

I. LA TRILOGÍA: SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS	9
1. El nivel normativo	12
2. El nivel analítico	15
3. El nivel operativo	18
4. Síntesis	22

I

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

El tema que los organizadores de este evento me han sugerido engloba en verdad los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional actual sobre la transición a la democracia, su consolidación y su reforma. Allí se sostiene que la opción entre las formas de gobierno, que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, constituyen las opciones básicas de orden constitucional. Esta idea implica la convicción de que la opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado, el supuesto que la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etcétera) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y la sociedad. La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento sostiene que en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.

* Conferencia pronunciada en la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) en el Museo Nacional de Antropología, en la ciudad de México, el 3 de julio de 1996.

En este orden de apreciaciones relacionadas con el criterio de la importancia, conviene introducir el factor *sistema de partidos*, nuestro tercer elemento de la trilogía, cuya importancia —pese a ser grande— tiende a ser considerada menor que la de los otros factores. Esta evaluación refleja una asimetría entre los conceptos forma de gobierno y sistema electoral, por un lado, y sistema de partidos, por el otro. La asimetría se manifiesta en diferentes sentidos, pero sobre todo respecto a la capacidad del factor sistema de partidos de ofrecer opciones al político o constitucionalista y a su estatus como variable en la relación que se puede establecer entre éste y los otros dos factores considerados.

1) Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrece alternativas internas, entre las cuales se puede simplemente escoger. En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no les convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materializarse por una simple decisión del legislador constitucional. En lo que se refiere al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales. Así se explica porqué en el debate institucional ligado a las opciones constitucionales o en la consultoría política generalmente no se toma en cuenta el factor sistema de partidos. El campo de opciones está restringido a la forma de gobierno y al sistema electoral.

2) Asimismo, la variable sistema de partidos puede considerarse una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales. Así, en buena parte de los trabajos de ciencia política, el sistema de partidos no es tratado como variable independiente (como las variables institucionales), sino como una variable cuya conformación depende de las variables institucionales.

Sin embargo, el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones:

- a) Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aun mayor medida de factores socio-estructurales e históricos; por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.
- b) El sistema de partidos juega asimismo el rol de una variable independiente, y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

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

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

En las consideraciones siguientes, voy a enfocar nuestra trilogía precisamente a partir de estos tres puntos de partida o nive-

les de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo. A estos tres niveles corresponden tres discursos diferentes, y tres tipos de teorías de diferente índole que generan opciones distintas respecto a las alternativas institucionales que se enfrentan en el debate. En mis consideraciones, voy a tratar de echar luz sobre porqué las opciones difieren y porqué se enfrentan.

1. *El nivel normativo*

El nivel normativo es desde siempre el campo de los grandes debates y confrontaciones sobre instituciones políticas. El discurso a este nivel es de gran atractivo, primero por la vinculación de los aportes de hoy con las grandes contribuciones de ayer, segundo por la elegancia y claridad cartesiana de los argumentos, y tercero por la identificación del científico con la causa que defiende. Este protagonismo llama a los demás a identificarse con la opción expuesta o a contradecirla o combatirla rotundamente. La vinculación con la filosofía política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del *best system approach* es de no tomar en cuenta tiempos y lugares y de no condicionar la opción por factores contingentes. La elegancia y claridad de la postura se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica, lógico-sistemática y taxonómica, que por lo demás es preferentemente deductiva. La idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.

Así, en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina es fácil reconocer este enfoque normativo en los valiosos aportes de mi amigo Juan J. Linz. Para Linz, el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del lugar y del tiempo. Linz insiste en que su interés es por la lógica de las formas de gobierno, a partir de la cual deriva su opción por el parlamentarismo. Este análisis está

acompañado por referencias históricas que ilustran su tesis y tiene su hito en la causalidad unidireccional y monocausal que establece entre presidencialismo y derrumbe de las democracias. Esta supuesta causalidad se fundamenta en un análisis contrafactual del caso chileno, para Linz *the classic instance* para demostrar cómo el presidencialismo ha fallado y cómo el parlamentarismo habría conservado la democracia. Los mismos títulos de sus escritos: *The Perils of Presidentialism*, *The Virtues of Parliamentaryism* y *The Failure of Presidential Democracy*, dan cuenta del enfoque que se aplica.¹

