

Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina: *La Escuela de Heidelberg* y su enfoque histórico- empírico

Richard Ortiz Ortiz

Para iniciar

Los dos enfoques institucionales básicos que se enfrentaron en el debate sobre el presidencialismo, sus diversas concepciones de investigación empírica, causalidad social y sus consecuencias prácticas para la consultoría política, se analizan en el marco de las nuevas corrientes institucionales. Los enfoques neoinstitucionales asignan a las instituciones una fuerza vertebradora en la vida social, pero al mismo tiempo ponen énfasis en el carácter contingente de los efectos institucionales. Asimismo, se parte del supuesto de que las instituciones no afectan directamente los procesos y resultados políticos, sino que establecen corredores y restricciones para la acción de los actores políticos. La *Escuela de Heidelberg* ("Heidelberger Schule") resalta además —con referencia a las democracias no consolidadas— la necesidad del análisis contextual y de la evaluación de los factores institucionales en relaciones causales complejas.

1. Introducción¹

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 la disputa académica. En la discusión sobre el presidencialismo se enfrentaron dos posiciones contrapuestas que representan dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales (véase Linz 1990; Linz/Valenzuela 1994; Valenzuela 1998; Nohlen 1991, 1991a; Nohlen/Fernández 1991, 1998). La naturaleza diversa de estos dos enfoques y sus implicaciones teóricas, metodológicas y prácticas se pueden entender muy bien en el marco del desarrollo de la teoría institucional, es decir, del paso del institucionalismo clásico a los enfoques neoinstitucionales.

Con este trasfondo, se tratarán en este ensayo los siguientes aspectos: primero, se presentarán someramente los diferentes enfoques neoinstitucionales. Luego se describirá a la *Escuela de Heidelberg* ("Heidelberger Schule")² y su enfoque histórico-empírico a la luz de los nuevos enfoques institucionales. Posteriormente se hará un balance del debate sobre el presidencialismo comparando el enfoque deductivo-normativo con el institucionalismo contextualizado. Este trabajo concluye con un resumen de las ventajas de la investigación contextual.

2. Los nuevos enfoques institucionales en la ciencia política

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 el estudio del 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, por tanto, predominante normativas.

El institucionalismo clásico fue masivamente criticado por su concepción simplificada y legalista de la realidad.³ Con la "revolución conductista" y los enfoques macro-estructurales, los estudios institucionales fueron marginados de la investigación social y política. El renacimiento del institucionalismo se puede entender, en cambio, como la reacción frente a los excesos del movimiento conductista, que reducía los fenómenos y los procesos políticos a las decisiones individuales.

El neoinstitucionalismo no es un enfoque uniforme. Esa denominación alberga varias mezclas de elementos teóricos y metodológicos. Básicamente se distinguen tres variantes neoinstitucionales: (1) el enfoque sociológico, (2)

el enfoque de la elección racional (*rational choice*), y (3) el enfoque histórico (véase Hall/Taylor 1996; Kato 1996).⁴

2.2 El institucionalismo sociológico

El institucionalismo sociológico surge de la crítica a los enfoques conductistas y utilitaristas. March y Olsen (1984), precursores del institucionalismo en ciencias políticas, critican las contradicciones evidentes entre los supuestos conductistas y las observaciones empíricas: "lo que observamos en el mundo es inconsistente con la manera en la cual las teorías contemporáneas nos hablan de ellas [trad. R.O.]" (1984: 747). March y Olsen resumen de la siguiente manera los principales supuestos del nuevo institucionalismo: "El nuevo institucionalismo acentúa la autonomía relativa de las instituciones políticas, la posibilidad de la ineficacia en la historia, y la importancia de la acción simbólica para entender la política [trad. R.O.]" (March/Olsen 1984: 734).

Este enfoque institucional considera la importancia de los factores institucionales para la reproducción de las organizaciones, así como el significado de las normas, símbolos, patrones morales y rutinas para la percepción e interpretación de los procesos sociales y políticos. Para esta variante institucional, los actores están encajados en estructuras institucionales que influyen en sus preferencias, percepciones del mundo y en su propia identidad. Las instituciones proveen a sus participantes de sistemas de significación y de una "lógica de lo adecuado" (*logic of appropriateness*) que define qué comportamiento es apropiado para los miembros de la institución y cuál no. Los actores disponen solamente de una racionalidad limitada (*bounded rationality*), que restringe el margen para la percepción y las decisiones (March/Olsen 1984, 1989).

El enfoque sociológico destaca el significado de los *procesos de aprendizaje* como medios del ajuste y la supervivencia de las instituciones. El supuesto básico es que la estabilidad de una institución depende de su capacidad para reconocer los cambios de su entorno y adaptarse a esas modificaciones ambientales (véase Peters 2003: 57s.). En relación a esa tesis, es importante anotar que es muy limitado el margen de ajuste para las instituciones democráticas, pues el simple ajuste al "entorno" podría poner en peligro la naturaleza misma de estas instituciones, dejando de cumplir sus objetivos básicos. Las instituciones políticas no pueden limitarse a reproducir el cambio del entorno, pues ellas tienen también la función de dirigir y administrar los cambios del ambiente estructural.

La contribución más importante del institucionalismo sociológico es el "redescubrimiento" de los aspectos institucionales y, por lo tanto, de los factores estructurales y organizativos del comportamiento político (Peters 2003: 67). Lo criticable es el concepto de instituciones extremadamente amplio y vago. Además, Mayntz y Scharpf (1995: 45s.) reprochan a los representantes de este enfoque que la "lógica de lo adecuado" es en esencia determinista, ya que no sólo las normas del comportamiento adecuado, sino también las directrices cognitivas y simbólicas están incluidas en el término institución y, de ese modo, no queda ningún margen de acción libre a los actores sociales y políticos.

