

INTRODUCCIÓN

Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina

Richard Ortiz Ortiz

Las nueve conferencias que se reproducen a continuación reflejan fielmente las particularidades del enfoque de investigación que Dieter Nohlen ha denominado *institucionalismo contextualizado* (“kontextbezogener Institutionalismus“) con el fin de destacar la relevancia del contexto¹ en el análisis institucional. Nohlen parte de la premisa de que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas muchas veces *El contexto hace la diferencia* (Nohlen 2003). Este estudio introductorio tiene como objetivo, precisamente, presentar y resaltar los elementos de ese enfoque institucional que se expresa en las múltiples actividades de Nohlen como investigador y conferencista sobre temas de la ciencia política en América Latina.

Dieter Nohlen, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg,

¹ El término “contexto” es un concepto muy vasto y complejo. Hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas. La importancia de considerar los factores contextuales en el análisis institucional tiene que ver con el hecho de que un acontecimiento social o político nunca se presenta aislado, sino que siempre está empotrado en una situación histórica determinada y, por tanto, está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza (véase el apartado 7. de esta introducción).

Alemania, ha dedicado más de 30 años de carrera profesional al estudio de la democracia y las instituciones políticas en América Latina. Su obra *Chile. Das sozialistische Experiment* (“El experimento socialista en Chile”) publicada en 1973, marca el comienzo de un intenso interés por el desarrollo político, las causas de los quiebres democráticos, los regimenes neo-autoritarios de los años 1960 y 1970, las peculiaridades de la transición a la democracia en los 1980, el desarrollo democrático de los últimos 25 años y la discusión sobre la reforma institucional en la región latinoamericana.

Su inclinación por el conocimiento comparativo regional e interregional lo mostró de manera enciclopédica en su libro *Los sistemas electorales del mundo* (1981), cuya versión original en alemán fue publicada en 1978. Ya en aquella obra sintetiza su postura metodológica y enfoque de investigación. Adelantándose a las discusiones neo-institucionalistas, propone un análisis institucional que tenga en cuenta la herencia histórica, los contextos socio-políticos y socio-culturales (véase Nohlen 1981: 616-50).²

Su especialidad son, sobre todo, los sistemas electorales y sistemas de partidos, y las relaciones recíprocas entre unos y otros. Temas tratados magistralmente en su obra capital *Sistemas electorales y partidos políticos* (2004, 3ra. edición). Sin embargo, Nohlen —en colaboración con otros científicos latinoamericanos y alemanes— ha hecho también importantes aportes a la discusión sobre la reforma política desde la redemocratización en América Latina, abordando temas como: *Reforma política y consolidación democrática* (1988, con Aldo Solari), *Descentralización política y consolidación democrática* (1991), *Reforma institucional y cambio político* (1991, con Liliana De Riz) y, en especial, el debate *Presidencialismo versus Parlamentarismo* (1991, con Mario Fernández) que culminó en un estudio más diferenciado y menos pesimista del presidencialismo latinoamericano y en las posibilidades de su desarrollo hacia un *Presidencialismo renovado* (1998, con Mario

² Giovanni Sartori destaca también los méritos de este trabajo de Nohlen: “This is the best and most complete description of electoral systems worldwide” (1997: 205).

Fernández).

Dieter Nohlen es, además, un brillante editor y coordinador. Tiene la virtud de concebir y estructurar obras monumentales y, para ello, ha sabido escoger y reunir a científicos sociales de todas las latitudes del mundo. Entre sus producciones más importantes están: el *Handbuch der Dritten Welt* (“Enciclopedia del Tercer Mundo”)³ coeditado con Franz Nuscheler y que reúne todos los sistemas políticos de los países en desarrollo; el *Lexikon Dritte Welt* (“Diccionario Tercer Mundo”) con varias ediciones y que recoge los principales temas, personalidades y conceptos referentes a los países no industrializados; el *Lexikon der Politik* (“Diccionario de la Política”) que compila en siete tomos los principales métodos, teorías, conceptos y temas de la ciencia política moderna; el *Lexikon der Politikwissenschaft* (“Diccionario de la Ciencia Política) coeditado con Rainer-Olaf Schultze; el *Diccionario de la Ciencia Política* editado con la colaboración Rainer-Olaf Schultze y que pronto aparecerá en la Editorial Porrúa; la *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe* publicada en 1993 en español y alemán y que contiene la primera colección sistemática de datos electorales de América Latina; el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1998)⁴ editado junto con Sonia Picado y Daniel Zovatto, y que aborda los temas centrales del derecho, organización y justicia electoral, entre otros; y, últimamente, la más completa colección de datos electorales en *Elections in Africa* (1999, coeditado con Michael Krennerich y Bernhard Thibaut), *Elections in Asia and the Pacific* (2001, dos tomos, editado junto con Florian Grotz y Christof Hartmann) y *Elections in the Americas* (2005, dos tomos).⁵

En cuanto a la filosofía de trabajo de Nohlen, se habla indistintamente del enfoque histórico-empírico, del institucionalismo

³ La obra completa consta de ocho tomos. El tomo segundo se ocupa de Sudamérica y el tercero de América Central y el Caribe.

⁴ La segunda edición será publicada a finales de 2005.

⁵ Esta sólo es una pequeña muestra de los trabajos de Nohlen; lamentablemente gran parte de sus aportes a la investigación de los procesos políticos e institucionales no han sido todavía traducidos al español.

contextualizado y de la Escuela de Heidelberg. Ciertamente, las tres denominaciones no constituyen sinónimos intercambiables. El *enfoque histórico-empírico* es más abarcador y hace referencia especialmente a los supuestos epistemológicos y teóricos. El *institucionalismo contextualizado* puede ser entendido como una aplicación concreta de esos supuestos al análisis institucional y comparativo. Y, la *Escuela de Heidelberg* designa al grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y los discípulos de Nohlen que trabajan inspirados por esos supuestos y guiados por un enfoque institucional para el cual el contexto es parte integrante del análisis (véase Nohlen 1999, 2003; Nohlen/Fernández 1991, 1998).

Con esta caracterización previa del trabajo de Dieter Nohlen, me referiré a continuación más en detalle a sus campos de estudio, sus aportes en el análisis de las instituciones políticas en América Latina y las particularidades teóricas y metodológicas del *institucionalismo contextualizado*, con especial consideración a las conferencias cuya edición se me ha confiado.⁶

1. Democracia, sociedad civil y consolidación democrática

En el análisis del desarrollo democrático en América Latina, Nohlen aboga tanto por un *concepto mínimo de democracia* que, según Robert Dahl (1971), se focaliza en las dimensiones de la participación y competencia política;⁷ como por una evaluación de los desafíos de la consolidación democrática que tenga en cuenta las enormes presiones a que está sometida la democracia en América Latina, es decir: (1) la redemocratización en medio de una profunda crisis económica, (2) la herencia autoritaria, (3) la marcada desigualdad social, y (4) el desfase entre instituciones democráticas y cultura política.

⁶ Sobre el enfoque de investigación de Nohlen, véase Ortiz (2004); y, sobre su persona y obra Fernández (2005).

⁷ Para Dahl las democracias son “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (1997 [1971]: 18).

Por ello, Nohlen asume —en el libro compilado por él *Democracia y neocrítica en América Latina* (1995)— una posición crítica frente a los críticos de la democracia en América Latina que ignoran las condiciones en que surgió y en que debe mantenerse la democracia; y, además, llama la atención sobre el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia estuvo tan extendida y por tanto tiempo. La fórmula *Democracia a pesar de todo* (1992, con Bernhard Thibaut) resume esa postura. Una postura de defensa de los avances democráticos en América Latina.

En las argumentaciones de Nohlen se encuentra también una idea central, ignorada por muchos pese a su obviedad: la democracia y las instituciones políticas en general tienen diversas funciones que cumplir, funciones que no necesariamente se complementan recíprocamente. Por eso, centrar el análisis institucional en una sola función es tan equivocado como reducir a uno los factores de su estabilidad. La tensión entre esas funciones (participación, estabilidad, efectividad y legitimidad) debe resolverse por cada sociedad y para cada desafío histórico. Nohlen propone, por tanto, una *concepción multifuncional de las instituciones* cuyo tratamiento no conoce recetas prefabricadas y universales.⁸ Esta concepción multifuncional y atenta a las singularidades de contexto inspiran el modo de análisis de los nueve temas tratados en el este libro.

