente pasando en México también.

El sistema no es tan malo, está criticado por algún sector político, pero muchas veces la crítica se fundamenta en un solo criterio. El consultor político tiene que tomar en cuenta los cinco criterios, no solamente uno. Un partido político lucha para la realización de un solo criterio. Por ejemplo, la representación proporcional. Otro partido lucha por otro criterio. Y el tercero, por otro diferente. Pero el consultor político, el científico político tiene que tomar en cuenta los cinco criterios y con esto se termina el relativismo, porque tiene antecedentes teóricos y normativos para que en el caso concreto precisar perfectamente bien, éste es un buen sistema, los resultados que se demuestran son aceptables, hay que defenderlo y salvo que la legitimidad no se pueda seguir más, entonces sí hay que corresponder a esa inquietud de mayor legitimidad del sistema. Se me escapa el tiempo. Me parece que por sus preguntas podemos tal vez retomar uno u otro de los temas ya tratados para profundizar más. Muchas gracias.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muchísimas gracias al doctor Nohlen y a los comentaristas, al licenciado

Jorge Alcocer y al doctor Leonardo Valdés. Creo que en mérito y en reconocimiento al doctor Nohlen, hemos marchado con la precisión de un tren alemán, con lo cual les agradezco el manejo del tiempo.

Hay algunas preguntas que me voy a permitir leer. La primera es para el profesor Dieter Nohlen, de parte de Eduardo Castellanos, dice: Le ruego pudiese ampliar sus comentarios sobre los sistemas electorales, surgidos de los procesos de transición a la democracia, particularmente a raíz de sus estudios recientes sobre Europa Oriental. Muchas gracias. Es una primer pregunta.

Una pregunta al licenciado Jorge Alcocer, de parte del licenciado Adolfo Mejía, presidente del Tribunal Electoral de Michoacán: El sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional y la cláusula de gobernabilidad general sobre representación en favor de un determinado partido, mientras genera subrepresentación en perjuicio de otros. Así fue el caso de la integración del Congreso en Michoacán y de ello se deriva una representación, digamos, legal, pero a la vez de marcada inequidad. Pregunta: ¿Cree usted que el establecer como único sistema el de representación proporcional podría unificar los principios ahora contrapuestos de legalidad y de equidad?

Pregunta para el doctor Nohlen, de parte de Carlos Arenas: Legitimidad y gobernabilidad son los parámetros, creo yo, según los cuales se establece qué sistemas políticos son mejores que otros. Ahora bien, considerando que tales parámetros, legitimidad y gobernabilidad, son en ocasiones excluyentes, particularmente en sociedades muy heterogéneas, quisiera preguntar: ¿Son mejores los sistemas que favorecen la legitimidad o los que favorecen la gobernabilidad? Y si ésta es una decisión variable, según el caso, entonces ¿en qué se fundamenta la clasificación universal de los sistemas políticos?

Nueva pregunta para el doctor Dieter Nohlen, de Raymundo P. Gándara, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Comentario. En su planteamiento y en relación a las estrategias inductivas de investigación para la creación de tipologías en su trilogía y dados los sistemas electorales, para decirlo con sus propias palabras, demasiado distinto, nos lleva a una problemática de semiótica, política y jurídica. Este es un problema para la reducción de semejante complejidad. Pregunta: ¿Qué nos propone frente a este fenómeno? Pregunta: ¿Qué tanto incide esta variable en el discurso científico?

Pregunta para el profesor Dieter Nohlen, de parte del licenciado Agustín Martínez de Castro. Primero. en un sistema parlamentario, pregunta: ¿Existe verdade-

ramente una división de poderes? Segundo. En sistemas de repúblicas federales, como México, conformado por estados con leyes propias o leyes locales, incluidas las electorales al respecto de esto, ¿qué opina usted acerca de la posibilidad de federalizar las leyes y las instituciones electorales, desapareciendo las leyes e instituciones de los estados? ¿Cree que una combinación de sistema presidencial y parlamentario pueda llegar a funcionar en países de América Latina como México? Esto combinado a su vez con el sistema combinado de mayoría y de representación proporcional.