2.3 Institucionalismo de la elección racional

En la teoría económica clásica, las instituciones no tenían ninguna importancia, puesto que "en un mundo de completa información no se necesita de instituciones [trad. R.O.]" (North 1992: 69). Pero las dificultades para explicar por qué los individuos cooperan y por qué se producen resultados ineficientes, provocaron la "humanización" del *homo oeconomicus*⁵ y la necesidad de considerar las restricciones institucionales de los individuos.

Según este enfoque, las instituciones surgen de la acción racional de los actores, los cuales buscan los arreglos institucionales con los costes de transacción más bajos. Las instituciones poseen un efecto estabilizador, hacen predecible el comportamiento y con ello posibilitan la interacción entre los actores políticos. Al respecto Przeworski (1991: 11ss.) afirma que las instituciones democráticas proveen a los conflictos políticos con una *perspectiva de largo plazo*, porque permiten a los actores representar sus intereses tanto en el presente como en el futuro. La estabilidad de la democracia, según Przeworski, depende del hecho de que ninguno de los actores relevantes llegue a la convicción de que fuera del marco institucional puede realizar mejor y con menos costes sus objetivos (equilibrio de Nash⁶).

El institucionalismo de la decisión racional ofrece una manera clara de modelar las relaciones entre actores y restricciones institucionales, ya que para esta variante las instituciones influyen en las estrategias de los individuos mediante la manipulación de los incentivos existentes. Pero este enfoque descuida otros factores estructurales y culturales que distorsionan tanto las preferencias de los individuos como sus decisiones. Las acciones de solidaridad, la alta estandarización de los objetivos y de las preferencias de los actores no pueden ser explicadas con este enfoque de manera satisfactoria. Al igual que en la variante sociológica, la dimensión histórica también es descuidada por este enfoque, pues está dispuesto a sacrificar las especificidades empíricas por generalizaciones universales abstractas (Thelen 1996: 372; Peters 2003: 96s.).

2.4 Institucionalismo histórico

La premisa central de esta variante neoinstitucional es que la organización institucional es el principal factor que estructura el comportamiento social y produce resultados particulares. Partiendo del supuesto de que la lucha por los recursos escasos entre los grupos rivales está en el centro de la actividad política (Hall/Taylor 1996: 937), este enfoque hace referencia a las diversas variaciones de resolución de conflictos nacionales que se reflejan en el respectivo marco institucional del sistema político respectivo, sobre todo en la relación entre Estado y sociedad. A diferencia del enfoque sociológico, se destaca que la acción e interacción de los actores de modo alguno están determinadas estructuralmente. La acción de los actores y la estructura se consideran dimensiones que se influyen recíprocamente (Kaiser 1999: 197).

Según esta variante neoinstitucional, la formación de las instituciones va acompañada de consecuencias no intencionadas, las cuáles no pueden ser previstas completa-

mente por los actores debido a la alta incertidumbre que define el cambio institucional. El cambio institucional se produce generalmente durante crisis históricas agudas que abren nuevas posibilidades en la "dependencia del rumbo"⁷.

El institucionalismo histórico no se ha ocupado directamente de la cuestión de la estabilidad política; su objeto de estudio es el desarrollo de ciertas políticas económicas desde una perspectiva histórica y comparativa. Este enfoque considera a las instituciones estructuras estables de la realidad histórica, cuya transformación depende de las decisiones del pasado (dependencia del rumbo). Según los institucionalistas históricos, se puede explicar la *inercia institucional* por tres factores: (1) puesto que las instituciones establecen posiciones que privilegian a ciertos actores, estos actores estabilizan la estructura existente en su esfuerzo para mantener sus privilegios; (2) debido a que el flujo de información es incompleta e imperfecta, los costes del cambio y la distribución de los beneficios futuros son difíciles de determinar, por ello los actores tienden a mantener lo conocido; y, (3) los actores temen perder en el proceso de renovación institucional el conjunto de expectativas conocidas y la información acumulada bajo los arreglos institucionales conocidos. De ello se puede deducir que puede haber grupos o actores en la sociedad que perciben la introducción y la consolidación de las reglas democráticas como un peligro para sus privilegios establecidos o para su modo de vida y "tradiciones" y, por ello, bloquean el desarrollo político o menoscaban el contenido democrático de las instituciones políticas.

Aunque el enfoque histórico enfatiza el proceso histórico del surgimiento de las instituciones y su empotramiento en un contexto concreto, se critica que no puede explicar adecuadamente el cambio institucional; pues para este enfoque las instituciones son, en principio, estables. Además, se reprocha su manera de proceder sumamente descriptiva (*storytelling*), lo que dificulta la generalización y la elaboración teórica. Y, aunque se acentúan los procesos históricos, el institucionalismo histórico está afectado de cierto determinismo, porque sugiere que los procesos políticos se pueden explicar simplemente a partir de las configuraciones institucionales presentes y pasadas (véase Thelen/Steinmo 1992: 12ss.; Peters 2003: 117s.).

3. La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico

De lo hasta aquí expuesto se podría deducir, por un lado, que después del ocaso del viejo institucionalismo, diversas orientaciones teóricas intentaron recuperar y enfatizar la influencia de las instituciones en la esfera social y política; por otro lado, que es evidente que el neoinstitucionalismo —como ha sido hasta aquí discutido— en modo alguno es una reformulación de las cuestiones clásicas de la Doctrina General del Estado.

