

41

CUADERNOS DE
CAPEL

Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos

Seymour Martin Lipset
Dieter Nohlen
Giovanni Sartori



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL

**APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN
SOBRE LA DEMOCRACIA:**

Tres ensayos

SERIE
CUADERNOS DE

CAPEL

Seymour Martin Lipset

Dieter Nohlen

Giovanni Sartori

**APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN SOBRE
LA DEMOCRACIA: Tres ensayos**

IIDH - CAPEL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

1996

Primera edición

© IIDH - CAPEL, Costa Rica, 1996

Las opiniones expuestas por sus autores en los CUARDENOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH/ CAPEL.

321.8

L767a Lipset, Seymour Martin

Apuntes para una reflexión sobre la democracia:
tres ensayos / Seymour Martin Lipset, Dieter Nohlen,
Giovanni Sartori. -- San José, C.R.: Instituto Interamericano
de Derechos Humanos/CAPEL, 1996.

80 P., 8 1/4" x 5 1/4" -- (Serie Cuadernos de CAPEL,
No.41)

ISBN 9977-52-048-8

1. DEMOCRACIA. 2. DERECHO ELECTORAL. 3. SISTE-
MA ELECTORAL. 4. PARTIDOS POLÍTICOS.

I. Nohlen, Dieter. II. Sartori, Giovanni. III. Título. IV. Serie

Impreso por VARITEC, S.A.
San José, Costa Rica, 1996

INDICE

Prólogo.....	9
El orden democrático desde una perspectiva comparada <i>Seymour Martin Lipset</i>	13
La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos <i>Dieter Nohlen</i>	31
Límites de la ingeniería constitucional <i>Giovanni Sartori</i>	53

PROLOGO:

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, con base en los principios de la democracia representativa, del Estado de Derecho, del pluralismo ideológico y del respeto a las libertades fundamentales del ser humano, tiene un claro mandato en relación con los derechos políticos en particular, a cuyo afianzamiento se ha dedicado, de forma permanentemente sistemática, desde la creación de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en 1983, y la operación regular de este a partir de enero de 1985.

Tres han sido los ejes de actuación de CAPEL: primero, el de asistencia técnica, que sigue siendo la piedra angular de su labor en pro del fortalecimiento de los procesos electorales y sus instituciones; segundo, el de participación política, que ha desarrollado proyectos relacionados con el desarrollo constitucional y legal y la investigación y su vinculación con los partidos políticos; y tercero, el de cooperación internacional, mediante misiones de observación y la realización de seminarios y cursos.

CAPEL se expandió al asumir la doble calidad de programa especializado del IIDH y de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales, tanto de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal de 1985)

Prólogo

como de América del Sur (Protocolo de Quito de 1989), además de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (constituida en Caracas en 1991). Las conferencias realizadas en este esquema (diez bajo el Protocolo de Tikal, seis bajo el Protocolo de Quito, y tres con la Unión Interamericana, hasta la fecha), han buscado mejorar la comunicación e incrementar la cooperación entre los Organismos Electorales, promover el intercambio de informaciones y experiencias y evaluar los programas de asistencia técnica que brinda CAPEL.

En su propósito de promoción de los derechos políticos, el IIDH, además de las actividades de CAPEL, inició la serie de publicaciones titulada Cuadernos de CAPEL, a la cual tenemos el honor de dar seguimiento. Esta serie ha sido concebida para recoger el libre pensamiento y expresión de la vocación democrática de nuestra ciudadanía, así como el aporte intelectual de especialistas en los derechos políticos y los procesos electorales. Es nuestro propósito que Cuadernos de CAPEL siga siendo un foro abierto y pluralista para el cultivo doctrinario y técnico de la educación ciudadana y la temática electoral.

Este No. 41 de *Cuadernos de CAPEL* presenta tres disertaciones expuestas en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, celebrada en la ciudad de México del 3 al 5 de julio de 1996 organizada por el IIDH/CAPEL, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Estas corresponden a los temas, "*El orden democrático desde una perspectiva comparada*", presentada por el doctor Seymour Martin Lipset; "*La trilogía: sistema de gobierno,*

IIDH - CAPEL

sistema electoral y sistema de partidos", a cargo del doctor Dieter Nohlen, y *"Los límites de la ingeniería constitucional"*, exposición del doctor Giovanni Sartori.

CAPEL desea poner al alcance del lector la transcripción de estas conferencias magistrales. Creemos que el aporte de tan distinguidos profesionales enriquecerá el debate académico sobre el sistema democrático y algunos de sus componentes.

San José de Costa Rica, 1o. de diciembre de 1996.

Juan E. Méndez

Director Ejecutivo del
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

EL ORDEN DEMOCRÁTICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA*

*Seymour Martin Lipset***

Me agrada muchísimo el haber sido invitado a estar aquí con ustedes, en estas conferencias, sobre todo ya que el trabajo de ustedes es tan relevante, para lo que es el evento más importante de nuestros días, cual es la expansión de la democracia, el colapso de la dictadura y el totalitarismo. Esto ha sucedido en todos los continentes, pero en donde ha sido más completa, desde luego, ha sido en América Latina.

Esta mañana, Giovanni Sartori, un viejo amigo mío, comentó en cuanto a no sé qué palabra utilizó, pero en realidad él no trató mucho con México durante su presentación y ya que él dice que ustedes saben más de México de lo que él sabe, yo seguiré su ejemplo. Sin embargo, quisiera hacer notar que no temo hablar acerca de México en otras partes. De hecho, estaba yo recordando precisamente el día cuando hablé acerca de

* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el auditorio del Tribunal Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.

** Seymour Martin Lipset es senior fellow del Hoover Institution y ha sido profesor de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Stanford. Sus publicaciones son bastantes y destacan varios temas de sociología política comparativa. Sus libros incluyen: *Political Man*, *The First New Nation*, *Revolution and Counter-revolution*, *The Confidence Gap* (con William Schneider), and *Consensus and Conflict*. Ha sido también presidente de muchos cuerpos académicos, incluyen do la Asociación de Ciencias Políticas Americanas, la Asociación de Investigación Sociológica, entre otras.

Nota del Editor: Traducción del inglés facilitada por el Tribunal Federal Electoral de México, y realizada por la empresa Interpretaciones Siller.

El orden democrático desde una perspectiva comparada

México en Polonia, que se había convertido en algo único y singular dentro de los países comunistas, puesto que había avanzado hacia una sociedad más libre y había todo tipo de manifestaciones, motines y huelgas continuas y el régimen permitía una cierta libertad; sin embargo no había conceptualizado cómo manejar este fenómeno y lo que sugerí fue que si querían un ejemplo de un gobierno donde dominaba un partido pero, al mismo tiempo, permitía la libertad y cierto tipo de elecciones, pues deberían de mirar hacia México.