De este modo, en la relación entre la democracia y la sociedad civil, la democracia no puede ser entendida exclusivamente en su función de participación, sobre todo cuando el descontento social tiene relación más con el rendimiento de los diferentes gobiernos, y es poco probable que abandonando la *centralidad del sistema representativo*, como señala Nohlen, se mejore la situación económica y social. La sociedad civil sólo puede desarrollarse en un ambiente democrático, por ello debería ser

⁸ A este respecto es interesante el artículo de Larry Diamond *Three Paradoxes of Democracy* (1991), que resume las tensiones funcionales a que se enfrentan los sistemas democráticos: (1) conflicto versus consenso, (2) representación versus gobernabilidad, y (3) consentimiento (legitimidad) versus efectividad. Estas funciones están en una relación problemática y la optimización de una puede implicar el deterioro de otra.

parte de sus valores fundamentales la defensa del orden democrático y la canalización de los conflictos y su resolución por medios institucionales. La alternativa, populismo o formas escondidas de autoritarismo, poco contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil, que en semejantes condiciones corre el peligro de ser manipulada o reprimida brutalmente.

El mensaje de Dieter Nohlen es la necesidad de *una sociedad civil comprometida con la democracia* que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación. La sociedad civil en América Latina debería, en una visión de largo plazo, interesarse por mantener y aumentar la efectividad del sistema político, por buscar soluciones que conminen a los gobernantes a tomar en cuenta sus necesidades en relación directa con el bien común general. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. En un ambiente de estabilidad y bienestar, la sociedad civil tiene mayores condiciones favorables para desarrollarse. En resumen: una sociedad civil fuerte y responsable necesita de un sistema político democrático y en funcionamiento.

2. Instituciones y reforma política

A pesar de que Dieter Nohlen es un institucionalista, no pierde de vista la complejidad de los fenómenos políticos y, por ello, sostiene decididamente que: (1) no hay un sistema ideal (*best system*), el mejor diseño institucional es el que mejor funciona; por lo tanto, (2) no hay ninguna solución universal que se pueda aplicar indiscriminadamente a cualquier caso; y, (3) aun en el caso de una solución ideal, no hay forma de imponer una solución institucional sin considerar las fuerzas políticas y los recursos disponibles, pues la reforma institucional afecta la distribución de poder y, por ende, implica ganadores y perdedores (Nohlen 2004: 145).

Los componentes de la trilogía institucional, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos* (Nohlen 1999), están en una relación asimismo compleja. Mientras el sistema de gobierno

(parlamentario, presidencial o semipresidencial) y el sistema electoral (presidencial, parlamentario o municipal) se pueden manipular con cierta libertad, el sistema de partidos no es accesible a la ingeniería institucional sin más ni más. Las posibilidades de influir institucionalmente en las características del sistema de partidos son limitadas, pues dependen en gran medida de factores sociopolíticos y socioculturales (véase Nohlen 2004).

En la discusión sobre la forma de gobierno, presidencialismo versus presidencialismo, Nohlen ya no representa la posición minoritaria. Finalmente, se ha impuesto la tesis de que sobre las ventajas y las desventajas de los sistemas del gobierno no se puede discutir en abstracto, sino que se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. Este tema lo trataremos a continuación por separado, pues en este debate Nohlen y sus discípulos hicieron aportes muy importantes.

En cuanto a los sistemas electorales y su reforma, Nohlen insiste en que en los sistemas presidenciales es indispensable diferenciar entre el sistema electoral presidencial y parlamentario. En sistemas de gobierno presidencial, la elección del presidente y el grado de simultaneidad con las elecciones parlamentarias es un factor decisivo que influye en los resultados de las elecciones de los diputados. Y, considerando los problemas de fragmentación partidaria o de legitimación, propone para la elección del presidente en ciertos países la introducción del sistema de pluralidad con un mínimo de votos requeridos. Puesto que el desafecto con la democracia tiene que ver con el rendimiento del sistema, Nohlen propone, además, para los sistemas electorales parlamentarios aumentar la efectividad de los sistemas y, concretamente, introducir barreras legales según las condiciones concretas.

En el caso mexicano, Nohlen defiende la necesidad de introducir la reelección parlamentaria. En el trabajo IV. expone las ventajas de la reelección para la profesionalización de la política, la efectividad del sufragio, el fomento de la confianza entre el votante y el elegido, la institucionalización de los partidos políticos, la revalorización de la institución parlamentaria y el aumento de la responsabilidad política.

Pero termina, como siempre, recordando que no se debe esperar de las soluciones institucionales más de lo que pueden ofrecer: incentivos para un comportamiento apropiado con ciertas expectativas normativas. Pero su funcionamiento acorde a las expectativas depende también de factores estructurales y culturales.

3. Renovación del presidencialismo: estabilidad y gobernabilidad democrática

En el debate sobre la importancia de las instituciones para la estabilidad política en América Latina, la forma de gobierno (*presidencialismo vs. parlamentarismo*) fue el blanco de una disputa académica muy intensa. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales: por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores (véase Linz 1990; Linz/Valenzuela 1994) y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus discípulos (véase Nohlen 1991, 1991a; Nohlen/Fernández 1991, 1998).⁹

Los aportes de Nohlen a este debate fueron decisivos para un análisis más diferenciado del funcionamiento del presidencialismo en América Latina. Por esta razón, se presenta a continuación una retrospectiva de la discusión presidencialismo versus parlamentarismo, que, además, constituye un buen ejemplo de las potencialidades analíticas del *institucionalismo contextualizado*.

3.1. La crítica teórico-normativa del presidencialismo

Juan Linz en su libro sobre *La quiebra de las democracias* (1987, versión original en inglés 1978) ya se había empeñado en demostrar la

⁹ Véase entre las obras principales que han contribuido al debate: Consejo para la consolidación de la democracia (1988), Shugart/Carey (1992), Comisión Andina de Juristas (1993, 1993a), Nohlen/Fernández (1991, 1998), Lijphart (1992), Linz/Valenzuela (1994), Mainwaring/Shugart (1997), Metttenheim (1997) y Lanzaro (2001).

“inferioridad” estructural del presidencialismo. Linz resaltaba la relación entre los derrumbes democráticos, los problemas de transición y consolidación de la democracia, por un lado, y la presencia del presidencialismo en América Latina, por otro. Linz recomendaba, por tanto, sin restricciones la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región latinoamericana sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: (1) la dualidad democrática, (2) la rigidez sistémica y (3) el carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos. De ello resultarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia (véase Linz 1990; Linz/Valenzuela 1994).

Las tesis provocantes de Linz generaron diversas reacciones; su asunción incondicional (Valenzuela 1998); su relativización mediante la introducción de otras variables en el análisis (Mainwaring 1995); su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori 1994, 1997); la defensa del presidencialismo (Mettenheim 1997); y, por último, la crítica abierta a la manera de argumentar de Linz (Nohlen 1991, 1991a). Antes de exponer la crítica a las tesis de Linz, es interesante reproducir la posición de Sartori, pues contiene reflexiones interesantes con respecto a la opción parlamentaria.

Giovanni Sartori (1994) resume su postura en la fórmula “ni presidencialismo, ni parlamentarismo”. Aunque comparte las tesis sobre las deficiencias sistémicas del presidencialismo, afirma que de las críticas al presidencialismo no se deduce automáticamente que la “buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamentarismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo, *partidos parlamentariamente adecuados*. Sartori afirma acertadamente que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que [...] el contexto es

esencial” (Ibídem: 110). Y previene contra una confianza excesiva en las soluciones institucionales, pues “generalmente acertamos en nuestras críticas de los sistemas políticos bajo los que vivimos, pero a menudo nos equivocamos cuando estimamos las alternativas y los beneficios que esperamos de ellas” (Ibídem: 115; véase también Sartori 1997: 83-100).

Como los sistemas presidenciales en América Latina no fueron reformados según las recomendaciones normativo-deductivas y los sistemas de gobierno en la región han mostrado relativamente un mejor desempeño, Linz apenas se ha vuelto a pronunciar sobre el tema, únicamente en un artículo publicado en 1997 intenta relativizar su proposición original.