El renacimiento de la investigación de la dimensión formal-institucional de la política (*polity*) y de su significado para los procesos y los resultados políticos, se produjo

en el contexto del análisis comparativo de los sistemas políticos. Allí las instituciones son tratadas como una variable entre varias y según el problema de investigación como variable dependiente o independiente (Beyme 2000: 103). Este desfase en el estudio institucional fue ignorado 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.

En lo que sigue, se presenta el enfoque histórico-empírico de la *Escuela de Heidelberg*. Esta variante neoinstitucional comparte algunos aspectos con los enfoques hasta aquí analizados, especialmente con la variante histórica. Se intentará mostrar también las ventajas analíticas de la investigación contextual para evaluar comparativamente el funcionamiento de los arreglos institucionales.

3.2 Premisas epistemológicas y teóricas

El enfoque histórico-empírico⁸ asienta sus cimientos epistemológicos y teóricos en el trabajo del sociólogo alemán Max Weber. Este enfoque ha sido utilizado y perfeccionado por la *Escuela de Heidelberg* en Alemania.⁹ 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 contexto¹⁰ 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 proposiciones teóricas universales (Nohlen 1999, 2003, 2004; Nohlen/Thibaut 1994: 195).

El institucionalismo histórico-empírico es, sin embargo, un enfoque abierto al aporte de otros métodos de investigación (*pluralismo metodológico*). Los diversos enfoques "en el análisis histórico-empírico no se contraponen ni se piensan como excluyentes [trad. R.O.]" (Nohlen/Kasapovic 1996: 160). No obstante, el método comparativo tiene una posición privilegiada en este enfoque. El método comparativo es empleado en su función del examen sistemático de hipótesis con el propósito de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa (Nohlen 1999, 2003; Nohlen/Thibaut 1994).

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 clasificación (Nohlen 1994, 2003). Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, en el sentido de que las diferencias deben dominar sobre los aspectos comunes (Nohlen/Kasapovic 1996: 12). Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada.

Para la *Escuela de Heidelberg*, la causalidad social es concebida como “circular y recíproca, es decir que los efectos influyen en las causas; también es relativa en el sentido de que en una determinada relación causal [...] la participación de los factores en lo que es causa y efecto, puede variar constantemente [trad. R.O.]” (Nohlen 2004a: 70s.). Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se le atribuyen a la supuesta variable dependiente (*causalidad recíproca*) (Nohlen/Kasapovic 1996: 37).

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

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*)¹¹. 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.

En el nivel operativo, el enfoque de la *Escuela de Heidelberg* parte de que las alternativas de reforma institucional realizables son limitadas y que el margen para la ejecución de reformas es estrecho. Por ello propone un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder existentes y los recursos disponibles en cada sistema político (Nohlen 2003: 21). El enfoque histórico-empírico es, por tanto, prudente en la consultoría política. Esa actitud está respaldada por el hecho de que nuestro conocimiento sobre los diversos efectos institucionales es muy limitado e imperfecto; y, en consecuencia, el riesgo, de que las manipulaciones institucionales conduzcan a resultados inesperados, contradictorios e incluso perversos, es demasiado grande (véase Rothstein 1996: 155).

Este conjunto de reflexiones teóricas y metodológicas de los investigadores de Heidelberg, ha desarrollado un *enfoque integrador con una perspectiva institucional*, adecuado para el estudio del funcionamiento de las instituciones en contextos concretos y cambiantes.

3.3 Institucionalismo contextualizado

Dieter Nohlen (1999, 2002, 2003) denomina también *institucionalismo contextualizado* al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales y partidos políticos, con el fin de remarcar la importancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos

institucionales. Este enfoque institucional combina varios elementos de las variantes básicas. El rescate del valor de las instituciones, la concepción de una racionalidad limitada, la importancia de los intereses de los actores en el surgimiento y cambio institucional, la consideración de las asimetrías de poder y la noción de la “dependencia del rumbo”, son aspectos que el institucionalismo contextualizado trata de integrar armónicamente en sus investigaciones.

La investigación contextualizada aboga por un concepto de institución estrecho y concentrado, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el institucionalismo clásico. Desde el punto de vista de este enfoque, las instituciones políticas constituyen las *estructuras básicas 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. Ya que, con una concepción de instituciones demasiado vaga y abarcadora que contenga casi toda forma de comportamiento, se pierde para la ciencia política el poder analítico del concepto “institución”.

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción influenciada a la vez por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro lado, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. 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). Por lo tanto, las instituciones deben ser analizadas como variables dependientes e independientes. Su modo de funcionamiento se debe determinar siempre en relación con situaciones históricas y constelaciones de actores concretas (Nohlen 2004a: 58ss.).

Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son analizadas explícitamente, porque pueden ayudar a entender mejor el funcionamiento de variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad (véase Nohlen/Kasapovic 1996: 38). En el surgimiento y reforma de las instituciones tienen un significado importante las relaciones y asimetrías de poder, porque las fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente las instituciones políticas según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellas (Nohlen 2004a: 60).

Por tanto, 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).