Es tal vez en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que sólo algunos científicos tengan su ideal, sino que cada uno de los participantes en el debate parece profesar el suyo. La materia parece tan sugestiva para lanzarse con una postura propia que incluso ilustres científicos como Giovanni Sartori (1994), quien en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo impuso su *neither nor*, es decir, ni uno ni el otro, y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecua (Sartori, 1992), en uno de sus últimos escritos se pronuncia por un sistema electoral que según él es el mejor sistema: el sistema mayoritario de doble vuelta (Sartori, 1994a). El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores a ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales: el sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia. Buena parte de estas afirmaciones provenientes del enfoque normativo conforman lo que se llama el *conventional*

1 Véase el tratamiento más detallado del enfoque de Linz en el segundo y tercer trabajo de este libro.

wisdom en el campo de los sistemas electorales (véase Nohlen, 1998; véase ahora la 3a. ed. de 2003, N. de la E.).

Respecto a los sistemas de partidos políticos —debido a la restricción a que están sometidas las opciones y su carácter de variable dependiente— el *best system approach* no tiene la misma incidencia. Sin embargo, el debate se mueve por ejemplo entre bipartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. Maurice Duverger (1957) y otros percibieron el dualismo como algo propio de la naturaleza humana. Este mismo pensamiento en décadas fue retomado por Norberto Bobbio (1995) en su reciente libro sobre *Derecha e izquierda*.

Un referente importante ha sido el modelo de democracia, por ejemplo el *Westminster model*, tomado como ideal que determinaba el tipo de sistema de partidos correspondiente. Arend Lijphart y otros, sin embargo, descubrieron el pluralismo (más allá de la cifra dos) no sólo en términos analíticos (véase Lijphart, 1968) sino también y explícitamente en términos normativos, lo que llevó a Lijphart a defender otro modelo de democracia: la democracia de consenso, y formular opciones más allá de los casos empíricos que fundamentaron su concepto de democracia consociacional. Así, Lijphart considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría y, en términos generales, formas de toma de decisión por consenso superiores a las por mayoría, y desde allí valora a las formas de gobierno que invitan u obligan a procesos decisionales de tipo consensual (parlamentarismo) como mejores que las de tipo mayoritario (presidencialismo). En pocas palabras: Lijphart desarrolla toda una serie de opciones bastante desvinculada de contingencias históricas, pese a que la democracia consociacional fue desarrollada, en su momento, como concepto que explicaba el funcionamiento de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada, es decir, en una sociedad histórica específica, la de los Países Bajos (véase Lijphart, 1968). Lijphart (1994) no duda, in-

cluso, en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra trilogía, llegando al siguiente *ranking*:

- a) Parlamentarismo con representación proporcional.
- b) Parlamentarismo con representación por mayoría.
- c) Presidencialismo con representación por mayoría.
- d) Presidencialismo con representación proporcional.

Se observa que Lijphart no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar el *ranking* con esta variable, aplicando el *conventional wisdom* sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que Lijphart probablemente tenía en mente: los sistemas parlamentarios europeo-continenciales con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar; el sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores de Gran Bretaña en segundo lugar; el presidencialismo norteamericano con bipartidismo en tercer lugar, y el presidencialismo latinoamericano con multipartidismo en cuarto lugar. Sin embargo, al completar el *ranking* con el sistema de partidos, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.²

2. El nivel analítico

Es precisamente uno de los objetivos del *enfoque histórico-empírico* llamar la atención sobre los *shortcomings* del discurso normativo. Sus contribuciones al debate sobre instituciones políticas se leen como una crítica a un discurso que por las características señaladas llega mucho más fácilmente a la gente interesada en estos temas. Sin embargo, el enfoque histórico-empírico tiene su propio *standing*, sus propias premisas, su propia lógica