En ese entonces, Polonia trataba de hacer una sociedad comunista más libre y quizá deberían haber aprendido de México. Afortunadamente ya Polonia no requiere de estos consejos y México ya no ofrecería el mismo ejemplo. Claro, ustedes todavía no han pasado por la prueba extrema, que es el cambio de gobierno a través de una elección. Yo hoy quisiera hablar acerca de las condiciones del orden democrático dentro de una perspectiva comparada. La preocupación intelectual con los requisitos sociales, cuyas condiciones varían conforme a los reglamentos políticos, se remontan hasta la antigua Grecia. Aristóteles distinguía tres formas diferentes: la democracia, la oligarquía y la tiranía. La oligarquía, como tal en los regímenes aristocrático y monárquico, se definía como la regla de las élites tradicionales, basándose en las costumbres y la legitimidad histórica. Marruecos y otros reinos árabes son ejemplos contemporáneos. Su diferencia en cuanto a la tiranía, dictadura que apela a las masas como el comunismo, el fascismo, o el régimen populista de Perón, tiene un sabor mucho más moderno. Estas dos últimas formas, según sugería Aristóteles, realmente se fusionan más

IIDH - CAPEL

cuando la clase media es pequeña y la población es de veras avasalladoramente pobre.

La democracia, por otra parte, se da más cuando la capa de clase media es mucho más amplia. Este énfasis en cuanto a la distribución por clases, fue después acuñado por Maquiavelo en su análisis en cuanto a las fuentes de los diferentes sistemas políticos. En tiempos más modernos, este tipo de discusión ya se ha hecho bastante común. Los antepasados americanos conocían a Hobbes, a Locke y a algunos de los enciclopedistas franceses como Montesquieu, quienes también influenciaron a los revolucionarios franceses.

Viniéndonos a través de la historia, desde la Grecia antigua y Roma, hasta la experiencia de los diferentes regímenes europeos, sobre todo en Italia y en Gran Bretaña, se ha tratado de contabilizar las fallas del régimen democrático republicano y de la intensificación de la autocracia dentro de un régimen monárquico. El énfasis en una división institucionalizada de los poderes que surge en los Estados Unidos, fue avanzada por primera vez en términos teóricos. Montesquieu nos obliga a ver los balances y nuestros padres americanos supusieron la necesidad de poder reforzar su poder, ya que el poder ilimitado siempre sería objeto de abuso, mientras que en Europa, los aristócratas y el gobierno local trataban de reducir el poder de la monarquía.

El énfasis en cuanto al papel de las instituciones políticas formales en el Estado, como un determinante de los grupos políticos relevantes en el comportamiento de masas, se modificó con el surgimiento del análisis socio-

El orden democrático desde una perspectiva comparada

lógico comparativo del siglo XIX, siguiente a Tocqueville y a Marx.

Buscando la institucionalización de las reglas y de la libertad personal, si no de la democracia como tal, Tocqueville, quien es particularmente sensible al fracaso de la revolución francesa, volteó hacia América para descubrir los factores necesarios para limitar el poder estatal y entre estos señala las funciones mediadoras y de fuerzas de contrapeso para el gobierno central, lo que la gente hoy en día llama sociedad civil.

También fue impresionado por la división del poder en América entre las autoridades federales, centrales y locales y enfatizó tres factores sociales, incluyendo mayor calidad de las condiciones y del respeto al pueblo, sin importar su origen social.

El y otros suponen, igual como lo hizo Thomas Jefferson, que una sociedad con una gran clase media autoempleada lo más probable es que fuera democrática, en comparación a otras donde hubiese diferencias de jerarquía. La democracia política fue institucionalizada inicialmente en América del Norte a través de la parte norte de Europa, en las tierras donde la burguesía era más fuerte, la educación se diseminaba mucho más y el Estado central se debilitaba.

Barrington Moore, que es casi un marxista, resume la historia de estas políticas y dice que es una lección que hay que aprender, y en una frase él nos dice: *"si no hay burguesía, no hay democracia"*. El marxismo tradicional, tal y como fue enunciado por Marx y seguido por casi todos sus partidarios, incluido al Lenin de antes de 1917,

IIDH - CAPEL

supone que una precondition para el socialismo y la revolucion para la clase trabajadora era una sociedad industrial capitalista avanzada que hubiese suprimido la escasez económica y que tuviese una gran mayoría de clase trabajadora. Marx decía que cualquier esfuerzo para perpetuar un régimen socialista en ausencia de dichas condiciones era una utopía y que nos iba a dar como resultado un aborto sociológico, ya que las formas severas de la desigualdad eran inherentes en cualquiera sociedad, sobre todo en la sociedad agraria.

Si los marxistas le hubieran puesto atención a Marx, hubieran entendido lo que pasó en la Unión Soviética, o ver por lo menos qué era lo que iba a suceder. El esquema revolucionario marxista, el cual contempla la regla burocrática, reemplazando al orden monárquico simultáneamente con el proceso de la industrialización capitalista, parece haber nacido a fines del siglo XIX y principios del XX, conforme la democracia se ensaya como forma política, durante x período y con diferentes grados de éxito, en un número de países europeos.

Antes de que se pudiera institucionalizar, surgen amenazas organizadas para establecer el poder en forma de sindicatos, partidos socialistas y grandes movimientos anarquistas. Estos retos no asustan nada más a los líderes de esa época, a la Iglesia y a los militares, sino que también intimidan a la burguesía liberal, que era el bastión del concepto del Estado débil. Los segmentos de éste último, consecuentemente se hicieron reaccionarios y se alinearon a las fuerzas oligárquicas y los prospectos para la democracia se desvanecieron y desde luego que esto fue parte del problema que confrontó Europa del sur y también grandes secciones de América Latina.

El orden democrático desde una perspectiva comparada

Algunos marxistas empezaron a darse cuenta de que el esquema revolucionario quizás no se sostendría para la escena industrial. León Trotsky particularmente argumentó contra casi todos los liberales y marxistas tales como Lenin, diciendo que el paradigma marxista era seguido por el crecimiento del capitalismo y la democracia y que esto no se debería hacer dentro de la Rusia zarista. Aún cuando cambió de forma de pensar, de todas formas anticipó las distorsiones y las fallas que ocurrieron cuando se colapsó el régimen zarista.

El análisis marxista de las condiciones estructurales para el socialismo se olvidó o se ignoró por parte de los izquierdistas después de la revolución rusa, aún cuando la degeneración de comunismo hacia el estalinismo, el surgimiento del fascismo y las dictaduras en otros países parece ser que validan el supuesto de Marx y de Trotsky. Donde el poder burgués y la industrialización es débil, los esfuerzos para construir las democracias liberales sucumben a la dictadura. Las autocracias emergen en Argentina, en Brasil y aquí en México durante los treinta.

El pesimismo generado por los eventos de los veinte y de los treinta, en cuanto al futuro de la democracia en las sociedades libres fue dejado a un lado después de la Segunda Guerra Mundial con la caída de las potencias fascistas y la victoria de los países democráticos y la Unión Soviética.

La democracia se impuso en Alemania, Italia y Japón. Más generalmente un sinnúmero de nuevas naciones que habían sido colonias de Bélgica, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos aseguraron su independencia

IIDH - CAPEL

y empezaron a trabajar dentro del marco de las constituciones y de procedimientos electorales, basadas conforme sus antiguos regidores.

Los científicos sociales empezaron a estudiar las formas de cómo los nuevos países estaban creando nuevas instituciones políticas y señalaban la necesidad de una industrialización económica y una modernización social. Pero conforme se hizo evidente que muchas, eventualmente la mayoría de las grandes naciones y aún de los antiguos estados de América Latina no podían sostener o mantener las instituciones democráticas, la literatura de las ciencias sociales empieza a reenfatizar las antiguas teorías que asocian la democracia con la afluencia económica con un alto nivel de educación, con una gran clase media y con instituciones mediadoras o con una sociedad civil más fuerte.