Pregunta al licenciado Jorge Alcocer. Licenciado Alcocer, podría, por favor, leer esta frase: creo que estamos en el momento de las preguntas, después, en todo caso, yo le hago entrega al licenciado Alcocer para ver si él considera oportuno leer esa frase o no. Pregunta al profesor Dieter Nohlen, de parte del doctor Rafael Lander del Consejo Supremo Electoral de Venezuela: En nuestros sistemas electorales latinoamericanos en general, la mayoría de las reformas electorales tienden a favorecer a las mayorías políticas dominantes en detrimento de la representación de las minorías, que son, en definitiva, las que a través de la pluralidad, de pensamiento e iniciativas las que fortalecen nuestras democracias. Pregunta: ¿No cree usted que ése es el principal freno para que los sistemas electorales sean el fiel reflejo de lo que desea la sociedad?

Pregunta para el doctor Nohlen, de parte del licenciado Carlos Navarro del IFE. ¿Hay algún país donde jurídicamente se haya pasado de un sistema electoral basado en el principio de representación política de mayoría, formación de mayorías parlamentarias, a otro basado en el principio de representación política proporcional, relación lo más exacta posible entre votos y escaños, antes de que la dinámica o correlación de fuerzas políticas así lo haya exigido o impuesto? ¿Lo podría comentar? Pues no parece lógico, entre comillas, que un partido que aspira a acceder o mantenerse en el poder quiera este tipo de cambio.

Pregunta al profesor Nohlen, de parte del licenciado Héctor Solorio: ¿Qué propondría un científico social como usted para garantizar la gobernabilidad en un régimen presidencialista en el que el parlamento esté dominado por los partidos de oposición? Se excluye la fórmula Fujimori, por supuesto.

Pregunta al doctor Dieter Nohlen del licenciado Federico Cárdenas. A vísperas del siglo XXI, en nuestro país, México, en términos generales, tanto a nivel nacional, en elecciones federales, como a nivel particular en elecciones estatales y municipales, sigue practicándose el abstencionismo. Esto en relación a la transición a la democracia. ¿Qué soluciones han sido las

más viables en otros países de América Latina o de Europa, entre paréntesis, las más prácticas?

Pregunta a todos, Félix Rodríguez Hernández, de Puerto Rico: ¿Cómo influye la financiación de las campañas de los partidos políticos en la posibilidad de crear sistemas de gobiernos presidenciales o parlamentarios que no estén obligados con sus acreedores financieros? Pregunta: ¿Qué tiene que hacer el Estado?

Esas son todas las preguntas por el momento.

Dr. Dieter Nohlen. Bueno, muchas gracias por su muy activa participación. Vamos a ver. ¿Cuánto tiempo tengo ahora, cinco minutos? Tres minutos. Conforme.

Primera pregunta acerca de los sistemas electorales y su génesis en Europa Oriental. Bueno, como ya decía, la génesis dependía de las relaciones de fuerza. Donde los comunistas siguieron en el gobierno y manejaron la transición se siguió votando por el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta; donde hubo un compromiso entre el partido comunista y las fuerzas democráticas, se llegó a un sistema combinado, mitad pro-

porcional, mitad mayoritario, y donde ganó la oposición el poder en la transición misma, donde el partido comunista entregó el poder a las fuerzas democráticas, se implementó un sistema proporcional. En términos gruesos. Claro que hay pequeñas diferenciaciones según los casos, me refiero a 20 países, y la tendencia general es de ir de un sistema mayoritario a un sistema combinado, a un sistema proporcional. Hay algunos elementos parecidos, por ejemplo, todos los sistemas electorales combinados y proporcionales tienen una barrera de acceso, una barrera inicial, desde cuatro a cinco o seis u ocho por ciento, y todos los sistemas electorales, sean combinados o sean proporcionales, tienen una lista nacional, no solamente a nivel de circunscritos, plurinominales, si no tienen una lista nacional para el efecto de conservar el puesto de parlamentario para los que consensaron la transición. Entonces, uno puede realmente detectar algunas cosas, digamos que parecen similares a pesar de que las circunstancias como se produjo la transición fueron distintas. Pero tipologizando, tres formas, tipologizando nuevamente, tres tipos de sistemas electorales con algunas semejanzas que sobrepasaron los límites de la tipología. Resulta barrera inicial y lista nacional para conservar el poder de los políticos que hicieron la transición.