3.2. Las falacias de la crítica al presidencialismo

Aunque en principio no se niegan los problemas a los que se ha enfrentado la forma de gobierno presidencialista en América Latina, las argumentaciones expuestas por Linz son criticadas en los siguientes aspectos:

(1) *La mezcla inadmisible de diversas lógicas*: es obvio que hay diferencias estructurales entre los sistemas de gobierno presidenciales y parlamentarios, pero es un error si de los supuestos especulativos sobre “los peligros del presidencialismo” (Linz 1990), se pasa a la lectura de la realidad sin una investigación sistemática del funcionamiento histórico y del peso concreto de variables institucionales y no-institucionales en los derrumbes democráticos.¹⁰

(2) *Concepción antropológica pesimista*: Linz asume que los actores políticos sin “cadenas institucionales” no tienen la capacidad para comportarse cooperativamente, aprender del pasado y desarrollar

¹⁰ Nohlen pone en evidencia esta inconsistencia en el pensamiento institucional de Linz: „La fuerza sugestiva del pensamiento de Juan Linz radica en el supuesto de que sería posible pasar sin más del análisis sistemático propio del gobierno comparado al análisis causal del desarrollo político. Se trata pues de la mezcla de dos lógicas distintas, algo que difícilmente puede ser percibido por quienes descuidan cuestiones metodológicas o sólo recientemente se incorporan al debate” (Nohlen 2003: 46).

nuevas prácticas dentro de los mismos andamiajes institucionales. El presidencialismo es “perverso” porque no puede reprimir los impulsos egoístas de los individuos. El ser humano es considerado asocial y utilitarista.

(3) *Parcialidad metodológica y análisis monocausal*: se habla de los “peligros del presidencialismo” (Linz 1990) y de las “virtudes del parlamentarismo” (Linz 1992) o de los “fracasos del presidencialismo” (Linz/Valenzuela 1994), pero se omiten los fracasos de las democracias parlamentarias anteriores a la Segunda Guerra Mundial, y tampoco se habla de las democracias presidenciales con experiencias positivas (EE.UU., Costa Rica, Chile y Uruguay). Además, los críticos del presidencialismo reducen su análisis a una única función (la gobernabilidad) y olvidan que los sistemas políticos deben satisfacer varias y complejas funciones (véase Diamond 1990). También olvidan que la estabilidad política depende de diversos factores que normalmente son más importantes que los institucionales.

(4) *Tratamiento selectivo de los datos históricos*: Linz extrae de la historia latinoamericana varias “pruebas” para confirmar sus propias tesis. Los datos históricos que no se acomodan a la línea argumentativa se dejan a un lado. Además, los ejemplos históricos se enajenan de su contexto social y cultural respectivo. Las condiciones históricas y socioeconómicas así como las constelaciones de los actores antes de los derrumbes de la democracia no son tomadas en cuenta sistemáticamente.

(5) *Tratamiento indiferenciado de la diversidad de componentes institucionales*: Linz ignora la enorme variedad de arreglos institucionales de las democracias modernas y argumenta solamente al nivel de los tipos “puros”. Aunque es razonable partir de la distinción entre sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, las dicotomías no son suficientes ni apropiadas para la evaluación y explicación del modo en que funcionan estructuras institucionales en diversos contextos. La presencia de diversos componentes institucionales en los sistemas presidenciales y su peculiar combinación pueden constituir diferencias más fundamentales que las que existen entre los sistemas presidenciales y parlamentarios.

(6) *Énfasis desproporcionado de los factores institucionales*: Linz otorga a la forma de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo) un significado excesivo para la explicación de la estabilidad política. Linz postula una relación reduccionista y simplificada entre el sistema de gobierno y la estructura y dinámica de los procedimientos de toma de decisión. Otros factores —que posiblemente son indispensables para la reconstrucción causal— son ignorados por completo.

(7) *Sugerencias de reforma radical*: la recomendación categórica del parlamentarismo como el “mejor” sistema de gobierno no toma en cuenta los peligros de una reforma política sin la consideración de las constelaciones de poder, de las propiedades del sistema de partidos y de los costes políticos en los países respectivos. Una introducción del parlamentarismo, sin un análisis profundo y detallado de las ventajas y desventajas —como Sartori (1984: 136ss.) acertadamente advierte— podría tener consecuencias desestabilizadoras y nefastas para muchos países.¹¹

En pocas palabras, gran parte de la crítica del presidencialismo formulada por Linz y sus seguidores muestra muchos aspectos del viejo institucionalismo. Ya que se parte de una concepción monocausal infundada; no se analiza empíricamente cómo los arreglos institucionales influyen concretamente en las interacciones y estrategias de los actores políticos; y, tampoco se toma en cuenta cómo los factores no-institucionales despliegan sus efectos intervinientes.

3.3. El programa alternativo de la *Escuela de Heidelberg*

Dieter Nohlen y sus discípulos, la llamada *Escuela de Heidelberg*, se distancia explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Juan Linz, y desarrolla su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno. Este programa

¹¹ La tentación de recomendaciones universales de reforma no la puedo resistir ni el mismo Sartori. En contra de su máxima: “el mejor sistema es el que funciona”, propone como solución de largo alcance sin consideración de particularidades nacionales: el “semipresidencialismo” o su “presidencialismo intermitente” (véase Sartori 1997).

alternativo se puede resumir en los siguientes puntos (véase Nohlen 1991, 1991a; Nohlen Fernández 1991, 1998; Thibaut 1996):

(1) *Falsación empírica de hipótesis teóricas*: Nohlen considera las premisas y conclusiones de la crítica al presidencialismo únicamente como hipótesis que deben ser sometidas a un examen empírico minucioso, y no como verdades a aceptar. Puesto que el *institucionalismo contextualizado* insiste en que no se puede a priori de establecer la superioridad universal de un cierto arreglo institucional, insiste en que hay que volver la mirada a los sistemas políticos concretos e indagar el peso específico de las instituciones en el desarrollo político, sin perder de vista otros factores de índole sociopolítico, socioeconómico y sociocultural.

(2) *Concepción antropológica abierta*: el papel de los actores políticos (el factor ser humano) y sus interacciones y estrategias dentro del marco institucional se consideran aspectos cruciales de la funcionalidad de las instituciones políticas. Procesos de transformación de las actitudes y del patrón del comportamiento de la élite política pueden desatar cambios en el modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno. Los actores interpretan las instituciones no sólo como “cadenas”, sino también como posibilidades.

(3) *Evaluación histórica y multifuncional de los sistemas de gobierno en contextos específicos*: la investigación contextual se distancia de la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y de las especulaciones deductivas orientadas en tipos “puros”. El enfoque histórico-empírico persigue más bien: “investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas a través de la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con sus contextos histórico, social, político y cultural [trad. del alemán R.O.]” (Lauga 1999: 124). Además, hay que tener siempre presente que los sistemas políticos tienen que satisfacer una multiplicidad de tareas que parcialmente se contradicen y, por lo tanto, no pueden solucionarse

simultáneamente de manera óptima.¹²

(4) *Evaluación comprensiva y heurística de los éxitos, debilidades y potencialidades de los sistemas de gobierno*: el institucionalismo contextualizado aboga por una investigación de las experiencias históricas con los sistemas presidenciales y parlamentarios, no solamente en situaciones de crisis e inestabilidad, sino que también propone buscar factores explicativos de los éxitos de las democracias presidenciales y parlamentarias. Sólo el examen de todos los factores relevantes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política.

(5) *Diferenciación de los arreglos institucionales dentro de las formas básicas de sistemas del gobierno*: el institucionalismo histórico-empírico insiste en que se debe considerar la variedad estructural de la organización institucional dentro del presidencialismo. Los componentes institucionales específicos y su combinación dentro de ciertas constelaciones históricas y políticas, pueden ser más decisivos que las diferencias globales entre presidencialismo y parlamentarismo.