Varios analistas, como Samuel Huntington, en los Estados Unidos, Earn McDonald en América Latina y los llamados teóricos de la dependencia, los cuales todos ellos fueron influenciados por el trabajo de "Edwa", decían que las instituciones económicas del Occidente tendrían consecuencias desastrosas para el Tercer Mundo.

Huntington y O'Donnell argumentaban que los países menos desarrollados no iban a poder seguir los modelos democráticos, puesto que éstos estimulaban a la clase más pobre y trabajadora para poder exigir demandas a la economía, las cuales en caso de que se satisficieran, evitan el crecimiento.

El orden democrático desde una perspectiva comparada

Este resultado en límites condujo a cabo a golpes militares y a la emergencia de los sistemas burocráticos autoritarios.

Los teóricos de la dependencia enfatizaron que “las relaciones económicas tradicionales con los países avanzados y la existencia de un mercado libre en el Occidente, iban a dar como resultado una falta de recursos para el crecimiento, puesto que el capital abandona los países desarrollados y no está disponible para el desarrollo industrial”. Los esfuerzos auspiciados por los sistemas autoritarios se consideraron como algo necesario.

Sin avanzar más en la discusión de estos diferentes enfoques teóricos, yo quisiera notar que este pesimismo revivido en cuanto al futuro de la democracia e inclusive del crecimiento, ha sido retado por desarrollos políticos más recientes.

Las tres potencias principales, desde luego Alemania, Italia y Japón, han mantenido instituciones democráticas por más de cuatro décadas.

En los 70 y los 80 se atestiguó la nueva emergencia de la democracia en una gran cantidad de estados antes considerados como autocráticos. Los regímenes de la derecha entraron en poder en Grecia, España y Portugal; mientras que en América Latina las instituciones democráticas resurgieron en Argentina, Brasil, Chile y muchos otros países. Las autocracias se colapsaron en Haití, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Corea del Sur y Taiwan.

El supuesto de que la dependencia y un sistema de mercado mundial preveía el desarrollo económico, tam-

bién resultó ser injustificado. Los países menos desarrollados han tenido una tasa de crecimiento muy alta, aún cuando varía considerablemente de país a país, como ocurrió en el siglo XIX.

En los estudios de los economistas en cuanto al cambio económico en países menos desarrollados se ha detectado un movimiento hacia una mayor desigualdad y mucho más en los países autoritarios que en los democráticos.

El resurgimiento de la democracia, en la parte sur de Europa y hasta cierto grado aquí en América Latina, es congruente con aquellos modelos del cambio político que enfatizan la modernización económica, como una base para la liberalización y con la tesis de que la autocracia puede ayudar a auspiciar el crecimiento y, por lo tanto, facilitar las condiciones para la democracia. España es quizás el ejemplo clásico.

El sociólogo brasileño y hoy en día presidente Fernando Cardoso, una vez notó, pesaroso, que las condiciones para el desarrollo económico habían mejorado considerablemente en su país dentro del contexto de la estabilidad propuesta por la regla de los generales, facilitando la emergencia de las instituciones democráticas.

Pero sería erróneo darle demasiado énfasis a este tipo de conclusiones. Las patrones son demasiado variados. India sigue siendo una variación de todas las teorías, a excepción de Tocqueville, quien enfatiza el papel de las instituciones mediadoras. Este es uno de los países más pobres del mundo, sin embargo, sigue siendo demócrata. Otros países del tercer mundo populistas, incluyendo

El orden democrático desde una perspectiva comparada

países como República Dominicana, Papúa, Nueva Guinea, también siguen este supuesto.

El desarrollo político sugiere que las pequeñas poblaciones son conductivas a la democracia, aún cuando esto puede entrar en contradicción en el caso de Singapur.

Mientras que el interés por las condiciones para la democracia se enfoque en los estados menos desarrollados, se puede aprender mucho a partir de la historia de las democracias estables, tomando en cuenta las condiciones para la libertad política y las elecciones libres.

El análisis del Tercer Mundo contemporáneo, no debe llevarse a cabo sin hacer referencia a la historia de América del norte, a la parte este de Asia y la parte norte de Europa, donde había sociedades agrícolas que se vieron confrontadas por un rápido crecimiento demográfico y que fueron divididas primordialmente por el lenguaje.

La sociología o la política del desarrollo, la preocupación por las elecciones en las nuevas sociedades o los nuevos sistemas electorales, no debe limitarse a ver nada más las sociedades contemporáneas, a partir de las cuales la historia necesariamente es limitada, sino también se debería de ver, como ya dije antes, las sociedades más antiguas.

Yo escribí un libro hace un par de años que se llama *La primera nueva nación*, y éste era sobre los Estados Unidos de Norteamérica. Es decir, el primer país que había sido colonia y que se había independizado del imperialismo y se había establecido como un estado independiente. Parentéticamente alguien me escribió que estaba yo mal al haber escrito esta introducción en este

IIDH - CAPEL

libro, puesto que alguien escribió un libro sobre Islandia, que se decía que era la primera nueva nación. Islandia se liberó de Dinamarca mucho antes de que los Estados Unidos se hubieran liberado de la Gran Bretaña.

Pero bueno, en cualquier caso, si vemos la historia de los Estados Unidos, de Canadá y de Australia, ellos fueron alguna vez estados en desarrollo que fueron altamente dependientes de las inversiones, principalmente británicas, pero hasta cierto punto también de las alemanas.

Schumpeter, enfatiza en un libro muy brillante sobre el imperialismo que de hecho está ya casi olvidado hoy en día, y nos dice que la dependencia de la inversión en las condiciones del capitalismo en el siglo XXI ayudó a estos países a poder construir recursos de capital. Las inversiones extranjeras, según Schumpeter, fueron reducidas debido a las bajas económicas, mientras que los recursos comprados con capitales importados, tales como los ferrocarriles y las plantas siguieron ahí. Por lo tanto, el Estado no auspiciaba una deuda extranjera que tuviera que pagarse a pesar del revés económico.

Y una de las críticas que algunas personas han hecho, incluyéndome a mí mismo, en cuanto al efecto de la dependencia, es que no se da tanto auge a la inversión, sino que se enfatiza en préstamos en el extranjero y, desde luego, que cuando las cosas van mal, como siempre van, entonces estos países se quedan atorados como México, con la deuda extranjera.

Pero si hubiese habido capital extranjero en el país, este capital, hubiera sido de los Estados Unidos o de

El orden democrático desde una perspectiva comparada

otro país, igual hubiese sido eliminado. Claro está que esta generalización para el siglo XXI puede ser retada o modificada, puesto que ya hoy en día tenemos un sistema económico mucho más global, y es más fácil poder sacar una inversión extranjera del país rápidamente.

Pero de todas formas, yo creo que es importante reconocer que el control estatal puede, y de hecho lo ha hecho, tener un efecto devastador en el crecimiento económico y en la independencia en comparación con la inversión extranjera para muchos países.

Ahora, en el occidente, está claro que la política de clases emerge y se convierte en el meollo de un sistema político y esta generalización, se podría hacer dentro de las fuentes de la diversidad política, a través de los países que tienen estratos por clase. Es decir que hay partidos que tienden hacia la clase más privilegiada, mientras que otros partidos tienden a irse hacia la clase más pobre, pero de todas formas tiene que haber una lucha de clases y ésta ha existido en la mayor parte de los países.