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

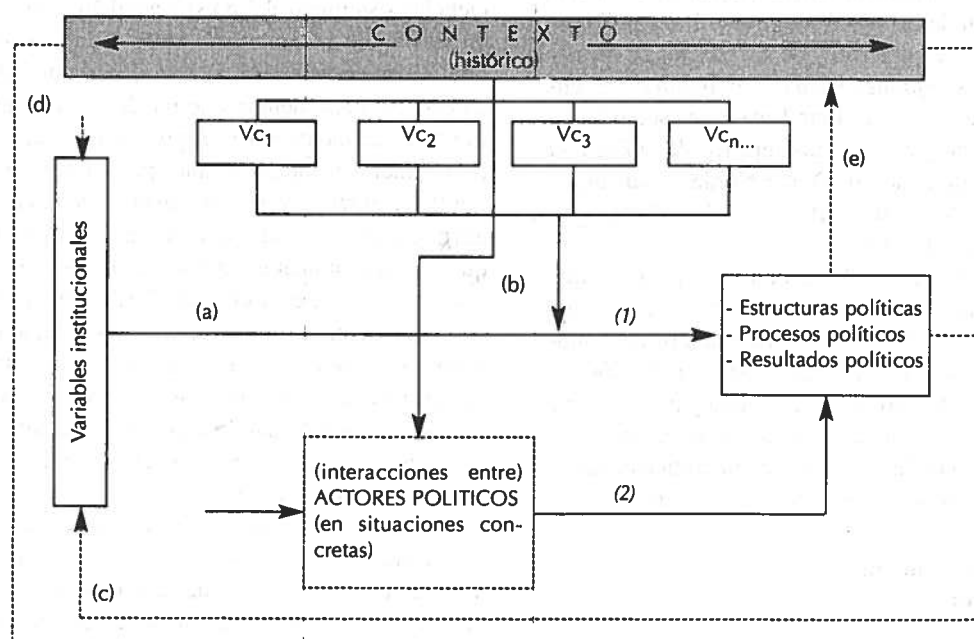
El siguiente gráfico ilustra el enfoque histórico-empírico. Desde el punto de vista del institucionalismo contextualizado, los efectos institucionales sobre las estructuras, procesos y resultados políticos dependen decisivamente de las variables de contexto (1) y de la forma como los actores reaccionan a las restricciones institucionales y contextuales (2). Por un lado, (1) las factores de contexto influyen masivamente en los efectos institucionales, modifican-

do 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 capaces o no de percibir la lógica y valores propios de cada arreglo institucional. Las variables institucionales (a) y contextuales (b), por su parte, estructuran previamente las interacciones y estrategias de los actores políticos en situaciones específicas. Las variables de contexto y su dinámica histórica influyen igualmente en la formación y cambio de los arreglos institucionales (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).

La naturaleza histórica 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 (Vc) para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y constituye un flujo circular complejo.

Gráfico 1: El enfoque histórico-empírico



Vc = variable de contexto

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

El institucionalismo contextualizado ha sabido acreditarse como un enfoque sensible a las diferencias culturales e históricas de las sociedades en desarrollo. En el estudio de la democracia y sus instituciones, ha representado una postura más diferenciada y más cercana a los postulados neoinstitucionales que otros enfoques institucionales. Sobre todo en el estudio y la evaluación de los sistemas de gobierno en América Latina, ha demostrado la *Escuela de Heidelberg* las ventajas de la investigación contextual e histórica (véase Nohlen/Fernández 1998).

En lo que sigue, se intentará mostrar las diferencias de las posiciones institucionales básicas que surgieron en el debate sobre las formas de gobierno en América Latina. Se expondrán las consecuencias prácticas que se derivan de esas posiciones con relación al procedimiento de investigación, la aproximación al objeto de estudio, la consideración de otros factores, la concepción de causalidad social y la función y alcance de la consultoría política.

4. El debate sobre el presidencialismo: el enfoque normativo-deductivo versus el enfoque histórico-empírico

Los trabajos de Juan Linz (1990, 1994; Linz/Valenzuela 1994) estimularon intensamente el análisis de la estructura institucional de los sistemas de gobierno y de su relación con los problemas de la consolidación de las democracias de los países en desarrollo. En el tratamiento politológico de los sistemas de gobierno y de sus efectos se formaron rápidamente dos *enfoques básicos antagónicos*: el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores, por un lado; y, el enfoque histórico-empírico de la *Escuela de Heidelberg* representado por Dieter Nohlen y sus discípulos, por otro (Nohlen 1991, 1991a; Nohlen/Fernández 1991, 1998, Thibaut 1993, 1996).¹²

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 ninguna forma de gobierno en 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.

4.2 La crítica teórico-normativa del presidencialismo

Juan Linz en su libro sobre "La quiebra de las democracias" (1987 [1978]) ya había argumentado institucionalmente contra la "inferioridad" estructural del presiden-

cialismo. 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 ello, el parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.¹³

Según Linz, las debilidades sistémicas 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 (Linz 1990, 1994).

En 1994 apareció el libro editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela *The Failure of Presidential Democracy*, en el cual Linz presenta una versión ampliada de su artículo aparecido en 1990. Pero no todas las contribuciones del libro apoyaban las tesis de Linz. Jonathan Hartlyn (Linz/Valenzuela 1994, vol. II: 243) en su análisis de la relación entre el sistema de gobierno y la gobernabilidad en Colombia resalta las dificultades de considerar al presidencialismo como *el* obstáculo insalvable para la estabilidad democrática. Catherine M. Conaghan (ibidem: 277s.) va más allá y señala, en su estudio sobre Ecuador, que la introducción del parlamentarismo puede producir dificultades en el manejo de la lógica parlamentaria en los actores políticos y que los problemas existentes pueden profundizarse. Cynthia McClintock, en su contribución sobre Perú, hace referencia a que "un sistema parlamentario pudiera erosionar la coherencia ideológica y los vínculos populares de los partidos e incrementar la tendencia a reparto de cargos entre las élites" (ibidem: 315).

Finalmente, Giovanni Sartori (Linz/Valenzuela 1994, vol. I: 106-18), 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" (ibidem: 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" (ibidem: 115; véase también Sartori 1997: 83-100).