(6) *Restricción de la importancia de factores institucionales en contextos no consolidados*: según el enfoque histórico-empírico, la democratización, la gobernabilidad y la consolidación democrática no pueden ser explicadas exclusivamente o de manera apropiada mediante variables institucionales. El *institucionalismo contextualizado* enfatiza que las: “instituciones siempre tienen un peso relativo, en la medida en que función, efectos y conveniencia de arreglos institucionales pueden ser determinados contextualmente, es decir, en conexión con las condiciones históricas correspondientes, tradiciones políticas, factores socio-estructurales y socio-culturales; y [...] que la importancia de las instituciones es contingente, porque la configuración concreta de las condiciones sociales, políticas y culturales de las instituciones políticas puede cambiar permanentemente [trad. del alemán R.O.]” (Lauga 1999:

¹² A conclusiones similares llegan Weaver y Rockman en su libro *Do Institutions Matter?* (1993).

124s.).¹³

(7) *Reformas políticas a la medida*: con respecto al margen de la reforma política, el institucionalismo histórico-empírico parte de la “complejidad y límites de las posibilidades de reforma y aboga por un ajuste funcional y gradual de las instituciones que han existido históricamente o que existen internacionalmente [trad. del alemán R.O.]” (Lauga 1999: 126). En vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de la introducción del parlamentarismo, Nohlen aboga por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a un *funcionamiento parlamentarista* del sistema presidencial mediante el fortalecimiento del parlamento y el mejoramiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales para la conformación de coaliciones estables en el parlamento que apoyen el trabajo del gobierno; la creación de un primer ministro cuya legitimidad descansa en una mayoría parlamentaria y que atienda e incentive las relaciones entre el gobierno y el parlamento.

En síntesis, el debate tuvo lugar entre una posición que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, otra, que no prefería a priori a ningún sistema de gobierno concreto, que criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquella y que abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas (véase también Nohlen 1999, 2003).

3.4. Los resultados del debate

A pesar de los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de las

¹³ Esta permanente *fluidez contextual* es característica constituyente de las democracias no consolidadas del tercer mundo. Pues, en esas sociedades las instituciones políticas no pueden desplegar completamente sus fuerzas vertebradoras y, por ello, no representan las restricciones ni las orientaciones fundamentales para el comportamiento de los actores políticos. Bajo estas circunstancias obtienen mayor poder explicativo factores no institucionales.

democracias presidenciales en América Latina, la mayoría de los sistemas políticos en la región no se han colapsado desde la última ola democratizadora. Al contrario, el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha dado muestras de su capacidad de adaptación a los nuevos desafíos. En este sentido se debe entender la designación de *presidencialismo renovado* (Nohlen/Fernández 1998). Esto confirma la tesis según la cual los arreglos institucionales pueden mostrar una mejor funcionalidad cuando las condiciones contextuales cambian y los actores políticos tienen la capacidad de aprender del pasado y de reaccionar a los nuevos desafíos de las democracias modernas.¹⁴

El *institucionalismo contextualizado* ha logrado, por ende, acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase Nohlen 1999, 2003). Su recomendación para la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y para la reforma del sistema presidencial hacia un “presidencialismo renovado” ha sido bienvenida en la investigación comparada de América Latina.¹⁵

En las últimas afirmaciones contenidas en las conferencias de esta obra, Nohlen da un paso más y lo dice clara y rotundamente: el parlamentarismo no es una alternativa para América Latina, se debe buscar reformas dentro del sistema presidencial que tomen como centro de reflexión las relaciones entre ejecutivo y legislativo, así como la posibilidad de mejorarlas con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad (véase las conferencias II. y III. de esta obra).

¹⁴ A conclusiones similares llegan Shugart y Mainwaring (1997) en su ensayo „Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en el cual casi sin reservas reproducen las tesis de la *Escuela de Heidelberg* (véase los trabajos de Nohlen 1991, 1991a, 1992; Nohlen/Fernández 1991; Thibaut 1993, 1996).

¹⁵ La tesis de la importancia limitada de los arreglos institucionales y del valor decisivo del contexto, ha sido acogida ampliamente por muchos investigadores en América Latina (véase entre otros Burbano de Lara/Rowland 1999; Carpizo 1999; García Belaunde 2000; Lanzaro 2001; Serrafiero 1999; Valadés 2003).

4. Participación electoral y justicia electoral

En las conferencias V. y VI., Nohlen despliega nuevamente sus agudas capacidades analíticas y demuestra como un tema que parece sencillo y obvio tiene implicaciones teóricas y prácticas de gran alcance. Nohlen recomienda “diferenciar entre la teoría normativa, con todo su encanto y entusiasmo que sabe generar, y la realidad empírica, con todas sus limitaciones y contradicciones que no podemos subestimar”. Es importante profundizar la democracia en su dimensión participativa, pero se debe pensar la participación electoral con criterios más realistas, sobre la base de enfoques más apropiados para la región y para el momento que vive la democracia en América Latina. Exigir solamente mayor participación no resuelve las debilidades de los gobiernos en la región, al contrario puede conducir al caos populista o a la represión autoritaria.

Asimismo sostiene que la relación entre la justicia electoral y la consolidación democrática no es lineal ni obvia. Diferenciando entre la legitimidad de entrada y de salida, muestra que una justicia electoral, aunque es necesaria para el orden democrático, no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. La justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las elites y de los grupos de representación política y la ciudadanía. Nuevamente insiste que mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación democrática será siempre un tema pendiente.

5. Sistemas electorales y partidos políticos

En el tratamiento de la materia electoral a escala internacional, Nohlen pone nuevamente a prueba su dominio de las cuestiones electorales (véase VII. conferencia). No se cansa de recordar que las especificidades de cada región así como las particularidades históricas y contextuales del surgimiento y evolución de los sistemas electorales, son importantes para describir, clasificar y entender el funcionamiento real

de las instituciones electorales.

Con el fin de conciliar teoría con lo que observamos en la realidad, propone un *nivel medio de abstracción* con el fin de elaborar tipos específicos de sistemas electorales. Además, nos ofrece con su catálogo de criterios de valoración un instrumento analítico eficaz para ponderar el funcionamiento concreto de sistemas electorales, para fijar prioridades de reforma y para considerar las diferentes funciones en su conjunto en el diseño final. La ingeniería electoral ya no es una discusión sobre las grandes decisiones (sistema mayoritario o proporcional), sino una técnica capaz de tener en cuenta los diversos objetivos, la disponibilidad de recursos, las limitaciones y la necesidad de adaptarse al contexto. Partiendo de estas reflexiones, Nohlen llega a la conclusión que los sistemas electorales combinados ofrecen gran flexibilidad para considerar todos esos factores.

Una vez más insiste que los efectos del sistema electoral sobre los partidos políticos no son mecánicos ni fáciles de sistematizar. Las variables de contexto, especialmente en sociedades con alta heterogeneidad social o étnica y, por lo tanto, con una fluidez inherente, son decisivas para el análisis de sistemas electorales y para su reforma (véase también Nohlen 2004).

6. Federalismo y autonomías

En el análisis del sistema federal alemán y su evolución, Nohlen muestra nuevamente las tendencias contradictorias que se trata de conciliar en esas construcciones institucionales: centrípetas y centrífugas. Enfatiza que no hay un modelo único de federalismo y que sería estéril el intento de desarrollarlo. Pues las características concretas de su configuración y las funciones que puede desplegar dependen de propiedades contextuales.

El funcionamiento concreto del federalismo alemán es el resultado de una interacción específica entre factores histórico-estructurales, institucionales y el estilo de hacer política. El contexto, las instituciones y los actores explican en conjunto las singularidades y tendencias

evolutivas de la estructura federal alemana. Aunque se puede aprender mucho del “modelo” alemán, no es posible transplantarlo a otros países con otras características económicas, sociales políticas y culturales diferentes. Sin embargo, la arquitectura federal, que puede adquirir varias configuraciones institucionales, sigue siendo una opción muy apropiada para la organización política contemporánea.

En la última conferencia que se reproduce en esta obra, Nohlen a propósito de discusión sobre posibles reformas institucionales en Bolivia en vista de la crisis y el caos político, recomienda primero calmar los ánimos y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva constitución. Debe seguir una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis. A pesar de ser institucionalista, duda que las crisis se puedan resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar rescatar, la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de la reforma política, más elogiada en el exterior que en el propio país.