La pregunta aquí en cuanto a la política actual y a los partidos, no parece ser tan simple en los estados excomunistas, pero sí tenemos una base fundamental en la mayor parte de los países; esta lucha de clases la cual deberíamos reconocer, se ha convertido en una batalla no nada más para el socialismo, sino también para la división y para que podamos ver los prospectos para una elección.

La legitimidad del sistema es una condición necesaria para poder mantener un gobierno estable basándose

IIDH - CAPEL

nos en las leyes respetuosas y conforme las reglas del juego que suponen libertades civiles y una posición civilizada. La política donde la legitimidad es débil, pues empieza a ser muy represiva y la mayor parte de los nuevos estados contemporáneos o las políticas posgolpe de estado, nos dicen que la fuerza no nos da un título para gobernar. Los sistemas poscoloniales que no tienen una legitimidad política, como por ejemplo todos los estados excomunistas nos lo muestran y claro que esto ha sido un problema en América Latina, aún cuando sus estados antiguos, se remontan hasta 1820 o algo así, porque cuando se tiene la introducción de un nuevo sistema político a través de un golpe, a través de una revolución, a través de un régimen militar, en fin, no tiene una legitimidad tradicional, la gente no cree simple y sencillamente en el sistema, puesto que éste se ha llevado a cabo desde hace mucho tiempo.

Y, por lo tanto, los nuevos sistemas son inherentemente inestables. Tenemos que reconocerlo cuando confrontamos el entendimiento de estas sociedades y en este aspecto tendríamos que decir, si estamos hablando de América Latina o de los esfuerzos de la democracia en algunos de los estados africanos o en alguna otra parte, que el problema de la legitimidad es uno que tiene que ser considerado como importante en términos de debilitarlo.

Samuel Huntington ha hablado acerca de la tercera ola de la democracia, y esta ola desde luego que ha barrido a América Latina, pero la barrió porque precisamente en muchos países no se tiene legitimidad y por lo tanto, uno tiene que preocuparse de que los golpes o las crisis nos pueden llevar a una ruptura de la democracia. Entonces, uno no tiene solución a esta generalización,

El orden democrático desde una perspectiva comparada

aparte del hecho de que podemos regresar a la importancia de la economía y a la importancia de una economía cada vez mayor, una economía en expansión. Esto es algo que los países ricos tienen que entender cuando tratan con los países menos privilegiados.

Los Estados Unidos de Norteamérica sigue siendo el ejemplo primordial de un nuevo estado post revolucionario que se convirtió en una democracia estable y económicamente exitosa pero, claro está que los Estados Unidos tuvo muchas ventajas incluyendo la calidad de sus dirigentes, el contenido de su forma, de la ideología igualitaria, de una institución no relacionada con el Estado y que nos daba una nueva sociedad, y aún su geografía.

Nuevamente, por esa razón, simple y sencillamente pues no podemos decir, los Estados Unidos de Norteamérica fue un estado subdesarrollado, posrevolucionario y tuvo éxito. Sí, sí lo tuvo y uno puede aprender lecciones de otras sociedades a partir de su historia, pero también se ha contado con una serie de ventajas en términos de primera ideología. Una de ellas es que, sobre todo en el extranjero se ignoraba a los Estados Unidos y los Estados Unidos es un país ideológico, está basado alrededor de una ideología que se ha definido como el americanismo, el americanismo es una ideología dentro del mismo sentido que se habla del fascismo, del socialismo, del comunismo, fue una ideología liberal, realmente se convirtió en lo que sería el liberalismo más tarde.

Como ideología, los estadounidenses creían tener un conocimiento de cómo debería de ser una nueva sociedad y querían que el resto del mundo fuese igual que ellos, al igual que los comunistas. De hecho, ha habido

IIDH - CAPEL

dos países ideológicos dentro de la historia, es decir dos importantes, uno ha sido los Estados Unidos de Norteamérica y otro ha sido la Unión Soviética, es decir, países que tienen cultura común, un lenguaje común, sino que tienen solamente una sociedad.

Hoy en día nada más hay uno, ya que la Unión Soviética, es decir, países que tienen cultura, que no es cuestión de tener una cultura común, un lenguaje común, sino que tienen solamente una sociedad.

Hoy en día nada más hay uno, ya que la Unión Soviética y el comunismo se han colapsado, pero dentro de este contexto, si vemos los aspectos del americanismo como ideología, uno de sus énfasis desde luego fue en cuanto al antiestado, el contenido básico está resumido en Jefferson en su aseveración de que "el gobierno mejor, es el que gobierna menos", y el conocimiento de que la concentración del poder en el Estado, el poder económico, no es bueno para la unidad política, para la legitimidad. Esta es una idea que fue presentada por los revolucionarios liberales de fines de siglo XVIII y principios del XIX, pero después declinó entre aquellos que pensaron que querían la democracia y querían mayor igualdad, sobre todo los diferentes grupos que llamamos de izquierda.

Hoy en día tenemos un resurgimiento de un interés o de una conciencia del peligro del Estado y, bueno, no tengo tiempo para elaborar al respecto dentro del contexto americano o del contexto en otras partes, a excepción de mencionar que el problema con el Estado en términos de democracia, crecimiento y poder es que en una situación en la cual el poder y el bienestar es igual a

El orden democrático desde una perspectiva comparada

cierta ganancia a expensas de otros y de otros grupos, los estados fuertes en la economía o en la política evitan que otros lleguen al poder, que la hagan bien, o que se desarrollen económicamente. Por lo tanto, mientras que haya sistemas de mercado libre y que tienen enormes problemas al respecto, uno tiene que entender, como ya lo dije, los rusos en diferentes tiempos pensaron que pasaban del comunismo al capitalismo y del capitalismo al mercado libre y que se producían sociedades ricas como en los Estados Unidos y que, por lo tanto, al adoptar el mercado libre se iban a hacer ricos. Pues no, no hay garantía alguna.

El capitalismo, para ponerlo en una forma vulgar, realmente es un juego, es un juego en el cual algunos se enriquecen y otros no, muchos no; algunas naciones tienen éxito y otras no, pero esto es algo en lo que hay toda una estructura motivacional que opera para animar a la gente a desarrollarse, a ser empresarial, a improvisar dentro de la economía y dentro de la política y esto es algo que nosotros necesitamos y uno encuentra nuevamente, si es que vemos las diferencias culturales, entre los diferentes grupos étnicos o nacionales, que hay ciertas culturas, ciertos valores que facilitan o animan el empresarialismo.

Max Weber escribió los famosos estudios de la religión y la economía y tiene su libro de la ética protestante y ahí se argumenta que una parte del protestantismo, el calvinismo, llevó a la gente a ser empresarial, a tratar de avanzar y que esto dio mayor riqueza a países donde ese marco religioso se estableció y desde luego, que la contraindicación que hace Weber es que el catolicismo no lo hace, no fue tan funcional para el desarrollo

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

*Dieter Nohlen ***

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,

* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el auditorio Jaime Torres Bodet del Museo Nacional de Antropología el 3 de julio de 1996. México D.F.