En vista de que los sistemas presidenciales en América Latina no fueron reformados según las recomendaciones normativo-deductivas y que más bien los sistemas de gobierno en la región han mostrado un mejor desempeño (véase Nohlen/Fernández 1998), Linz no se ha pronunciado más sobre el tema, únicamente en un artículo publicado en 1997 intenta relativizar su proposición original.

4.3 Las falacias de la crítica al presidencialismo

Aunque en principio la *Escuela de Heidelberg* niega los problemas a los que se ha enfrentado el presidencialismo en América Latina, las argumentaciones expuestas por Linz son criticadas en los siguientes aspectos:

(a) *La mezcla inadmisibles 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 en los derrumbes democráticos. En ese análisis es, además, indispensable tomar en cuenta los factores estructurales y las características propias de los actores políticos que son, al fin y al cabo, quienes hacen funcionar a las instituciones.

(b) *Concepción antropológica pesimista*: Linz asume que los actores políticos sin “cadenas institucionales” no están en la capacidad para comportarse cooperativamente, aprender del pasado y desarrollar nuevas prácticas dentro de las mismas andamios institucionales. El presidencialismo es “perverso” porque no puede reprimir los impulsos egoístas de los individuos. El ser humano es considerado como asocial y utilitarista.

(c) *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 no se habla de los fracasos de las democracias parlamentarias anteriores a la Segunda Guerra Mundial, y tampoco se habla de las democracias presidenciales con experiencias positivas (Estados Unidos de América, 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 se olvidan que la estabilidad política depende de diversos factores, que normalmente son más importantes que los institucionales.

(d) *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. 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.

(e) *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 y su peculiar combinación pueden constituir diferencias más fundamentales que las que exis-

ten entre los sistemas presidenciales y parlamentarios (véase Nohlen 1991, 1998, 1999, 2003; Thibaut 1996; Basedau 2003: 178ss.).

(f) *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.

(g) *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.¹⁴ Una introducción del parlamentarismo, sin un análisis profundo y detallado de las ventajas y desventajas —como Sartori (1984: 136ss.) oportunamente advierte—, podría tener consecuencias desestabilizadoras y nefastas para muchos países.¹⁵

En pocas palabras, gran parte de la crítica del presidencialismo formulada por Linz y sus seguidores muestra muchos aspectos del *viejo institucionalismo*. Pues 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 analiza cómo los factores no-institucionales despliegan sus efectos intervinientes.

4.4 El programa alternativo de la Escuela de Heidelberg

La *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 alternativo se puede resumir en los siguientes puntos:

(a) *Falsación empírica de hipótesis teóricas*: la *Escuela de Heidelberg* 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. El institucionalismo contextualizado insiste en que no hay forma a priori de establecer la superioridad universal de un cierto arreglo institucional. Para un estudio fundado de los sistemas de gobierno, 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 (Nohlen 1995, 1998, 1999, 2003; Thibaut 1993, 1996).¹⁶

(b) *Concepción antropológica abierta*: el papel de los actores políticos (el factor ser humano) y sus interacciones y estrategias dentro del marco institucional se consideran como 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 insti-

tuciones no sólo como “cadenas”, sino también como posibilidades (Nohlen 1994b; Nohlen/Kasapovic 1996; Nohlen/Fernández 1998).

(c) *Evaluación histórica y multifuncional de los sistemas de gobierno en contextos específicos*: la investigación de la *Escuela de Heidelberg* 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. R.O.]” (Lauga 1999: 124). E insiste en que se debe tener en cuenta 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 (Thibaut 1996: 53f).

(d) *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 también propone buscar los factores que pueden explicar los éxitos de las democracias presidenciales y parlamentarias. Sólo el examen de todos los factores relevantes puede explicar de manera adecuada la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política.

(e) *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 (Nohlen 1999, 2003).

(f) *Restricción de la importancia de factores institucionales en contextos no consolidados*: según el enfoque histórico-empírico, la democratización, gobernabilidad y 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. La importancia de las instituciones es, por eso, contingente, porque la configuración concreta de las condiciones sociales, políticas y culturales de las instituciones políticas pueden cambiar permanentemente (Lauga 1999: 124s.).

(g) *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. En vista de la profunda tradición

presidencialista en América Latina y de las dificultades de la introducción del parlamentarismo, la *Escuela de Heidelberg* propone 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 resumen, la *Escuela de Heidelberg* con su perspectiva institucional 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, porque son 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).

4.5 Los resultados del debate

A pesar de los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de las democracias presidenciales en América Latina, la mayoría de los sistemas políticos en la región se no 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 en la mayoría de los países de región 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 y los actores políticos tienen la capacidad de aprender del pasado y de reaccionar a los nuevos desafíos de las democracias modernas.¹⁷

La interrogante: ¿qué sistema de gobierno sería “ideal” al nivel de la confrontación abstracta de las ventajas y desventajas estructurales?, podría ser contestada seguramente en un escritorio con la ayuda de la lógica deductiva y un poco de audacia. La interrogante: ¿si hay una conexión entre presidencialismo y desarrollo político?, es, sin embargo, una pregunta empírica, y puede ser contestada únicamente con el empleo sistemático de los métodos de la investigación social empírica, bajo la consideración de otros factores de importancia para la estabilidad de los sistemas democráticos. La interrogante: ¿qué sistema es el mejor para cierto país?, puede ser respondida solamente después de la

evaluación de las condiciones históricas, las estructuras socioeconómicas existentes, las constelaciones de poder dominantes, las preferencias y patrones de comportamiento de los actores políticos y los recursos disponibles en una sociedad concreta.