Segunda pregunta. El problema de la cláusula de gobernabilidad. Me parece que México ha sido el único país que operaba con cláusula de gobernabilidad, que es un elemento un poco disfuncional o se podría decir también, poco democrático, porque es un elemento que no se encuentra en ninguna legislación, digamos moderna, de un sistema electoral. El sistema mixto, que se llama mixto, que yo encuentro que es un sistema más segmentado o combinado, produce efectos mayoritarios también, desproporcionalidades. Y claro, los partidos que se ven afectados en sus perspectivas de llegar al parlamento conforme al porcentaje de votos que reciben, lo encuentran injusto, y están señalando el problema de la no equidad del sistema o incluso están pensando en que la legalidad del mismo sea cuestionada. Me parece que hay que trabajar, como científico social, con los cinco criterios: representación es un criterio; concentración o gobernabilidad es otro criterio, participación, escoger entre candidatos, el tercer criterio; simplicidad el cuarto; legitimidad el quinto. Hay que tratar de equilibrar esto. En esta medida, pienso que la desproporcionalidad entre votos y escaños por sí misma no es ningún resultado a criticar en términos de que eso sea lícito y legal, qué sé yo, o ilegítimo. Todos los sistemas electorales producen una cierta desproporcionalidad y la capacidad del político o del consultor político o del que diseña al final un sistema electoral es



Dr. Daniel Zovatto Garetto

justamente eso, de medir el tamaño, el grado de desproporcionalidad. Por lo demás, toda la experiencia señala que con una representación justa, equilibrada, proporcional, una mayor cantidad de votos se pierde. No tienen efecto porque la gente vota a partidos políticos que no entran en el parlamento porque son demasiado minúsculos.

Entonces, hay mucha razón en decir que al proporcionalizar el sistema, al mismo tiempo una parte del electorado vota de forma inútil; no se ve coronado su voto. Mientras que cuando se restringe la capacidad de los pequeños partidos políticos a entrar en el parlamento, el votante vota de forma útil, se da cuenta de que su voto tiene solamente influencia cuando vota por un partido mayor. Y ése es justamente el efecto, es el sentido mismo del sistema mayoritario. Entonces, hay injusticia por éste y por otro camino. No es que un sistema proporcional sea totalmente justo, sino un sistema proporcional produce injusticia en otro lado, y me parece que el sistema uruguayo es un buen ejemplo de eso; es el único sistema proporcional casi puro en América Latina, y es el sistema con mayor cantidad de votos inútiles en América Latina, ¿por qué?, porque la gente vota a partidos, a grupos, grupúsculos, etcétera, que al final no tienen acceso al parlamento. Entonces, ahora se puede escoger entre esa injusticia y otra injusticia, pero no entre una injusticia y el reino de Dios, como lo plantean los que quieren reformar el sistema en dirección a más proporcionalidad. La forma de proceder tipo inductivo, claro llega a sistematizar, a trabajar con tipologías, en la tipología uno pierde mucha información es obvio, se reduce la complejidad, pero lo que es importante es reducir la complejidad, no en términos de que desaparece el fenómeno histórico de que no se puede reconocer ningún caso concreto más. Yo, digamos al ver una tipología o una reflexión abstracta y pensarlo bien, mi primer criterio es que si encuentro algún caso o un grupo de casos, que más o menos puede corresponder a lo que se está señalando en esa afirmación, sino en este tipo, en una tipología, si no la encuentro en ningún lugar del mundo, entonces a mi modo de ver el inductivismo ha llegado a unas equivocaciones totales. Eso es justamente lo que llama, a lo cual llama la atención Sartori, porque Sartori es un metodologista de primera, de que la escalera abstracción en ciencias sociales, no es la mejor ubicación en esa escalera de ubicación, no es el último punto arriba, sino el punto en medio de la escalera, porque a ese nivel conserva la relación con la historia, mientras que en el punto más alto pierde la relación con la historia. Entonces esa afirmación en la normalidad, no es solamente abstracto, sino su información es trivial.