El presidencialismo boliviano ha sido, hasta mediados de los 1990 uno de los que mejor han funcionado en América Latina. Por ello, la causa de la ingobernabilidad parece residir, más bien, en el agotamiento de los gobiernos de coalición, el desprestigio de los partidos tradicionales, la presión de los movimientos sociales y étnicos, así como en la incapacidad de construir nuevos consensos para encontrar una alternativa que conserve las instituciones democráticas y la unidad nacional. Se necesita urgentemente es ante todo un *pacto por la democracia representativa*, pues constituye el espacio más adecuado para garantizar un equilibrio de intereses, así como el fundamento de una reforma institucional efectiva. Tanto la renovación del presidencialismo como la solución federal o de autonomías sólo es posible si logra un equilibrio entre la individualidad y la solidaridad, y si se mira la reforma como un proyecto nacional en que al final el ganador sea el conjunto de

la sociedad boliviana.¹⁶

7. La filosofía de trabajo de Dieter Nohlen: el enfoque histórico-empírico

La forma de hacer ciencia política de Dieter Nohlen y sus alumnos, de la llamada Escuela de Heidelberg, se ha traducido en lo que se ha denominado el *enfoque histórico-empírico*¹⁷ (véase Nohlen 1999, 2003). Este enfoque se puede reconocer también en las conferencias reproducidas en esta obra. Por ello, a continuación se quiere presentar explícitamente los supuestos epistemológicos y teóricos que lo alimentan y, en un segundo momento, describir su aplicación institucional, es decir el *institucionalismo contextualizado*, en el marco de la evolución de las corrientes institucionales.

7.1. Premisas epistemológicas y teóricas del enfoque histórico-empírico

Los ejes programáticos básicos sobre los que gira la argumentación histórico-empírica son: (1) el tratamiento cuidadoso de los conceptos, (2) el análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo, (3) el empleo sistemático del método comparativo, (4) una concepción de causalidad social compleja, y (5) la consideración de las contingencias históricas. Este enfoque aboga por una solución intermedia entre la individualización empírica y la generalización teórica. Es decir, entre el conocimiento profundo de los casos de estudio y la formulación de

¹⁶ Aunque los problemas de gobernabilidad en Bolivia siguen latentes, es importante resaltar que la renuencia simultánea del Presidente de la República, del Presidente del Congreso y Senado permitió una salida institucional a la crisis y una etapa de respiro. Ello demuestra que los actores políticos y la sociedad boliviana es aún capaz de construir consensos y que está interesada en defender la democracia.

¹⁷ La denominación “histórico-empírico” es redundante, pues lo histórico es lo empírico. El énfasis en lo *histórico* tiene, sin embargo, como objetivo distanciarse de los estudios estadístico-cuantitativos que carecen de una visión histórica de conjunto; y, el énfasis en lo *empírico* tiene como fin expresar el rechazo a los enfoques normativos y deductivos.

proposiciones teóricas universales.¹⁸

El enfoque histórico-empírico está abierto al aporte de otros métodos de investigación, en la línea de un pluralismo metodológico. No obstante, el *método comparativo tiene una posición privilegiada* en este enfoque. El método comparativo es empleado en su función del estudio detenido de caso y del examen sistemático de hipótesis con el propósito de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa.¹⁹

La investigación histórico-empírica es, por ende, *cualitativa e inductiva*. La observación atenta de la realidad determina la elaboración teórica y su desarrollo. Para el análisis comparativo es de gran importancia el trabajo conceptual, la descripción precisa y la elaboración de clasificaciones y tipologías. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, dominando las diferencias sobre los aspectos comunes. Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada (Nohlen 1994, 2003).

Para este enfoque, la causalidad social es concebida como “circular y recíproca, es decir, los efectos influyen en las causas; también es relativa en el sentido de que en una determinada relación causal [...] la participación de los factores en lo que es causa y efecto, puede variar constantemente [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004a: 70s.). Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones

¹⁸ La *Escuela de Heidelberg* ha perfeccionado sus fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos a partir de los aportes de Karl Popper (1981) (racionalismo crítico), de Max Weber (1972, 1992) (comparación histórica, distancia apropiada de los conceptos con la realidad y concepción causal compleja), de Giovanni Sartori (1984, 1999) (elaboración adecuada de conceptos, definiciones y clasificaciones), y de Robert Dahl (1971, 1996) (teoría de la democracia y sensibilidad frente a diferencias de contexto).

¹⁹ Dieter Nohlen describe de la siguiente manera la naturaleza comparativa de su enfoque: “La intención metodológica del enfoque histórico-empírico es [...] comparativa en el sentido de la comparación cualitativa de casos, que son seleccionados por su importancia teórica. El [conocimiento del] caso individual es, por lo tanto, importante porque solamente por un procedimiento inductivo se puede lograr una comprensión teórica que está empíricamente fundada [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004a: 64).

recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se atribuyen a la supuesta variable dependiente (*causalidad recíproca*).²⁰

A la concepción circular de causalidad se suma el estudio de la dimensión genética e histórica de los procesos y resultados políticos. El análisis de esta dimensión permite reconocer las continuidades y discontinuidades de las configuraciones institucionales, sus distorsiones y cambios radicales. El descuido de la dimensión genética puede implicar confundir causa con efecto o viceversa. En consecuencia, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales surgieron los arreglos institucionales, dado que esos factores y el contexto constituyen las condiciones decisivas para el funcionamiento específico de las instituciones (*dependencia del rumbo*) (véase Nohlen 1981, 1999, 2003, 2004, 2004a).

El *análisis multicausal* es, en consecuencia, otro componente central de la investigación histórico-empírico, pues los fenómenos políticos y sociales son, por lo regular, “la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia (que están recíprocamente entrelazados). Explicaciones basadas en un sólo factor conducen generalmente a callejones sin salida [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004a: 55).²¹ En consecuencia: “[...] las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con pretensiones implícitamente más globales pero, por lo general, no bien enunciadas [...]. La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no se pueden determinar los efectos de los sistemas electorales [y otros

²⁰ El gráfico 1 que se presenta más adelante intenta ilustrar esa interacción entre factores de diversa naturaleza (contextuales, institucionales y relativos a los actores) y la relación circular de influencia mutua.

²¹ La decisión pragmática de concentrarse en una sola dirección de la relación entre variables, no debe ser considerada como estática y definitiva, pues en el transcurso de la investigación puede ser necesaria la toma en consideración de la influencia interactiva de la variable dependiente.

arreglos institucionales], ni ubicar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral [o a otros componentes institucionales] de su preferencia” (Nohlen 2004: 49s.).

La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es limitada (*causalidad coyuntural y contingente*)²². En el proceso de investigación se trata, por tanto, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales.

Además, las variables pueden adquirir un significado diverso en el transcurso del tiempo en un contexto dinámico (Nohlen 1998: 86). Esta concepción causal es especialmente apropiada para el estudio de sistemas políticos no consolidados, que se caracterizan por su fluidez extrema. El enfoque de la *Escuela de Heidelberg* insiste, con argumentos convincentes, en el hecho de que la investigación de las democracias en contextos enormemente cambiantes debe incluir el análisis de las variables de contexto y la dimensión temporal (véase Grotz 2000).

El resultado de estas reflexiones teóricas y metodológicas es un *enfoque integrador y abierto con una perspectiva institucional*, adecuado para el estudio del funcionamiento de las instituciones en contextos concretos y cambiantes.

7.2. Institucionalismo en la ciencia política

Las reflexiones institucionales de Dieter Nohlen presentaban ya desde sus inicios rasgos neo-institucionalistas, distanciándose de las explicaciones monocausales y mecanicistas del institucionalismo clásico (véase sobre todo Nohlen 1981: 616-650). El paso del viejo al nuevo

²² Sobre las nociones de “causalidad coyuntural” y “causalidad contingente”, véase las contribuciones de Sartori, Collier y Panebianco en la obra recopilada por Sartori y Molino (1999).

institucionalismo en la ciencia política (y en otras disciplinas) no es, sin embargo, lineal. Las corrientes neo-institucionalistas no son simplemente una reedición de los supuestos del institucionalismo clásico, surgiendo más bien como una crítica y corrección a las teorías contemporáneas dominantes de la época (véase March/Olsen 1984).