2 Para un tratamiento más detallado de este *ranking* normativo véase el tercer trabajo de este libro (N. de la E.).

de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera. Lógica y métodos de investigación del enfoque histórico-empírico respetan, por lo tanto, la alta complejidad de la historia como suma de historias diferentes, incluso contrapuestas. Sus conceptos tratan de mantener relación con la empiria; el método comparativo no sólo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza conscientemente en sus estrategias de investigación, cuyo proceso es inductivo. El fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial y circular. En este marco de investigaciones histórico-empíricas, las teorías se restringen al medio alcance, y las opciones se toman en relación al contexto para el cual se las formula. Respecto al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, en el enfoque histórico-empírico cuentan las variantes de los tipos en discusión. Así, en el ámbito del parlamentarismo, lo que puede explicar el éxito de esta forma de gobierno posterior a su fracaso en la época entre las guerras mundiales es justamente su adaptación a algunos requerimientos de mejor funcionamiento. La tesis es que no el tipo ideal, sino las variantes del modelo, han sido exitosas. Es interesante recordar que, por ejemplo, la variante alemana con moción de censura constructiva y restricción del derecho del Ejecutivo a disolver el Parlamento, variante muy exitosa, fue criticada en la época misma de su introducción por algunos constitucionalistas, entre ellos Karl Loewenstein (1959). Lo mismo se puede observar respecto al semi-presidencialismo de la V República francesa. Muchos constitucionalistas pregonaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política que se resolvió con la cohabitación.³

3 Entre ellos el propio Maurice Duverger. Véase su libro *Institutions politiques et droit constitutionnel* de tantas reediciones.

En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado. Más allá de sus propias características, influyen decididamente en su funcionamiento: primero, la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y corporatismo) y la fortaleza del sistema representativo; segundo, el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero, los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos. Respecto a éstas y otras variables, los presidencialismos en América Latina difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados. Por ejemplo, en el caso de Chile, el *presidencialismo atenuado* de los años sesenta tuvo enormes problemas de funcionamiento cuando, por la ideologización del conflicto político y la formación de dos bloques, se impuso la política de no transar, de negarle al adversario político la sal y el agua. En el marco del *presidencialismo reforzado* que introdujo la Constitución de 1980, la democracia en Chile se está consolidando con base en un comportamiento de la clase política muy distinto al del pasado, cuyos rasgos principales son la cooperación y el consenso, institucionalmente expresados en gobiernos de coalición y mayorías institucionales para el presidente en ejercicio. Así se entrecruzan las dinámicas institucionales y de comportamiento, y es interesante observar la importancia de la variable no-institucional para el buen funcionamiento de las instituciones.

En el campo de los sistemas electorales, las clases representación por mayoría y representación proporcional engloban por igual sistemas electorales demasiado diferentes con efectos demasiado distintos como para percibir y abarcar los casos indivi-

duales, es decir, se vuelven menos útiles para el análisis causal y comparativo. Por otra parte, los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de estructuración del sistema de partidos políticos. Esto no se refiere sólo a la variable numérica del sistema: es obvio que en un sistema bipartidista estructurado, el sistema mayoritario reproduce el bipartidismo. Conviene evitar razonamientos tautológicos. Cuando hablo de estructuración de sistemas de partidos, me refiero más bien a su arraigo en una sociedad y en un contexto político determinado. Para dar un ejemplo: en Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa sustenta, como sabemos, el bipartidismo, produciendo una alta desproporcionalidad entre votos y escaños. En Paquistán, el mismo sistema electoral está asociado con un sistema multipartidista, con alta proporcionalidad entre votos y escaños. En un reciente estudio que hice del caso paquistaní en función de consultoría política, quedó demostrado que la introducción de elementos proporcionales en el sistema vigente, por ejemplo una lista adicional de representación proporcional, conduciría a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños (Nohlen, 1995). En la elección del Parlamento ruso en 1995, donde se aplicó el sistema segmentado como en México, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional (Nohlen y Kasapovic, 1996). Así observamos *que la contingencia interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales*. Vale añadir que la propia institucionalidad en su mismo origen no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder.

3. *El nivel operativo*

El nivel operativo, comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias, sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre ciencia política y política. Esta relación es problemática, y para bien comprender esto

es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política que tal vez más influye en esta relación: la política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política. En el proceso científico, es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr sea a través de escoger sólo partes o cortes de una compleja realidad, por ejemplo sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo la participación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo, trabajamos con el supuesto de que las variables de contexto son similares o constantes (según la terminología en ciencias naturales, N. de la E.), y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia política, prácticamente todas nuestras generalizaciones, se deben a esta técnica de reducir la complejidad. En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencontro con la complejidad de la política, dado que el *consulting* político se dirige a realidades complejas y específicas. Ahora bien, en primer lugar, el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.