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

Nota del Editor: Traducción del inglés facilitada por el Tribunal Federal Electoral de México, y realizada por la empresa Interpretaciones Siller.

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

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 expectativas 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.

IIDH - CAPEL

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 aún mayor medida de factores socioestructurales e históricos. Por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.

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

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 Bryce, en su famoso estudio-informe sobre América Latina, publicado a principios de este siglo, donde nos dice que allí no son las constituciones, sino los hombres (las sociedades) los que fallan.

Por otro 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 política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del 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-sistemático 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 op-

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

ción 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 contractual 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 el 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 adecúa. 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

IIDH - CAPEL

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 democracia consociativas (consociational democracies).

Así, Lijphart considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría. Al revés

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

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 decisionales 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 secuela 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 trilogía, 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

IIDH - CAPEL

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 partido, 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.

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

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 el empirismo, 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 formulan.

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.

IIDH - CAPEL

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 sus 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 tipo lógica, pueden distinguirse por lo menos cinco, el presidencialismo autorizado, 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

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

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 im-

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 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

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

de un problema más integral, por ejemplo, la participación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo, la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. 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 *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia política prácticamente todas nuestras generalizaciones se deben a esta técnica de reducir la complejidad.

En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que el 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.

IIDH - CAPEL

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 sis-

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

tema 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.

IIDH - CAPEL

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 parlamentaria 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 de 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

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

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.

IIDH - CAPEL

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 prever, y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas”.

LIMITES DE LA INGENIERIA CONSTITUCIONAL*

Giovanni Sartori**

Quisiera empezar con la pregunta: ¿Por qué digo “ingeniería constitucional”, en vez de la expresión estándar, que diría “hechura de la constitución”? La razón se debe a que hay significativas diferencias entre mi enfoque y el tradicional. En mi entendimiento las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también son requeridas para la ingeniería del comportamiento, digámoslo así. Es decir, que no concibo a las constituciones meramente como documentos legales, caracterizados por mandatos y prohibiciones. También y especialmente las concibo como estructuras de incentivos, de recompensa y reprimendas.

Siendo como son las reglas del juego, aún tenemos que animar y recompensar a los jugadores que lo hacen bien y penalizar a los jugadores tramposos y al juego tramposo.

Es más, gran parte de mi investigación depende del análisis de la condición, es decir, en el terreno *de facto*,

* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el auditorio del Tribunal Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.

** El maestro Giovanni Sartori, profesor de filosofía y ciencias políticas de la Universidad de Florencia, y actualmente titular de la cátedra Albert Schweitzer, en la Universidad de Columbia en New York, E. U., es autor de diversas obras cuya sola relación representa en gran medida, la biblioteca básica de quienquiera que se precia de poseer una cultura política.

Nota del Editor: Traducción del inglés facilitada por el Tribunal Federal Electoral de México, y realizada por la empresa Interpretaciones Siller.

Límites de la ingeniería constitucional

en el cual se erigen y funcionan las constituciones, pero lo veremos con mayor claridad según avancemos.

La siguiente pregunta es: ¿Cuál es el propósito, el *telos* de la constitución? Primero, las constituciones son instrumentos de protección, su intención principal es controlar y limitar el ejercicio del poder político. Como indicaba concisamente la Declaración Francesa de Derechos de 1789, artículo 16: "Cualquier sociedad donde no se asegura la garantía de los derechos y no se determine la separación del poder, no dispone de una constitución", fin de la cita.

Así, desde 1789 ha quedado firme que las constituciones son necesarias -para ser fieles a su más esencial intención- para la protección de los derechos de los atendidos por el poder, es decir de sus ciudadanos.

En cuanto al otro requisito, la noción de la separación de poderes, no se debe entender de forma literal como les pasó a los hacedores de la constitución de Estados Unidos en 1787, sino que debe significar que para poder limitar el poder debemos contar con un poder no concentrado.

Así, se puede lograr de dos maneras la limitación del poder, ya sea dividiendo o compartiendo el poder, pues en ambas fórmulas la línea base es que ninguna persona sola tenga y controle todo el poder.

Sin embargo, las constituciones no son solamente instrumentos de protección, también son instrumentos del gobierno y hasta donde sea posible (compatibles con su propósito de restringir el poder, de limitar el poder absoluto), de un gobierno eficiente.

IIDH - CAPEL

En este respecto, las constituciones son como las rutas del tráfico y las leyes del tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado del poder y si estas leyes de tráfico son conducentes al estancamiento o en todo caso a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una constitución pobremente fraguada, -vulgo- una mala constitución.

Así pues, yo asumo el punto de vista de que el constitucionalismo es degradado si se aplica el término constitución a cualquier y toda forma de gobierno (como sostiene el positivismo jurídico al argumentar que todo Estado tiene por definición una constitución). Desde mi punto de vista, constitución se aplica únicamente a una forma protectora del Estado. Pero una constitución garantizada también puede ser pobre en términos de desempeño. No es una tarea fácil equilibrar el gobierno controlado con un gobierno efectivo; el poder restringido con el poder eficiente. Aquí mi enfoque será en este balance y en el lado de gobernabilidad del libro contable. Y permítaseme entrar de inmediato al debate con una provocadora aseveración de que la forma de Estado presidencialista, tal como se ha adoptado en todas partes de Latinoamérica, al sur de México, es prueba de la mala ingeniería de esos sistemas constitucionales. Aparte de México -porque México es un caso especial, definitivamente-, el tipo de presidencialismo norteamericano ha creado las más de las veces, presidentes débiles, generalmente estancados que solucionan sus frustraciones gobierno-legislativas, excediéndose en su poder mediante el *discretismo* o el *decretismo* y otros medios cuestionables.

Límites de la ingeniería constitucional

Así, cuando los presidente latinoamericanos han sido constitucionalmente obedientes, generalmente han demostrado ser ineptos y han fracasado en sus programas de reforma, y cuando han sido fuertes, han sido generalmente, constitucionalmente, desobedientes. Por lo tanto, ha habido un patrón de regímenes constitucionales intermitentes, interrumpidos por golpes militares y tomas de poder. Afortunadamente, ya ha dejado de ser el patrón, pero esto implica que ahora los sistemas políticos latinoamericanos tengan que enfrentarse a los problemas sin la mano auxiliadora de los generales, es decir, trabajando con las constituciones que tienen, o mejor, tratando de mejorarlas.

¿Cómo? Bueno, de eso es de lo que supone que vengo a hablar.

La ingeniería constitucional es, en gran parte, una tarea extrajurídica. Con esto no se pretende desplazar a los abogados constitucionales, sino hacer una llamada por horizontes más amplios. Si me pidieran redactar una constitución, inmediatamente pediría la ayuda de los expertos en leyes. Pero la cosa no sería recíproca, los abogados constitucionales siempre han estado muy seguros de sí mismos y les disgustan mucho los extramuros -por decirlo de alguna forma-. Aun así, me parece que en la hechura de una constitución, el jurista requiere al experto en ciencias políticas tanto como el último precisa del anterior. Y aquí no se trata solamente de un asunto de competencia técnica, sino también de territorio, pues el territorio que tiene que ser cubierto por la ingeniería constitucional se extiende mucho más que el territorio de un texto constitucional.