En retrospectiva, la ciencia política tiene sus raíces en el estudio y diseño institucional (Peters 2003: 13). En efecto, el análisis de la realidad política desde la antigüedad griega comenzó con cuestiones de orden institucional en busca de la mejor organización estatal. El interés y objeto del conocimiento de la perspectiva clásica estaban dirigidos hacia la descripción de las instituciones del Estado, a la comprensión de sus relaciones mutuas y a su clasificación y evaluación según los criterios del buen gobierno y del bien común. Sus motivaciones eran, en consecuencia, predominante normativas.²³

Con la “revolución conductista” y los enfoques macro-estructurales, las investigaciones institucionales fueron marginadas de la investigación social y política. Las principales críticas a los viejos enfoques institucionales —con una fuerte influencia del formalismo jurídico— fueron las siguientes: (a) concepción cerrada, formal-legalista y rígida de institución; (b) noción explicativa monocausal e indiferenciada; (c) excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; (d) determinismo institucional; y, (e) concepción del cambio institucional excesivamente funcionalista.

El *redescubrimiento de las instituciones* (March/Olsen 1989) debe ser observado, en cambio, como una reacción frente a los excesos del movimiento conductista, que reducía los fenómenos y los procesos políticos a las decisiones individuales. Los principales aspectos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionales se pueden resumir en los siguientes puntos: (a) concepto de institución más amplio y dinámico; (b) concepción de causalidad compleja; (c) noción integral de las

²³ Hay autores que siguen resaltando el núcleo institucional de la ciencia política; así, R. W. Rhodes escribe: “La ciencia política como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad” (cit. Rivas 2003: 40).

restricciones del comportamiento humano; (d) dependencia recíproca entre instituciones y actores; y, (e) estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional.²⁴

El *New Institutionalism* es, en resumidas cuentas, un intento de conectar las teorías contemporáneas de la ciencia política con una perspectiva institucional, con el fin de rescatar el valor de los factores institucionales, pero al mismo tiempo relativizar su significado con el objeto de explicar los procesos y resultados políticos. No obstante, el neoinstitucionalismo no es un enfoque uniforme. Básicamente se distinguen tres variantes institucionales: (1) el enfoque sociológico, (2) el enfoque de la elección racional (*rational choice*), y (3) el enfoque histórico.²⁵

Pero la revalorización del análisis de la dimensión formal-institucional de la política (*polity*) en la ciencia política, se produjo más tarde en el contexto del análisis comparativo de los sistemas políticos. Las instituciones son tratadas como una variable entre varias y según el problema de investigación como variable dependiente o independiente (véase sobre todo Huntington 1991). Este desfase entre las nuevas

²⁴ Sobre los enfoques neo-institucionalistas véase entre otros: Hall/Taylor (1996), Kato (1996), Peters (2003), March/Olsen (1984, 1989), North (1992), Thelen/Steinmo (1992), Thelen (1999) y Scharpf (2000); y, en especial sobre neoinstitucionalismo en América Latina: North et al. (2002), Cavadias (2001), Rivas (2003) y Ortiz (2004).

²⁵ Peters (2003) distingue siete (!) variantes neoinstitucionales, pero los criterios de clasificación utilizados por él carecen de lógica. La denominación de “institucionalismo empírico” es errónea por dos razones: primero, insinúa que los otros institucionalismos no son empíricos, pero no es cierto; y, segundo, los diferentes trabajos dentro de ese institucionalismo pueden ser perfectamente clasificados dentro de las variantes básicas. El “institucionalismo de representación de intereses” y el “institucionalismo internacional” tampoco representan variantes independientes, sólo son aplicaciones de los enfoques básicos a diferentes áreas de estudio y, por lo tanto, superfluos. Finalmente, el “institucionalismo sociológico” no es una variante institucional de la ciencia política, sino un enfoque propio de la sociología de la organización, por ello no constituye tampoco una variante más. En resumen, sólo quedan los tres enfoques básicos que se resumen en este trabajo (véase Hall/Taylor 1996). Otros autores hablan también del institucionalismo económico-histórico (North 1992; North et al. 2002) y del institucionalismo centrado en los actores (*akteurzentrierter Institutionalismus*) (Scharpf 2000), pero ambos también combinan elementos de los enfoques básicos.

corrientes neo-institucionales y el estudio de las instituciones políticas no fue percibido por muchos de los investigadores que se dedicaron al análisis de los procesos de transición y consolidación democrática en el tercer mundo. A pesar de los aportes teóricos de las variantes neoinstitucionales, se han seguido realizando investigaciones que se sirven más bien de categorías analíticas y postulados del viejo institucionalismo.²⁶

No obstante ese desfase, la *Escuela de Heidelberg* (“Heidelberger Schule”) supo desarrollar muy tempranamente un enfoque más diferenciado para el análisis institucional. En general, los trabajos histórico-empíricos hacen énfasis en que el desarrollo político, por sí complejo, sólo puede ser entendido e interpretado mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y sostienen que las instituciones importan pero no siempre y no con la misma intensidad. Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales (véase Nohlen 1981; 1991, 1991a).²⁷

En lo que sigue, se presenta el *institucionalismo contextualizado*. Se intentará caracterizar y mostrar las ventajas analíticas de la investigación contextual para evaluar comparativamente el funcionamiento de los arreglos institucionales.

7.3. El institucionalismo contextualizado

Dieter Nohlen denomina también *institucionalismo contextualizado* al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales, de gobierno y partidos políticos, con el fin de remarcar la relevancia de

²⁶ Como un ejemplo de la persistencia de las argumentaciones institucionalistas clásicas, véase la discusión sobre las formas de gobierno en el acápite 3. de esta introducción.

²⁷ El eminente profesor de ciencia política de Heidelberg, Klaus von Beyme, expresa también sus dudas sobre el peso de las variables institucionales, y escribe: “pueden haber situaciones de procesos políticos poco estables que rara vez pueden ser explicados con las instituciones, y si pueden explicarse, entonces son sólo un resultado subsidiario de ellas [trad. R.O.]” (2000: 103).

las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. A su juicio, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los “problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etc. [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen/Kasapovic 1996: 17).

La investigación contextualizada aboga, además, por un concepto de institución estrecho y concentrado, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el institucionalismo clásico. Desde el punto de vista de este enfoque, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio. De este modo, los trabajos de la *Escuela de Heidelberg* se han concentrado, sobre todo, en el estudio de las instituciones políticas formales (estructura del Estado, sistemas de gobierno y sistemas electorales) y en el análisis de los sistemas de partidos, que se caracterizan por sus características formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales (véase Nohlen 1981, 1999, 2003, 2004; Thibaut 1996; Bendel 1996; Grotz 2000; Basedau 2003: 170ss.).

El concepto sociológico de institución —que sirve de base a las variantes sociológica e histórica— se considera inadecuado, y se crítica su empleo irreflexivo en la ciencia política. Pues con un término de instituciones demasiado vago que contenga casi toda forma de comportamiento, se pierde para la ciencia política el poder analítico del concepto “institución”.²⁸

²⁸ Para la Escuela de Heidelberg el estudio de las denominadas *instituciones informales* y de su significado para los procesos y resultados políticos (véase North 1992: 43ss.; Merkel/Croissant 2000), corresponde al campo de la investigación de la cultura política. Ya que parece más conveniente y productivo reservar el término “instituciones políticas” para las estructuras centrales del sistema político, con el fin

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción mutua influenciada a la vez por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro lado, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. En síntesis: “Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables” (Nohlen 1995: 20).