Con esa información a ese nivel abstracto uno no puede trabajar, porque ni es reconocible ningún caso concreto y por lo demás, la información que trae es muy trivial y poco dice lo más importante en cuanto a la ciencia es que las reglas, las leyes, las teorías llevan mucha información y si yo trabajo con teorías que no engloban ninguna información, hay que echar a este tipo de tipos, de teorías, de leyes llámense como quieran.

En el parlamentarismo, no hay división de poderes, simplemente así es. Pero pese a que los grandes teóricos de los siglos pasados pensaron que se pierde la libertad cuando no hay división de poderes, ocurrió algo muy diferente, porque no se puede afirmar de que en España, en Inglaterra, en donde tenemos el sistema parlamentario, se ha perdido la libertad. Entonces hay otra función. Holanda, digamos, la oposición no es entre el gobierno y el parlamento, sino la función de la oposición recae en la minoría parlamentaria y la mayoría gobierna, es el gobierno mismo.

El federalismo, es muy importante tomarlo en cuenta, no solamente respecto a la organización electoral, sino también al tema del presidencialismo en México, es un elemento muy distintivo que vale tomar en cuenta también como un elemento a la crítica de la onda normativa, porque Linz, por ejemplo, no habla del federalismo en América Latina, a pesar de que podría ser un recurso bastante importante para equilibrar más el presidencialismo en estos países donde hay federalismo. Yo pienso que organizar unas elecciones nacionales corresponde a una entidad nacional, y organizar unas elecciones de un país, de unos estados federados no corresponde a esa propia entidad. No tenemos que caer en el modelo norteamericano, que solamente en el correr del tiempo han sabido organizar o establecer una organización nacional, para llevar a cabo las elecciones nacionales, que fue en un principio patrimonio de los estados federados y no del gobierno federal.

Respecto a la combinación entre parlamentarismo y presidencialismo, hay para México en el caso concreto, hay un sinnúmero de posibilidades de combinación, sin el presidencialismo a la manera francesa, por ejemplo o una, esos tipos que he llamado "presidencialismos puros", "presidencialismos atenuados", "presidencialismos parlamentarizados", que todos entran en el presidencialismo, algún momento parlamentario o en la organización del ejecutivo, algún momento tipo régimen parlamentario. Por ejemplo, el gabinete, introducir el gabinete, introducir la responsabilidad de sus ministros en el área, introducir la responsabilidad de esos ministros frente al parlamento también, sin posibilidad de destituirles o con posibilidad de destituirles con moción de censura, pero no el primer ministro, o

hacer, o introducir una moción de censura constructiva para el primer ministro, que esté pendiente del presidente y al mismo tiempo del parlamento. Entonces hay un sinnúmero de posibilidades, de cómo relacionar al presidente con el parlamento en función de mayor prestigio y de mayor capacidad del parlamento, para meterse en la política, para el mayor poder en el parlamento. Eso depende —me parece— mucho de la contingencia política también, porque sabemos, este tipo de reformas son durísimos de llevar a cabo.

Fíjense en el caso argentino, cuánto tiempo ha demorado desde la primera, desde el primer planteo en esos términos hasta la confesión en el gobierno actual de mejor, anterior pero del mismo presidente Ménem. Porque el supuesto de la oposición es siempre, que esa reforma, ese tipo de reformas no sirven, son reformas que sirven a lo largo más al partido en el gobierno y no son reformas que contribuyen a la mayor gobernabilidad. El tipo clásico de este tipo de reformas, es la reelección, cuánto tiempo lo ha demorado el argentino para realizar esto, a pesar de que hay mucha teoría democrática detrás que puede apoyar la tesis que la reelección es mejor que no reeleccionismo, pero cómo introducir en México la reelección, cuando hay un bagaje, un legado histórico con la reelección digamos anterior a la revolución mexicana. Entonces este país, en Chile también no es posible, simplemente no es posible, en Chile el argumento es diferente, porque ahí la clase política y el pueblo, no pueden percibir bien que un presidente vaya a campaña electoral.