El enfoque de la *Escuela de Heidelberg* ha logrado acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno y sus efectos sobre la estabilidad democrática en democracias no consolidadas. Su recomendación para la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y para la reforma del sistema presidencial hacia un "presidencialismo parlamentarizado" ha sido bienvenida en la investigación comparada de América Latina. La mayoría de investigadores coincidieron en que "sobre las ventajas y las desventajas de los sistemas del gobierno y de las reformas constitucionales 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 [trad. R.O.]" (Nolte 2000: 2).¹⁸

5. Conclusiones teóricas y metodológicas

Todos los enfoques neoinstitucionales pretenden superar la contradicción entre los supuestos estructuralistas y los conductistas, entre el colectivismo y el individualismo metodológico. Incluso la ortodoxia de la teoría clásica económica se ha visto obligada a considerar el efecto vertebrador de las instituciones. El enfoque sociológico sobredimensiona la importancia de los factores institucionales y organizativos de la vida social, al poner el énfasis en las limitaciones a la racionalidad utilitarista y a nuestra capacidad para reconstruir y percibir la realidad. El enfoque histórico hace una importante contribución con el análisis de las asimetrías de poder y de la dependencia del rumbo, para comprender mejor los resultados políticos.

Estos aportes no son necesariamente excluyentes. La mejor comunicación e intercambio entre los diferentes enfoques pueden contribuir a reforzar la tendencia integracionista de los métodos en la ciencia política (Hall/Taylor 1996: 955). La principal diferencia entre los enfoques socio-históricos y los utilitaristas no es, sin embargo, necesariamente el modo del concebir la relación entre actores e instituciones; sino más bien 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 Kato 1996).

El institucionalismo contextualizado, por su parte, concibe la 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 generaliza-

ción es limitada y las conclusiones a las que se llegan, 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. 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; pues, 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 adicionales del institucionalismo contextualizado. Así, el enfoque histórico-empírico se muestra abierto a la recepción de nuevos conocimientos y al ajuste conceptual, teórico y metodológico, pues para él es más importante irse aproximando a la "verdad objetiva", que tener razón (Popper).

6. Bibliografía

- Basedau, Matthias (2003): *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika* [Condiciones de éxito de las democracias en Africa del Subsahara], Opladen: Leske + Budrich.
- Bendel, Petra (1996): *Parteiensysteme in Zentralamerika* [Sistemas de partidos en América Central], Opladen: Leske + Budrich.
- Beyme, Klaus von (1967): *Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen* [El sistema de gobierno de los Estados Unidos en la doctrina de las formas de dominio], Karlsruhe: Müller.
- (31999): *Die parlamentarische Demokratie* [La democracia parlamentaria], Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- (82000): *Die politischen Theorien der Gegenwart* [Las teorías políticas contemporáneas], Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- (2000a): *Parteien im Wandel* [Partidos en transformación], Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- (2000b): "Innovativ – aus Tradition. Das Heidelberger Institut für Politische Wissenschaft – Aktuelle Tendenzen" [Innovador – por tradición. El Instituto de Ciencia Política de Heidelberg – Tendencias actuales], en: Vogt, Herbert (Ed.): *Wissenschaft 2000. Zukunftsperspektiven Heidelberger Forscher vor dem dritten Millennium* [Ciencia 2000. Perspectivas de futuro de los investigadores de Heidelberg a las puertas del tercer milenio], Heidelberg: Winter, pp. 45-49.
- Bobbio, Norberto (1998): "Ciencia Política", en: Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI, pp. 218-224.
- Carpizo, Jorge (1999): "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en: *Cuestiones Constitucionales*, 1/1999, pp. 49-84.

- Cavadias, Emis (2001): "El nuevo institucionalismo en América Latina", en: *Ciencias de Gobierno*, 10/2001, pp. 11-25.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988): *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Comisión Andina de Juristas (1993): *Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima.
- (1993a): *Reformas del presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Caracas.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press.
- (1996): "Thinking about democratic constitutions: conclusions from democratic experience", en: Shapiro, Ian/Hardin, Russell (Ed.), *Political Order*, New York/London: University Press, pp. 175-206.
- Diamond, Larry (1990): "Three Paradoxes of Democracy", en: *Journal of Democracy*, 3/1990, pp. 48-60.
- García Belaunde, Domingo (2000): "Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional", en: Comisión Andina de Juristas, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima: CAJ.
- Goodin, Robert (1996): "Institution and Their Design", en: Goodin, Robert (Ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-53.
- Grotz, Florian (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa oriental central], Opladen: Leske + Budrich.
- Hadenius, Axel (1994): "The Duration of Democracy. Institutional versus socioeconomic Factors", en: Beetham, David (Ed.), *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage, pp. 63-88.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms", en: *Political Studies*, 44/5, pp. 936-957.
- Hartmann, Christoph (1999): *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozess* [Factores externos en el proceso de democratización], Opladen: Leske + Budrich.
- Huntington, Samuel (1991): *The Third Wave*, New Haven/London.
- Jones, Mark (1995): *Electoral Law and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame/London: University of Notre Dame Press.
- Kaiser, Andre (1999): "Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen" [La teoría política del neoinstitucionalismo: James March und Johan Olsen], en: Brodocz, André/Schaal, Gary (Ed.), *Politischen Theorien der Gegenwart* [Teorías políticas contemporáneas], Opladen: Leske + Budrich, pp. 189-211.
- Kato, Junko (1996): "Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists", en: *British Journal of Political Science*, 26, pp. 553-582.
- Krennerich, Michael (1996): *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika* [Elecciones y antirégimen de guerra], Opladen: Leske + Budrich.
- Krohn, Tobias (2003): *Die Genese von Wahlsystemen in Transitionsprozessen* [La génesis de sistemas electorales en procesos de transición], Opladen: Leske + Budrich.
- Lanzaro, Jorge (Comp.) (2001): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lauga, Martín (1999): *Demokratietheorie in Lateinamerika* [Teoría de la democracia en América Latina], Opladen: Leske + Budrich.
- Lijphart, Arend (Ed.) (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Linz, Juan (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Crises, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- (1990): "The Perils of Presidentialism", en: *Journal of Democracy*, 1/1990, pp. 51-69.
- (1992): "The Virtues of Parliamentarism", en: Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford u. a.: Oxford University Press, 212-216.
- (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Ed.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- (1997): "Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe", en: Taras, Ray (ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-14.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Ed.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy* [span. Las crisis del presidencialismo, 1997], 2 vols. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (1995): "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en: *Revista de Estudios Políticos*, 88/1995, pp. 115-144.
- Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew (ed.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James/Olsen, Johan (1984): "The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en: *American Political Science Review*, Vol. 78/3, pp. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (1995): "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus" [El enfoque del institucionalismo centrado en los actores], en: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Ed.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* [Autoordenamiento social y regulación política], Frankfurt a.M.: Campus, pp. 39-72.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): "Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien" [Instituciones formales e informales en democracias defectuosas], en: *PVS*, 1/2000, pp. 3-30.
- Monsalve, Sofía/Sottoli, Susana (1998): "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Ed.), *Pre-*

- sidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 41-55.
- Nohlen, Dieter 1981 [1978]: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
 - (1991): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina", en: *Revista de Estudios Políticos*, 1991/74, pp. 43-54.
 - (1991a): "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en: Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Comp.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES/Legasa, pp. 11-44.
 - (1994): "Vergleichende Methode" [Método comparativo], en: Nohlen, Dieter/Schultze, R-O. (Hrsg.) *Lexikon der Politik [Diccionario de política]*, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden [Métodos de la ciencia política], München: Beck, pp. 507-517.
 - (1995): "Introducción: democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina", en: Nohlen, Dieter (Ed.), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt a.M./Madrid: Vervuert/Iberoamericana, pp. 7-27.
 - (1998): "Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Ed.), *Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 15-25.
 - (1999): Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.
 - (2002): "Instituciones políticas y cambio político en América Latina", en: www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=10, 17.12.2002.
 - (2003): El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico, México: UNAM.
 - (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, Opladen: Leske + Budrich.
 - (2004a) *Wahlrecht und Parteiensystem [Derecho electoral y sistema de partidos]*, Opladen: Leske + Budrich.
 - Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Ed.) (1991): *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Caracas: Nueva Sociedad.
 - (Ed.) (1998): *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.
 - Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana (1996): *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa [Sistemas electorales y transformación en Europa oriental]*, Opladen: Leske + Budrich.
 - Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard (1995): "Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis", en: Dieter, Nohlen (Comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt am Main/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, pp. 28-58.
 - North, Douglass (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung [Instituciones, cambio institucional y desempeño económico]*, Tübingen: Mohr.
 - North, Douglass/Summerhill, William/Weingast, Barry (2002): "Orden, desorden y cambio económico: Lateinamerika vs. Norte América", en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13/2002, pp. 9-59.
 - Nwankwo, Basil O. (2003): *Institutional Design and Functionality of African Democracies: A Comparative Analysis of Nigeria and Uganda*, Berlin: Tenea.
 - Peters, Guy (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* [ed. ingl.: *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, 1999], Barcelona: Gedisa.
 - Popper, Karl (1981): "Logik der Sozialwissenschaften" [Lógica de las ciencias sociales], en: Adorno, Theodor et al., *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie [La controversia positivista en la sociología alemana]*, Neuwied: Luchterland.
 - Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
 - Rivas, José (2003): "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", en: *Reflexión Política*, 9/2003, pp. 36-46.
 - Rothstein, Bo (1996): "Political Institutions: An Overview", en: Goodin, Robert/Klingemann, Hans-Dieter (ed.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 133-166.
 - Sartori, Giovanni (1984): *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
 - (1997): *Comparative Constitutional Engineering*, Houndmills u. a.: MacMillan. York: New York University Press.
 - (1999) [1991]: "Comparación y método comparativo", en: Sartori, Giovanni/Morlino, Leonardo (Comp.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 29-49.
 - Sartori, Giovanni/Morlino, Leonardo (comp.) (1999) [1991]: *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza.
 - Scharpf, Fritz (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung [Formas de interacción. Institucionalismo centrado en los actores en la investigación política]*, Opladen: Leske + Budrich.
 - Shugart, Matthew/Carey, John (1992): *President and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press.
 - Shugart, Matthew/Mainwaring, Scott (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en: Scott Mainwaring/Matthew Shugart (Hrsg.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 12-54.
 - Sottoli, Susana (1999): *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika [Política social y transformación en la política de desarrollo en América Latina]*, Opladen: Leske + Budrich.
 - Suárez, Waldino (1982): "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidenciales de gobierno", en: *Revista de Estudios Políticos*, 29/82, pp. 109-144.
 - Thelen, Kathleen (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en: *Annual Review of Political Science*, 1999/2, pp. 369-404.

- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven (1992): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Ed.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Thibaut, Bernhard (1993): *Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina*, Cuaderno de Trabajo No. 6, Heidelberg: Instituto de Ciencia Política.
- (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika* [Presidencialismo y democracia en América Latina], Opladen: Leske + Budrich.
- Valadés, Diego (2003): *El gobierno de gabinete*, México: UNAM.
- Valenzuela, Arturo (1998): "The Crisis of Presidentialism", en: Mainwaring, Scott/Valenzuela, Arturo (ed.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder: WestviewPress.
- Weaver, Kent/Rockman, Bert (1993): *Do Institutions Matter?*, Washington.
- Weber, Max ⁵1972 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y Sociedad], Tübingen: Mohr.
- 1992: *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik* [Sociología, Análisis de Historia Universal, Política], Stuttgart: Kröner.