IIDH - CAPEL

Para ilustrar todo esto, sea que los sistemas, los partidos electorales, estén formalmente incluidos en un documento constitucional o no, son en todo caso un componente esencial de la trama constitucional y en cómo se preforman las constituciones, dependiendo en qué sistema electoral forma qué tipo de sistema de partido, una misma estructura organizativa puede funcionar de manera muy distinta. Así, para el ingeniero constitucional, el método y los partidos electorales son elementos necesarios de su oficio y, de hecho, son los cimientos con los cuales ha de empezar.

Los sistemas electorales reclutan en las democracias su personal político. Es dudoso que los sistemas electorales, por sí mismos, puedan afectar significativamente en la actualidad la selección de buenos representantes o de un liderazgo capaz. Pero los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partido; es decir, el número de partidos, partidos relevantes, y por eso las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos. Es más, los sistemas electorales también pueden favorecer a ciertos partidos sobre otros (por ejemplo, los partidos ubicados al centro) y acaban interfiriendo en su naturaleza.

Sin embargo, ya que la influencia de los sistemas electorales será mi tema principal, regresaré a este tópico más adelante. Por el momento, y primeramente, debo esbozar el caso general, el cuadro completo.

En relación a los partidos, mantengo firmemente, y aún más en tiempos de desgracia, que la democracia a gran escala no puede funcionar sin la intermediación

Límites de la ingeniería constitucional

de los partidos. En 1921, Lord Bryce escribió que nadie ha demostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin ellos, sin los partidos, y nadie lo ha demostrado hasta la fecha, 75 años después.

Pero regresando al punto inmediato ¿qué partido o qué aspecto del tema de los partidos atañe a nuestra investigación? Entre las muchas maneras de analizar a los partidos, la que tiene particular relevancia en esta discusión depende de la tripartición entre: uno, el partido parlamentario; dos, el partido electoral, y tres, el partido colonizador. Este último, el partido omnívoro con apariencia de pulpo, que se identifica frecuentemente con el apodo de *partitocrazia* (mal traducido al inglés; yo lo traduzco como partidocracia, -quizá se podría decir mejor-, pero se utiliza la etiqueta italiana de *partitocrazia*, que sería la locura por los partidos), es una degeneración que se puede dejar a un lado como tal, es decir, simplemente asignándola a la patología de los partidos. Quiero decir, con toda seguridad el partido colonizado omnipenetrante no es un elemento necesario de la democracia. Más bien permítanme extenderme en los otros dos señalados: el partido parlamentario y el partido electoral.

El partido parlamentario, es decir, el partido en el parlamento, puede ser más o menos sólido, como yo le llamo, y su solidez, o a la inversa, su volatilidad, está en función de su disciplina de voto, tal como se mide por el cruce de las líneas partidistas. Un grado bajo de disciplina de partido, como en los Estados Unidos por ejemplo, puede resultar útil en un sistema presidencial, donde el presidente no comanda a una mayoría en el Con-

greso, pues permite que un presidente compre los votos que necesita para promulgar una propuesta legislativa.

Pero un sistema parlamentario queda lisiado por la indisciplina partidista y no se puede permitir ese lujo. Si un gobierno sostenido por el parlamento no puede contar con una mayoría parlamentaria asegurada, relativamente asegurada, está mayormente condenado a la impotencia.

Por lo tanto, una preocupación principal de la ingeniería constitucional debe ser ¿cómo obtener partidos parlamentarios disciplinados?

En esta consideración, la atención se centra ahora en el partido electoral, el partido que obtiene los votos. ¿Cómo es que un partido, su cuerpo regidor, adquiere control para así poder imponer la disciplina sobre sus MP's, es decir, sus miembros parlamentarios? La única respuesta contundente es "busca quién controla el dinero".

Ser elegido, a veces más a veces menos, pero casi por doquier, es un asunto en la actualidad muy costoso. ¿De dónde proviene el dinero y quién es quien lo recibe? Si va directamente a cada candidato, es decir, si cada candidato puede y logra obtener el dinero que le permite ganar la elección, entonces está claro que los MP's son unos seres bastante independientes del partido.

En cambio, si el dinero político va principalmente al partido como entidad centralizada, y si el apoyo de la organización partidista, distinta de la propia organización del candidato es electoralmente crucial, entonces está claro que los MP's son dependientes del partido, en el sentido de que un miembro cuyo voto confiable causa problemas para su partido, pone en peligro su

Límites de la ingeniería constitucional

reelección y lo sabe muy bien. Lo que sucede, es que el partido controla a sus miembros hasta el grado que tiene el poder de las recompensas de la elección y de la reprimenda o el castigo, la no reelección.

Permítanme regresar a la diferencia entre los sistemas presidenciales y parlamentarios. Sin duda alguna, ésta es la principal diferencia con base constitucional que existe entre las formas políticas democráticas. Aun así, ésta es una distinción demasiado sencilla e insuficiente. Requerimos -pienso yo- de un marco más analítico, y el que ahora propongo clasifica cinco casos, y por lo tanto consiste de una tipología de cinco puntos, como la que sigue:

1. Sistemas presidenciales, tipo estadounidense.
2. Sistemas semipresidenciales, tipo francés.
3. Sistemas de gabinete, tipo inglés.
4. Sistemas de cancillería, tipo alemán.

5. Sistemas normales parlamentarios, todas las formas de gobierno occidentales de la Europa continental, aparte de Francia y de Alemania.

Claro está que en la clasificación estándar de sistemas políticos, mis últimos tres tipos caen en el mismo rubro, o clase, de sistemas parlamentarios. Pero de tal forma se nos dan diferencias cruciales y no podemos dedicarnos a construir fructíferamente un buen tipo de parlamentarismo en sus funciones, lo cual equivale a decir que nuestro problema aquí, es bloquear o esquivar el mal parlamentarismo, es decir, sus asambleas o variedad de las mismas.

Ahora ya estamos preparados para abordar el tema de la ingeniería constitucional. Tema que me propongo emprender -recuerden- desde la posición ventajosa de las capacidades de gobierno de nuestras democracias. Así, la pregunta se convierte en ¿bajo qué condiciones puede cada uno de los sistemas arriba mencionados trabajar adecuada y eficientemente?

Las muy breves respuestas son las que siguen:

1. En cuanto a los sistemas presidenciales, las condiciones óptimas son un gobierno no dividido, lo cual significa que las mayorías del presidente del parlamento son las mismas. Y un sistema de dos o en todo caso de pocos partidos que sean relativamente sólidos, es decir, disciplinados.

Sin embargo, bajo condiciones adversas -antes mencioné las óptimas, ahora en las más adversas- es decir, un gobierno dividido en el que el presidente no tiene la mayoría, los partidos indisciplinados se convierten en la válvula de seguridad del presidencialismo.

2. En relación al semipresidencialismo, que sería el modelo francés, cambian los requisitos mencionados arriba, pues este sistema también puede desempeñarse con gobiernos divididos y cuatro o cinco partidos al mismo tiempo. El semipresidencialismo siempre funciona mejor con partidos sólidos, nunca requiere o le gusta tener partidos no disciplinados.
3. El sistema inglés de gabinete presupone un principio de liderazgo, como una de las convenciones de la constitución y está estrictamente condicio-

Límites de la ingeniería constitucional

nado por un gobierno de partido único, que a su vez requiere de un sistema de dos partidos y de partidos altamente disciplinados. Bajo otras condiciones el tipo de gobierno inglés se iría rápidamente a pique.