El presidente es una figura por encima de los partidos políticos. El no va a la contienda electoral. Entonces cuando, en la cultura política, existe esa idea de la figura del presidente es muy difícil llegar con una reforma que, en términos teóricos, fuera tal vez mucho mejor que la fórmula institucional existente. Es nuevamente un ejemplo de cómo es necesario pensar primero en la contingencia histórica y política del país y después llegar con el conocimiento sistemático, teórico, etcétera, y comprobar qué cosas son viables y qué no.

Para la transición en un país de un sistema mayoritario a un sistema proporcional, tenemos toda una historia de transiciones de este tipo, pero es una transición de hace mucho tiempo. Es decir, alrededor de la Primera Guerra Mundial, unos pocos días antes, en la década de los 20, actualmente es difícil. Pero es difícil encontrar esa situación porque quedan muy pocos casos de sistema mayoritario.

En la gran mayoría de los países tenemos un sistema proporcional o combinado. Entonces nos faltan los casos para comprobar bien si existe o no. Pero últimamente hemos tenido una reforma en este sentido en

Nueva Zelanda, en donde ahí tiene razón el que pregunta, donde fue solamente posible a través de dos referendos de introducir el sistema alemán; ellos realmente introdujeron el sistema alemán tal cual, y sustituyeron el sistema inglés que tenían antes.

A propósito de una gran investigación que hizo el parlamento respecto a los sistemas electorales, una comisión mandó a sus miembros a América Latina, pasó también por Alemania, por Heidelberg, por eso conozco esta historia. Y el gobierno no quiso, el parlamento sí, pero el gobierno no. Entonces fueron necesarios dos referendos para poder introducir el sistema alemán, el sistema proporcional.

Ya estoy llegando a las últimas tres cuestiones, dos, porque al último con mucho gusto la voy a entregar a los demás.

Cuando las mayorías son diferentes, el gobierno o el partido A, en la mayoría del parlamento el gobierno B. El caso francés es muy llamativo, es posible. Pero eso depende mucho de cómo es la interacción de los partidos políticos. Si la competencia es muy ideologizada, si no hay ningún pragmatismo en la clase política, y si no hay ningún mecanismo de reelección pronto, por ejemplo en el caso francés hay disfraces entre la elección presidencial y la elección parlamentaria donde además el presidente puede disolver a la Cámara que, normalmente en el presidencialismo de América Latina, no es así.

Entonces, no es solamente necesario en una reforma cambiar algo, sino hay que ver cómo este cambio de institucionalidad corresponde con otros arreglos, hay que estructurar algo más integral. Ahí sí, el diseño vale porque el científico social puede decir: bueno, eso no va a funcionar, simplemente porque cuando se introduce eso, y si no se introduce ningún mecanismo para resolver un conflicto que se produce a partir de la no correspondencia política del ejecutivo y parlamentario, entonces tiene que haber un recurso institucional para disolver una situación insostenible a lo largo.

En cuanto a Francia, existieron todos esos mecanismos y también mucho pragmatismo por parte del presidente en ejercicio y por parte de la mayoría en el parlamento.

Y la última pregunta fue sobre el abstencionismo. Bueno, el abstencionismo es un fenómeno que se observa en casi todos los países, y llama la atención ya a los científicos sociales. Por ejemplo, en su presentación, que va a dirigir Arend Lijphart en los próximos días al Congreso de científicos políticos de Estados Unidos, él va a proponer la introducción del voto obligatorio como la solución al problema, dado que en América Latina, en una gran cantidad de países hay voto obligatorio, y

me parece que los presentes aquí son buenos testigos de que es muy difícil, a través del voto obligatorio, política y administrativamente, aumentar o mejorar la participación en las elecciones, me parece que es nuevamente un pensamiento muy abstracto y que va a ser difícil de realizarse donde en países de América Latina, y en países donde existe también la idea de que no solamente la persona tiene derecho a elegir, sino también tiene derecho a no elegir, a no ir a la elección. Es también un derecho que uno ejerce libremente.