Notas

- 1 Esta es la versión revisada en castellano de mi artículo publicado en la revista *Lateinamerika Analysen* (7), febrero 2004, Hamburgo. Agradezco el apoyo de José Reynoso Núñez y Maribel González Pascual en la redacción final de este ensayo. Los vacíos y errores del presente trabajo son, sin embargo, de mi exclusiva responsabilidad. Comentarios, recomendaciones y críticas son bienvenidas a richard-ortiz@urz.uni-heidelberg.de
- 2 El Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg fue fundado el año de 1958 por Carl Joachim Friedrich y Dolf Sternberger. La investigación politológica de este Instituto se caracteriza por los siguientes aspectos: (1) el uso sistemático del método comparativo; (2) la preferencia de estudios con orientación histórica; (3) un "institucionalismo ilustrado" que insiste en una investigación multicausal y de contexto y, por lo tanto, (4) se distancia conscientemente de los enfoques que se basan en los supuestos de la elección racional (*rational choice*) (véase Beyme 2000b). A esta tradición pertenecen los estudios de Klaus von Beyme (véase entre otros 1967, 1999, 2000, 2000a) y sus alumnos. A la Escuela de Heidelberg también pertenecen los trabajos de Dieter Nohlen (véase entre otros 1981, 1991, 1992, 1994, 1995, 1998, 1999, 2003, 2004, 2004a) y sus discípulos (véase entre otros Nohlen/Fernández 1991, 1998; Krennerich 1996; Bendel 1996; Thibaut 1996; Hartmann 1999; Sottoli 1999; Lauga 1999; Grotz 2000; Basedau 2003; Krohn 2003; Nwankwo 2003). El presente trabajo se concentrará en el trabajo de Nohlen y sus alumnos, ya que han sistematizado y desarrollado el enfoque de investigación de esta tradición weberiana, y han participado activamente en el debate sobre el presidencialismo en América Latina (véase Nohlen 1991, 1991a; Nohlen/Fernández 1991, 1998; Thibaut 1993, 1996).
- 3 Es importante anotar que en 1978 ya fue formulada una crítica profunda al institucionalismo clásico con respecto al estudio de los sistemas electorales y sus efectos. Dieter Nohlen en su libro *Los sistemas electorales del mundo*, edición castellana de 1981, critica la forma indiferenciada y mecanicista de analizar las regulaciones electorales.
- 4 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, son 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).
- 5 El modelo clásico del *homo oeconomicus* presenta las siguientes características: (1) individuo perfectamente racional, (2) situación con perfecta y completa información, (3) preferencias individuales estables, (4) ausencia de costes de transacción, (5) espacio libre de instituciones, (6) agregación mecánica de las transacciones individuales, y (7) formación permanente de equilibrios en el mercado.
- 6 El *equilibrio de Nash* es una situación en la que ninguno de los jugadores se siente en la tentación de cambiar de estrategia, ya que cualquier cambio implica una disminución en sus pagos.
- 7 La *dependencia del rumbo* (*path dependency*) revela una comprensión compleja de la causalidad social, pues "rechaza el postulado tradicional de que las mismas fuerzas operativas generarían los mismos resultados independientemente del lugar en que tengan lugar, y favo-

Notas

- rece la opinión de que el efecto de aquéllas está mediatizado por las características del contexto que se derivan en gran parte del pasado [trad. R.O.]” (Hall/Taylor 1996: 941).
- 8 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.
 - 9 La *Escuela de Heidelberg* establece 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).
 - 10 El término “contexto” es un concepto muy complejo y amplio. 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 de la relación entre la variable independiente (causa) y la dependiente (efecto), 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.
 - 11 Sobre las nociones de “causalidad coyuntural” y “causalidad contingente”, véase las contribuciones de Sartori, Collier y Panbianco en la obra recopilada por Sartori y Molino (1999).
 - 12 La importancia persistente de la reforma política y las tesis provocativas de Linz condujo en los años 1990s al florecimiento de varios enfoques de estudio. En esencia, se puede distinguir entre un enfoque estadístico-comparativo (Suárez 1982; Hadenius 1994; Mainwaring 1995) y el enfoque representado por Sartori (1997), “ingeniería constitucional comparada”. 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) y Lanzaro (2001).
 - 13 Para una discusión detallada sobre las tesis de Linz véase Nohlen (1991, 1991a, 1998), Nohlen/Fernández (1991, 1998) y Thibaut (1993, 1996).
 - 14 La tendencia de las recomendaciones universales de reforma las encontramos también en Sartori con su “semipresidencialismo” o su “presidencialismo intermitente” (1997). Jones, por su parte, cree que la funcionalidad del presidencialismo se puede mejorar, en general, con los siguientes componentes institucionales: (1) elección por pluralidad del presidente, (2) elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, (3) representación proporcional con (4) distritos pluripersonales con una magnitud moderada para elegir a legisladores, y (5) legislatura unicameral (1995: 161).
 - 15 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]” (ibidem: 136s.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.
 - 16 La *Escuela de Heidelberg* recoge entre sus postulados básicos el falsacionismo, que establece como principio de la ciencia la capacidad de una teoría o hipótesis para someterse a todas las pruebas que puedan demostrar su falsedad (véase Popper 1981; Nohlen 1995).
 - 17 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).
 - 18 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 Carpizo 1999; García Belaunde 2000; Lanzaro 2001; Valadés 2003).