4. Igualmente la cancillería demócrata alemana presupone un principio de liderazgo, pero permite gobiernos de coalición y más de dos partidos. Aun así puede tener tropiezos con su sistema de más de cuatro partidos, especialmente si sus partidos tienen fuerza casi equivalente, lo cual no es el caso ahora porque el partido liberal es muy pequeño en Alemania.
5. Finalmente el desempeño de los sistemas parlamentarios, depende casi en su totalidad y de forma crucial de la naturaleza del sistema de partidos.

Un sólo partido, que es el sistema predominante, ha ocurrido durante períodos relativamente largos, en Noruega, Suecia, muchísimo tiempo en Japón y recientemente en España, entre 1982 y 1996. Esta es la mejor opción para un gobierno de coalición. Pero también pueden funcionar gobiernos de coalición, mientras la coalición gobernante sea homogénea y relativamente coaligable.

Como decía más arriba, esto es principalmente en función del tipo de sistemas de partidos que se tenga.

El hilo subyacente de todo lo anterior es en cada uno de los cinco casos, si no se tienen las condiciones que cada sistema requiere o presupone, entonces el sistema en cuestión tropezará y no funcionará como se pretendía.

IIDH - CAPEL

El punto notable del argumento general, es que en todas nuestras instancias, el factor dominante resulta ser de una u otra forma el sistema de partidos y a su vez era el partido base de gobierno.

Por lo tanto, la pregunta crucial se convierte en ¿qué es lo que da forma al sistema de partidos?, ¿hasta dónde se puede lograr hacer la ingeniería de sistemas de partidos? Conocemos la respuesta, o sea, que los sistemas de partidos pueden ser moldeados y cambiados por un sistema electoral. Así pues, podemos volver a formular la pregunta de esta forma: ¿Hasta qué punto pueden los sistemas electorales producir el sistema apropiado de partidos, es decir, el sistema de partidos que cada una de nuestras formas de gobierno requiere?.

Esta pregunta no pretende de ninguna forma, despreciar la importancia de las reglas constitucionales en sí, por ejemplo, la política alemana ha sido bien servida por el artículo 67 de la ley fundamental, el así llamado voto constructivo de no confianza, el cual estipula que un canciller no puede ser sacado de su puesto hasta que una mayoría haya elegido a su sucesor.

De forma similar, la Quinta República Francesa ha sido bien servida por el artículo 40 de su constitución e impide en sustancia que ningún presupuesto iniciado parlamentariamente pueda ser quebrado. Está claro que un buen sistema de partidos logra muy poco si va acompañado por una mala constitución. Pero, al contrario, una buena constitución no puede dar mucho, si se ve socavada por un mal sistema de partidos.

En mi opinión, la muy difamada constitución de Weimar, fue concebida brillantemente en su tiempo, no

Límites de la ingeniería constitucional

obstante, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado y excesivamente fragmentado que fue a su vez, producto de RP (representación proporcional) un sistema electoral definitivamente erróneo en circunstancias de Weimar.

Habiendo explicado así, cómo entran en la discusión los partidos, regresamos a la pregunta de: ¿cómo y hasta qué punto puede ser planeado un sistema de partidos? La pregunta destaca el papel y la influencia de los sistemas electorales.

Desde hace mucho tiempo sostengo, que los sistemas electorales son los instrumentos de mayor manipulación de la política. Por el mismo motivo, aquí empieza la ingeniería constitucional; los sistemas electorales convierten los votos en curules de muchas maneras distintas, y ya he dado en detalle, en otros escritos, cómo los sistemas electorales, o renuncian o permiten la multiplicación del número de partidos, determinando así, la naturaleza del sistema de partidos, su desempeño sistémico, lo que llamo su mecánica, y hasta cierto grado también la naturaleza de los partidos *per se*.

La sabiduría común de la influencia de los sistemas electorales, como fue expresado originalmente en 1950 y 1951, por las leyes Duverger, es, 1) que los sistemas de pluralidad, de un solo tiro, conducen al bipartidismo, y, 2) que los sistemas de participación partidista, multiplican a los partidos y conducen al pluripartidismo. Pero esto es demasiado sencillo, demasiado vago, y con frecuencia equívoco también. Bastante equívoco, porque a Duverger se le escapó la condición que (implementar que) los sistemas electorales no tienen influencia hasta

IIDH - CAPEL

que se haya estructurado el sistema de partidos, es decir, si los partidos no son verdaderos partidos, sino meros membretes y no existe un sistema verdadero. Por ejemplo, en el marco político de las personas notables o del caciquismo, es bastante obvio que el sistema electoral no tiene ningún efecto, porque las mismas personas notables o jefes de la maquinaria van a ser electos a pesar de y sin que importe el sistema de votación.

Pero sea como sea, a resultas del enfoque de Duverger, he sacado un juego detallado de leyes que no se puede repetir aquí por razones de tiempo y que realmente no necesita ser repetido por el propósito que nos interesa. Aquí se requiere que me enfoque a los límites de la ingeniería constitucional, lo cual me permite volver a enfocar mi ponencia en lo que a sistemas electorales no pueden hacer.

También, permítanme reducir el tema a esta singular y principal preocupación: ¿Cómo poder reducir el número de partidos o mantenerlos en bajos niveles?, posiblemente al formato mínimo de solamente dos partidos -desde luego a dos partidos “relevantes” como los he definido-. En este asunto, la creencia más difundida es que las elecciones de la pluralidad, es decir, el sistema inglés de distritos de un solo miembro, o mantiene o engendra a un sistema de dos partidos. Sí, pero también, y aún más, no.

Ante todo, aquí tenemos dos casos muy diferentes, en una instancia decimos: mantiene, lo que implica que ya existe el bipartidismo. En otra instancia decimos: engendra, implicando así que tenemos una situación de multipartidismo que quisiéramos reducir al formato de dos partidos.

Límites de la ingeniería constitucional

En el primer caso, es probable que un sistema de pluralidad funcione como se espera, es decir, que mantenga alto el *status quo* y que impida la proliferación de partidos. Para el segundo caso no, un cambio de RP a elecciones pluralistas simples, probablemente fracasará en su intento de reducción, RP es representación proporcional.

Lo anterior requiere cierta explicación. Para empezar, debería quedar bien entendido que el sistema de distrito de un solo miembro únicamente impone a los votantes una alternativa partidista, con base al grupo de votantes del distrito, es decir, distrito por distrito. De ahí que un sistema bipartidista a nivel nacional, asume que en todos los grupos de votantes resultan ser los mismos dos partidos los primeros contendientes.

Otra recomendación es que el apoyo de un tercer partido, esté normalmente distribuido, es decir normalmente disperso (como es el caso del Partido Liberal en Inglaterra), por todos los grupos votantes. Esto quiere decir que si el apoyo a un tercer partido se concentra en áreas particulares a los niveles de pluralidad, el sistema electoral no puede producir un formato nacional de dos partidos, sino que tendrá que permitir tantos partidos adicionales como lo dicte la concentración de las minorías.

Por lo tanto, aquel límite es que la ingeniería electoral no puede, por sí misma, resultar en un sistema o formato bipartidista, a menos que las condiciones previas estén en su lugar y realmente existan.