Ahora bien, ahora pudimos observar una baja en la participación en todos los países, pero no es así que esa baja va a llegar al punto cero. Entonces no hay que extrapolar. En Alemania, se pueden observar altibajos, en otros países también. Y reformas, por ejemplo, a través del sistema electoral, no tienen mucha cabida, puede haber un impulso en una u otra, en la siguiente elección por introducir otro sistema electoral. Ese fue el caso en Suiza, donde con la introducción del sistema proporcional subió enormemente la participación electoral, pero tres elecciones más tarde estaba en el mismo nivel de antes, con el sistema mayoritario.

Entonces no hay que pensar en demasiados elementos institucionales para subir eso. Es más bien un fenómeno de la cultura política, de la política en cuanto a la oferta de la importancia que tienen las decisiones a tomar, etcétera.

Por lo demás, donde hay una participación baja, un abstencionismo alto, encontramos las democracias más antiguas del mundo: Estados Unidos y Suiza. Entonces es un fenómeno importante, pero no hay que darle demasiada importancia en el sentido incluso de desprestigiar a la democracia, porque muchos lo están, digamos, porque es un dato empírico, preciso, muchos toman este fenómeno en contra de la propia democracia, y eso es peligroso. De ahí al mismo nivel se tiene que opinar sobre eso con más perspectiva histórica, también tomando en cuenta las demás experiencias en el mundo y tomando en cuenta también la experiencia histórica de los países que tienen la más antigua democracia en el mundo, que tienen la menos participación en política que son Estados Unidos y Suiza. Muchas gracias.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muchas gracias, doctor Nohlen. Licenciado Jorge Alcocer.

Lic. Jorge Alcocer Villanueva. De manera muy rápida, se me hizo solamente una pregunta directa, creo que el propio Dieter Nohlen se refirió en extenso a los problemas, ventajas, desventajas de los sistemas electorales en términos de mayorías relativas, mixtos, representación proporcional total.

En lo personal, pero esto está desde luego a discusión como casi todo, yo creo que en México tuvimos

una buena fórmula con una corrección y que habría que pensar seriamente en regresar a ella, yo creo que es la fórmula del Código de 1986. Era una buena fórmula, porque por un lado seguía privilegiando, y éste es un aspecto que no hay que despreciar, la formación de una mayoría.

Y aquí si hay criterios distintos, yo creo que para el caso mexicano hay que tener un sistema, o es conveniente tener un sistema que propicie a la formación de una mayoría, y esto tiene que ver con gobernabilidad.

Hay gente a la que eso no le preocupa, que cree que lo democrático es que no haya mayoría en la Cámara, yo creo que son visiones funcionales y que dan resultados distintos, yo en lo personal me inclino por que el sistema electoral mexicano propicie la formación de una mayoría, porque no creo que el estado normal de las democracias sea las cohabitaciones, pero en fin.

La fórmula de 1986 permitía generar mayoría, tenía un exceso que creo que es el que hay que superar al que ya se refirió Dieter Nohlen, que era la cláusula de gobernabilidad, sin cláusula de gobernabilidad, un sistema de 300-200 con los umbrales que estableció la fórmula de distribución, nos daba proporcionalidad dentro de los tramos de mayor probabilidad de ocurrencia en la votación. Genera proporcionalidad, sobrerrepresentación, es cierto, cuando el partido mayoritario supera por la vía de mayoría relativa, su porcentaje de votos, pero justo eso es lo que busca el sistema, o sea, hay que hacerse cargo de que eso se está buscando, que se genere la mayoría; permite que las minorías no queden tan deterioradas por fenómenos de subrepresentación, porque justo el tramo plurinominal de 200 al duplicarse de 100 a 200 en 1986, permitió y cambió la naturaleza del sistema, esa es mi visión, esa sería mi propuesta, no creo que haya que inventar mucho.