Debido a las experiencias traumáticas (crisis económicas, caos político, sistemas autoritarios represivos, etc.) es también posible que los actores cambien su comportamiento dentro de los mismos arreglos institucionales. Los actores políticos pueden aprender también de las experiencias positivas dentro de la misma estructura institucional (*learning by doing*). Los actores pueden hacer uso de la posibilidad de reformar las instituciones de tal manera que se alcancen o eviten ciertos efectos (véase Nohlen/Kasapovic 1996: 162). En pocas palabras, los actores gozan dentro de los corredores institucionales de cierta libertad incluso para reestructurar los andamiajes institucionales. No obstante, una racionalización de la política por simple manipulación institucional (“introducción de la democracia por decreto”) no es alcanzable. “Para soluciones racionales el espacio disponible es mucho más escaso de lo que supone el debate científico sobre diseño institucional [trad. R.O.]” (Nohlen/Kasapovic 1996).²⁹

de mantener la claridad y utilidad conceptual. Y así, se puede investigar concretamente cómo ciertos elementos de la cultura política afectan el funcionamiento de las instituciones políticas, sin necesidad de sobrecargar innecesariamente el concepto de institución. Un concepto muy amplio de institución puede ser útil para la sociología, pero no para la ciencia política.

²⁹ En consecuencia, Nohlen propone un „entendimiento más evolucionista de la génesis y del desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores [...] que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables [teóricamente] que éstos sean” (Nohlen 2003: 24). Y añade: „La propuesta de

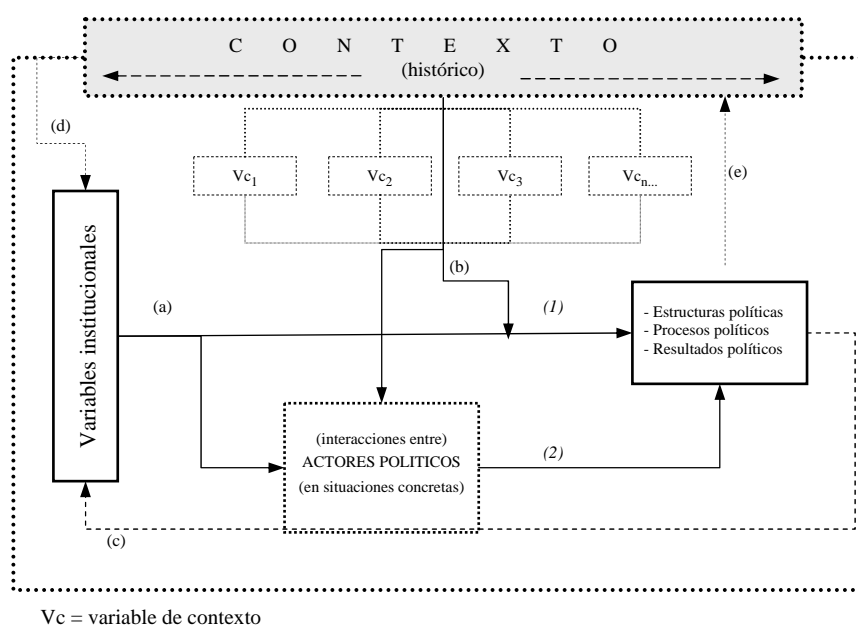
Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son asimismo analizadas explícitamente, porque pueden contribuir a entender mejor el funcionamiento de las variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad (véase Nohlen/Kasapovic 1996: 38). En el surgimiento, evolución y rediseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y asimetrías de poder, porque las “fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales [y otras instituciones políticas] según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos [trad. R.O.]” (Nohlen 2004a: 60).

Por eso en lo operativo, la *Escuela de Heidelberg* propone que el diseño institucional no debe obedecer exclusivamente a criterios de tecnología social, sino ajustarse a las exigencias de cada sistema político. En ese sentido, se comparte el juicio de Robert Goodin: “Un objeto bien diseñado es el que se ajusta mejor a su medio ambiente. Una institución bien diseñada, en detalle, debería ser internamente consistente, y externamente debería estar en armonía con el resto del orden social en el cual opera [trad. R.O.]” (1996: 37).³⁰

El gráfico 1 intenta resumir visualmente el *institucionalismo contextualizado*. Desde el punto de vista de este enfoque, los efectos institucionales sobre las estructuras, procesos y resultados políticos dependen decisivamente de las variables de contexto (1) y de la forma como los actores reaccionan a las restricciones institucionales y contextuales (2). Por un lado, (1) los factores de contexto influyen masivamente en los efectos institucionales, modificando su intensidad, dirección y naturaleza, e incluso neutralizando su fuerza vertebradora. Por otro, (2) los actores políticos también influyen en la calidad de los efectos institucionales, en tanto en cuanto son o no capaces de percibir la lógica y valores propios de cada arreglo institucional. Las variables institucionales (a) y contextuales (b), por su parte, estructuran

reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional” (íbidem: 57).

³⁰ Una confrontación entre las particularidades del enfoque de Nohlen, por un lado, y el de Sartori, por otro, véase Monsalve/Sottoli (1998).

Gráfico 1: El institucionalismo contextualizado

previamente las interacciones y estrategias de los actores políticos en situaciones específicas. Las variables de contexto y su dinámica histórica influyen igualmente en la formación y cambio de los arreglos institucionales (d). Los actores políticos, por una parte, responden a las restricciones institucionales y estructurales con diversa intensidad, y siempre tienen la posibilidad limitada de provocar cambios en los arreglos institucionales y su funcionamiento; y, por otra, las asimetrías de poder y los intereses de los actores son factores que también explican la elección institucional y su cambio en el tiempo (c). La suma de las acciones colectivas (procesos políticos, la creación o modificación de estructuras) constituye el fundamento del movimiento histórico y de las transformaciones que alimentan el contexto (e).

El carácter histórico del contexto y de la relación temporal entre variables revela el carácter contingente de los efectos institucionales y acontecimientos sociales y políticos y, por lo tanto, difíciles de reducir a generalizaciones teóricas con pretensiones universales. Ya que el contexto representa *toda* la complejidad de un fenómeno social, su operacionalización parcial se lleva a cabo con la consideración de las variables relevantes para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y

constituye un flujo circular complejo.

Semejante concepción causal hace difícil dar respuesta a problemas prácticos de investigación, pues la concepción multicausal e histórica impone tanto un conocimiento profundo del caso concreto y una descripción precisa, como la reproducción teórica de las constelaciones de factores y sus relaciones recíprocas en situaciones históricas concretas. Una tarea ardua de realizar y siempre incompleta, pero más próxima a la realidad de los fenómenos sociales y políticos.

En resumen, el *institucionalismo contextualizado* se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionales. No solamente porque se ocupa “de nuevo” de las instituciones políticas, sino porque toma en serio las centrales exigencias del neoinstitucionalismo: (1) las instituciones tienen únicamente un significado relativo, en cuanto un factor entre muchos; (2) las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos; (3) las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores. La contribución más importante del institucionalismo contextualizado a la discusión neoinstitucional, consiste en la afirmación de que la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en que los procesos políticos poseen alta fluidez (Lauga 1999: 117; Grotz 2000).

8. Las opciones institucionales y la consultoría política

Según el enfoque de la *Escuela de Heidelberg*, la cuestión del significado de las instituciones políticas para los procesos y resultados políticos puede ser respondida únicamente de manera empírica. ¿De qué factores sociales y políticos dependen los efectos de las instituciones políticas? ¿En qué contextos hacen las instituciones la diferencia? Para responder a estas preguntas se debe tener en cuenta que las *variables no-institucionales* (macro-estructurales y micro-individuales) pueden ser más decisivas que las institucionales para la funcionalidad y consolidación de las instituciones políticas. Se debe considerar que las

instituciones despliegan diversos efectos en diferentes contextos. Por ello, los investigadores histórico-empíricos abogan por el desarrollo de una *macro-tipología de contextos* con el fin de sistematizar efectos institucionales a escala regional (véase Nohlen 2004; Grotz 2000).

Desde este punto de vista, para la *ingeniería institucional* es indispensable considerar diversos aspectos problemáticos: (1) necesitamos para semejante empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría con la cual todavía no contamos; (2) necesitamos reglas claras que nos permitan dar el salto de la teoría a la praxis, reglas difíciles de estandarizar; y, (3) necesitamos criterios para identificar los medios adecuados, sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización y, además, esa empresa se ve enormemente dificultada por la diversidad de contextos nacionales y su complejidad inherente.