Ahora, nos acercaremos al segundo caso, es decir, intentar moverse del multipartidismo al bipartidismo. Como ya he señalado, en este caso, un sistema de plura-

IIDH - CAPEL

lismo simple probablemente lograría muy poco y se vería fácilmente derrotado en su intento reductivo.

En la experiencia reciente italiana, en las elecciones generales de 1994 y 1996, la introducción del voto de pluralidad no ha disminuido, sino de hecho ha aumentado el número de partidos relevantes. Esto se debe a la sencilla razón de que en un sistema electoral en el que el ganador se lleva todo, los partidos medianos, e incluso los pequeños arraigados por un patrón multipartidista existente, adquieren un formidable poder de chantaje. En las elecciones pluralistas los pequeños partidos ya no pueden ganar curules por sí mismos, pero pueden convertir fácilmente un posible ganador en perdedor. Supongamos que en la pluralidad se gana con cuatro o seis contendientes por distrito y que muchas de las contiendas son difíciles, en estas circunstancias un partido pequeño del rango del dos por ciento, puede hacer chantaje a los contendientes principales con el siguiente argumento: o apoyas con un número dado de distritos a mis candidatos, o presentaremos a mis candidatos donde te puedan hacer daño. El argumento puede ser nítido y efectivo, de hecho varios partidos italianos han sobrevivido eludiendo un sistema electoral mayoritario gracias a su contundencia, gracias a este chantaje.

Podría parecer que lo anterior significa un severo golpe a la ingeniería de sistemas de partidos, si incluso las elecciones pluralistas pueden fracasar en reducir el número de partidos, ¿qué pasa entonces?. Bueno, lo que una elección de tipo inglés no puede lograr, se puede lograr mayormente por el sistema francés de doble boleta, reforzado por un alto umbral de admisión para la contienda.

Límites de la ingeniería constitucional

Con la boleta doble, en la primera ronda los votantes están menos contenidos que los que están con RP, expresan su preferencia inicial en términos de una “votación sincera”, pero en la segunda ronda ya quedaron fuera los partidos pequeños, es decir, han perdido su poder y por lo tanto quedan los efectos de un sistema electoral mayoritario.

En la experiencia francesa, el patrón altamente fragmentado de la Cuarta República ha sido gradualmente comprimido desde los años 60 en adelante, hasta quedar en una “cuadrilla bipolar”, es decir, dos contra dos partidos mayoritarios, como dicen los franceses y ahora muestran un formato tripartidista. Y aunque se pueda argumentar que la doble boleta no produjo por sí sola esta transformación, aun así el éxito de la Quinta República se debe mucho a su sistema electoral.

El resultado de la discusión anterior es que mientras que el así llamado ingeniero político está lejos de ser omnipotente, aún así no es tan impotente y mucho menos tan incapaz de predecir, como se nos ha indicado generalmente.

Los límites a la ingeniería constitucional, están fijados caso por caso por el análisis de condiciones, es decir, por la pregunta ¿bajo qué condiciones podrá cualquier intervención en particular, cualquier instrumento en particular producir el efecto que se pretendía?. Para mí esa es la cuestión principal.

Ahora bien, es bastante cierto que las condiciones en cuestión escapan con frecuencia de la manipulación deliberada. Aun así, cuando el análisis de la condición

IIDH - CAPEL

revela que un curso de acción será ineficaz, la solución se basa en la búsqueda de soluciones alternativas.

En nuestro ejemplo anterior lo que un sistema de pluralidad de un solo tiro no puede lograr, lo puede lograr un sistema de doble boleta. Y hay más, supongamos que el análisis de la condición revele que bajo las condiciones actuales, mayormente de ingobernabilidad, no puede funcionar un sistema político dado.

Por ejemplo, el caso podría ser con base en las condiciones existentes, no puede funcionar un sistema presidencial. En este caso el análisis de la condición indicaría cuáles son las alternativas y opciones factibles para un país que pretende abandonar una forma presidencial.

Tomemos ahora sí, un país -Brasil- que recientemente sometió referendos al sistema presidencial, sobre si se debería transformar en un sistema parlamentario. Afortunadamente desde mi punto de vista, el referendo rechazó la sugerencia. Entonces el análisis de la condición indica claramente que en la actualidad, Brasil carece de la base para llevar a cabo un sistema parlamentario que funcione. Es interesante que mientras ahora sí se le aconseja que salga del presidencialismo, a Italia se le aconseja que salga del parlamentarismo.

La sugerencia inicial era que el sistema presidencial sería la mejor cura para los males italianos. Sin embargo, la opinión experta generalmente indicaba que la única opción factible en término de aplicación (el éxito de un trasplante constitucional), no era la forma presidencial estadounidense, sino más bien la forma semipresidencial francesa.

Límites de la ingeniería constitucional

En febrero de 1996, se llegó a un acuerdo sobre esta solución entre los partidos principales, que no llegó a materializarse como intento de gobierno Maccanico, apenas por un pequeño grupo. Y aunque con los políticos nunca se sabe, no cabe duda que el análisis de la comisión está jugando un papel principal del debate constitucional italiano de la actualidad.

Así que la ingeniería constitucional no es un Leviatán, pero no debemos redactar constituciones como lo estamos haciendo ahora, en la oscuridad y sin ayuda. Lo menos que se puede hacer, es decir que la ingeniería constitucional nos pone alertas ante los imposibles, conduciéndonos por la misma razón a la búsqueda de los posibles.

Pero ya es hora que termine esta plática, y me gustaría cerrar poniendo mi análisis en perspectiva. Como ya les indiqué, aquí mi enfoque está centrado en la gobernabilidad, en suministrar a los gobernantes demócratas, con capacidades descriptivas de gobierno y si lo dijéramos al revés, mi preocupación consiste en la prevención de la parálisis en la superación de un gobierno encadenado.

Ahora bien, estoy perfectamente consciente del hecho de que el gobierno representativo también debe representar, y que para mucha gente es la principal preocupación que exista una representación justa e igualitaria, la asignación de curules en proporción a los votos.

Ahora sería bueno que los dos requisitos del gobierno representativo, a saber gobernación y representación, pudieran maximizarse conjuntamente. Sin embargo, la

IIDH - CAPEL

verdad del asunto es que aquí tenemos que negociar un trueque y debemos sacrificar la representación del parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, que sería la solución inglesa, o bien sacrificar la función del funcionamiento a la función de la representación, -la solución del consenso de la que fuera pionero Arend Lijphart-, así que en esta presentación he desatendido la representatividad, no porque no esté consciente de ella, sino porque para mi, la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo.

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

SEYMOUR MARTIN LIPSET es *senior fellow* del *Hoover Institution* en Estados Unidos y ha sido profesor de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Stanford. Sus publicaciones son bastantes y destacan varios temas de sociología política comparativa. Sus libros incluyen: *Political Man*, *The First New Nation*, *Revolution and Counterrevolution*, *The Confidence Gap* (con William Schneider), and *Consensus and Conflict*.

DIETER NOHLEN es doctor en letras, catedrático de ciencia política en la Universidad de Heidelberg en Alemania, estudió ciencia política, historia y filología romana en Colonia, Montpellier y Heidelberg.

GEOVANNI SARTORI es profesor de filosofía y ciencias políticas de la Universidad de Florencia, y actualmente titular en la Universidad de Columbia en Nueva York, EE.UU.