Curiosamente terminaría diciendo, el partido que propone la representación proporcional completa que es el Partido de la Revolución Democrática de México (PRD) es el partido que menos mayorías obtiene, lo que revela también, —o que no obtiene mayorías—, una particular visión respecto de esa propuesta, mientras que el partido que obtiene cada vez mayor competitividad en la mayoría que es el Partido Acción Nacional de México (PAN) está dispuesto a quitarle peso a la parte proporcional, en esto, como casi siempre, los partidos proponen en función de sus propias expectativas y de sus propias estrategias y así hay que valorar cada una de ellas.

Respecto, finalmente del asunto del financiamiento, yo preferiría que el doctor Leonardo Valdés abordara el tema, si no tuviera inconveniente.

Dr. Leonardo Valdés Zurita. Gracias Jorge, creo que el tema del dinero y las elecciones, el tema de financiamiento a las campañas electorales, es un tema de enorme vigencia en México, pero también en muchos lugares del mundo.

Como se sabe, en nuestro país se ha venido avanzando y de manera, yo opinaría bastante significativa, de una situación en la que no existía, de hecho ninguna regulación a una situación como la que hoy está vigente en el código electoral, que establece con mucha claridad el financiamiento público a los partidos políticos y los límites tanto al financiamiento privado como a los propios gastos de campaña.

Hay que tomar en cuenta que en la negociación que recientemente concluyeron los partidos políticos en nuestro país y que está en un proceso un poco complicado de elaboración a nivel legislativo, hay un punto específico y es un punto de conflicto entre los partidos y respecto a las proporciones de financiamiento privado y público para los partidos políticos.

Y creo que justo detrás de esta discusión y de este desarrollo que ha habido en México, —que insisto— es un desarrollo que se puede comparar con legislaciones que también se han desarrollado en otros países del mundo, está la pregunta que nos plantea el señor Rodríguez, de justamente cómo hacer que los gobiernos y yo iría más lejos, incluso los representantes populares no queden sujetos a los intereses de quienes otorgan financiamiento, y sobre todo cuando es financiamiento privado el que básicamente permite el desarrollo de las campañas.

A mí, y esta es una opinión estrictamente personal, me parece que es justo por la vía de poner énfasis en el financiamiento público y en poner énfasis en el establecimiento de topes a los gastos en las campañas, por donde se puede avanzar en este sistema.

A mí me gusta, me atrae mucho el sistema de financiamiento público que está vigente en Francia, en donde hay una recuperación del gasto que hacen los partidos en función de los resultados electorales, me parece que analizar esa alternativa podría ayudar, porque en definitiva tampoco creo que sea saludable prohibir totalmente la presencia de financiamiento privado, de individuos o de organizaciones, la conformación de las campañas de los partidos políticos.

Por tanto, yo diría que por acá, los legisladores tanto mexicanos como muchos otros países de América Latina, tienen todavía una ardua tarea que realizar para encontrar justo sistemas que permitan la concurrencia de los dos tipos de financiamiento, pero que efectivamente eviten que el mandatario o los representantes queden sujetos a los intereses de quienes financien sus campaña. Gracias.

Dr. Daniel Zovatto Garetto. Muy bien, hemos llegado al final de nuestra primera mesa redonda y conferencia magistral, sobre el tema de “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, creo interpretar la opinión de todos ustedes en que hemos contado con una presencia y una conferencia magistral de parte del profesor Nohlen, agradecerle una vez más al doctor Nohlen, por la profundidad de sus conocimientos.

De la misma manera agradecer por las intervenciones muy acuciosas, muy profundas del licenciado Jorge Alcocer Villanueva y del doctor Leonardo Valdés Zurita, quienes nos han ilustrado en temas muy variados. Damos así por clausurada esta primer conferencia magistral, les agradecemos la presencia de todos y cada uno de ustedes y les invitamos nuevamente para el día de mañana, en la continuación del segundo día de trabajo. Muy buenas tardes.