En razón de las limitaciones expuestas, Dieter Nohlen es en la consultoría política muy pragmático. Sabe que una solución institucional depende de un profundo conocimiento teórico sobre el objeto de estudio y de un equilibrio ponderado y real entre objetivos, recursos e intereses tomando en cuenta las singularidades nacionales.³¹ No hay soluciones prefabricadas. Además pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos (véase también Rothstein 1996: 155). Por ello aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los

³¹ Respecto del *cálculo de los medios* al nivel operativo, Sartori escribe con la claridad y agudeza que le caracterizan: “[...] la ciencia política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos. [...] No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios” (1984: 136). El profesor italiano subdivide el *cálculo de los medios* en cuatro fases: “1) asegurarse que los medios son *suficientes*; 2) asegurarse que los medios son *idóneos*; 3) determinar el *efecto sobre otros fines*; 4) determinar si los medios *sobrepasan la finalidad* [cursivas en el original]” (íbidem: 136s.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

recursos disponibles en cada sistema político (Nohlen 2003: 21).

Finalmente, un “ingeniero político” tiene que saber que, al final, los actores políticos tienen que asumir la responsabilidad de decidir: (1) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis que se vive; (2) si la reforma propuesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país; y, (3) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma, como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados.

9. Nohlen y la docencia universitaria

La sencillez y claridad con que Nohlen responde a la pregunta *¿Cómo enseñar ciencia política?* (Nohlen 2003: 167-178) es el mejor ejemplo de su actividad docente. Para Nohlen no es suficiente aprender a “sumar y restar” para interpretar la realidad y hacer ciencia política. Una realidad compleja necesita de un enfoque complejo de análisis, es su máxima; y, en la tradición de Karl Popper y su racionalismo crítico, sostiene que nuestros conocimientos de la realidad son imperfectos (pero perfectibles), incompletos, provisionales y expuestos a la confrontación constante con la realidad. Cualquier dogmatismo es sospechoso.

Para Nohlen fue y es más importante fomentar las facultades críticas y analíticas de sus alumnos, que ofrecerles soluciones acabadas. En su concepción del estudio de la ciencia política es imprescindible integrar los diferentes campos de la ciencia política, hay que saber diferenciar, analizar, abstraer, comparar y argumentar (véase Nohlen 2003: 167-78).

Una perspectiva histórica debe ser parte fundamental de la formación de todo politólogo, pues sólo así es posible asegurarse la distinción entre efecto por causa y entre aquellos factores relevantes y secundarios. Por eso, Nohlen se distancia por muy buenas razones de los enfoques de la elección racional (*rational choice*) y de los métodos cuantitativos, para los cuáles es más importante la consistencia lógica y exactitud de las técnicas de investigación y la posibilidad de

generalizaciones de largo alcance, que el entendimiento y explicación de fenómenos políticos en situaciones históricas concretas.³²

De esta manera, el enfoque histórico-empírico se aparta de la corriente dominante norteamericana y ofrece una *alternativa de investigación* más sensible a la diversidad de contextos en los países en desarrollo, en general, y de los países latinoamericanos, en particular.³³

10. Conclusiones teóricas y metodológicas

Sin embargo, aunque Nohlen rechaza los supuestos meta-teóricos del *rational choice*, no sostiene que ciertos aportes no pueden ser integrados productivamente. Al contrario, la mejor comunicación e intercambio entre los diferentes enfoques, puede permitir reforzar la tendencia integracionista de los métodos en la ciencia política. Pues la principal diferencia entre los enfoques socio-históricos y los utilitaristas no es necesariamente el modo del concebir la relación entre actores e instituciones, sino los supuestos epistemológicos de las dos posturas. Mientras los enfoques socio-históricos prefieren un procedimiento inductivo y se interesan por relaciones causales concretas, los enfoques utilitaristas proceden deductivamente y pretenden llegar a explicaciones universales de la conducta humana (véase Hall/Taylor 1996: 955; Kato 1996).

El *institucionalismo contextualizado*, por su parte, concibe la

³² Puesto que el ser humano y las sociedades están en constante evolución y presentan una complejidad dinámica imposible de reducir a fórmulas matemáticas, la estadística solo puede ser un instrumento de apoyo de la elaboración de explicaciones, los buenos politólogos se sirven de la estadística cuando es necesario pero no renuncian a contextualizar los resultados cuantitativos.

³³ Sartori (2004: 351) critica también la corriente dominante dentro de ciencia política por su (1) antiinstitucionalismo, olvidando que la ciencia política es una interacción entre el comportamiento y las instituciones; (2) cuantitativismo que conduce a una falsa precisión o a una irrelevancia precisa; y, (3) obsesión por la elaboración teórica en desmedro de la práctica y a veces en contra de toda experiencia empírica. Por ello, a la pregunta *¿Hacia donde va la ciencia política?* responde que “la ciencia política estadounidense [...] no va a ningún lado” (Ibídem: 354). Su alternativa consiste en “resistir a la cuantificación. En pocas palabras, *pensar antes de contar*; y, también, *usar la lógica* al pensar (Ibídem)”.

relación entre agencia y estructura como recíproca. Rechaza el individualismo metodológico, y prefiere un procedimiento inductivo de investigación. Sin perder de vista los factores estructurales y la acción de los actores, intenta reconstruir la relación causal particular que explica un determinado hecho histórico. Puesto que todo suceso social o político es único, la explicación causal sólo es posible si se parte del análisis de los factores y las constelaciones concretas de esos sucesos. Por ello, la generalización es limitada y las conclusiones provisionales

La ventaja de la investigación histórico-empírica consiste, por tanto, en que “las variables del contexto no son excluidas del tejido argumentativo por razones teórico-metodológicas, sino que son analizadas explícitamente [trad. del alemán R.O.]” (Grotz 2000: 77). El análisis contextual es de suma importancia para la calidad de una investigación empírica en sociedades en las cuales las condiciones dinámicas distorsionan y limitan los efectos institucionales. Porque en estas sociedades el contexto hace generalmente la diferencia en los procesos y resultados políticos (Nohlen 2003).

La actitud abierta frente a descubrimientos empíricos, el empleo sistemático del método comparativo y el tratamiento detallado de cada caso de estudio son ciertamente importantes ventajas del institucionalismo contextualizado. Así, el enfoque histórico-empírico se muestra abierto a la recepción de nuevos conocimientos y al ajuste conceptual, teórico y metodológico. Porque, al final, lo único que no es puesto en duda, es el axioma de que es más importante irse aproximando a la “verdad objetiva” que tener razón (Popper).

* * *

En esta edición se compilan nueve conferencias dictadas en América Latina en diferentes ocasiones y lugares. El lector desea puede comenzar por el capítulo que le interese, ya que las conferencias constituyen unidades independientes. En la primera, Nohlen examina de manera crítica la relación entre la sociedad civil y la democracia. En la

segunda, explora las particularidades de la reforma institucional y su conveniencia para mejorar la efectividad de los sistemas políticos en América Latina. En la tercera, trata uno de los temas sobre los cuáles hizo una de sus aportaciones más importantes: el debate sobre las formas de gobierno. En la cuarta, analiza las ventajas de la reelección parlamentaria en el contexto del sistema político mexicano. En el quinto trabajo, estudia a fondo la participación electoral y su peso en la dinámica democrática, mostrando de manera clara que no hay una relación necesariamente positiva entre participación, estabilidad y eficacia. En la sexta, muestra la importancia de la justicia electoral para la consolidación democrática, sin exagerar su significado. En el séptimo trabajo, expone uno de los temas que mejor conoce: el desarrollo de los sistemas electorales a nivel internacional. En la octava conferencia, expone de manera brillante las características del sistema federal de la República Federal Alemana y su evolución. El noveno y último trabajo de este libro se ocupa de un tema muy actual: las reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia (de 2005).

Mi interés ha sido destacar la manera de trabajar y analizar de Dieter Nohlen, por ello las notas del editor (N. del E.) se dirigen, ante todo, a llamar la atención sobre aquellos aspectos metodológicos que caracterizan al *institucionalismo contextualizado*. Se han hecho correcciones mínimas de los textos para la publicación que no han alterado en nada el pensamiento y estilo de Nohlen. Solamente la última conferencia fue revisada y ampliada por extenso por el autor de la misma. Agradezco a Maribel González Pascual, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado e Internacional, Heidelberg, el apoyo en la lectura de las pruebas.

Heidelberg, verano 2005