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

les que por su mera excelencia tendrían que ser implementadas. Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas, que parecen poner en duda la propia capacidad de la ciencia política de ofrecer este tipo de soluciones. Un buen ejemplo de este razonamiento lo encontramos en el escrito ya mencionado de Giovanni Sartori, en el que critica duramente a los investigadores que cuestionan, por ejemplo, la relación causal unidimensional entre sistema electoral y sistema de partidos y la capacidad de pronosticar el efecto de los sistemas electorales, para lo cual Sartori (1994) ofrece su versión de las leyes sociológicas de Maurice Duverger. La creación de instituciones políticas, y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etcétera.

Terminé en estos días un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en veinte países de Europa Oriental (Nohlen y Kasapovic, 1996; Nohlen, 1998a). El primer resultado es que el tipo de sistema electoral dependió en gran medida del tipo transición; el segundo es que en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racionalmente de acuerdo a criterios lógicos y fundados en el *best system approach*; el tercero es que en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente a otro, y el cuarto es que, donde las relaciones de poder lo permitieron, el sistema electoral fue el resultado de negociaciones y compromisos. Bajo estas circunstancias, no sorprende que muchos de los sistemas electorales sean sistemas combinados.

Varios autores lanzaron críticas a estos sistemas por su mal diseño. En estas críticas resurge el tema de cómo se generan y reforman las instituciones. No resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico (véase Krennerich y Lauga, 1995).

Por otra parte, debatir en el nivel operativo las alternativas presidencialismo *versus* parlamentarismo y representación por mayoría *versus* representación proporcional significa colocarse

al margen de las opciones o, en otros términos, el campo de opciones es mucho más amplio que el debate a rasgos ideal-típicos hace suponer. Mi tesis no es que no existan opciones, como Giovanni Sartori quiso dar a entender, sino que el margen de opciones es reducido. Me parece que esta comprensión del problema es de fundamental importancia para cualquier *consulting* político. En los países de larga tradición presidencialista, o cuya cultura política se identifica con la del presidente como jefe del gobierno y de la nación, la alternativa parlamentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable. Donde tenemos un sistema de representación proporcional, su sustitución por un sistema de representación por mayoría tampoco tiene muchas probabilidades de realización. Por lo demás, debatir reformas institucionales en términos de los tipos ideales, es justamente reducir las opciones a una única alternativa. La premisa sustancial de mi tesis es que las alternativas de reforma son mucho más numerosas y variables que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, mi tesis se refiere entonces sólo al espectro que abarca la opción y no a la cantidad de alternativas. Conforme a esta comprensión del campo de reforma, pongo mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal-típicos que en realidad constituyen la fuente de las reformas posibles.

Me parece que una mirada a los procesos de reforma de los sistemas políticos en América Latina en los últimos años puede confirmar mis consideraciones. En ningún país ha sido posible sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Hubo reformas del sistema presidencial, pero siempre dentro del esquema básico.⁴ Respecto a los sistemas electorales, la única reforma que trascendió el margen reducido de opciones fue la de Chile. Sin embargo, allí fue el régimen militar que impuso el binominalismo, un sistema electoral no tanto mayoritario, como muchos lo entienden, sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país en detrimento de la primera mayoría. Se con-

4 Esta observación conserva su vigencia para 2003 (N. de la E.).

firman empíricamente las enormes restricciones políticas a las que están sometidas las reformas institucionales, que parecen aumentar en la medida en que las alternativas se presentan en términos de la opción ideal-típica. El cientista social con ambiciones de ingeniería institucional tiene que tomar en cuenta, respecto a la forma de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí en el tercer elemento de nuestra trilogía, en el sistema de partidos políticos.

Para terminar, quisiera citar algunas reflexiones hechas en uno de mis escritos publicado en América Latina. Lo hago por la frecuencia con que estas consideraciones mías, que abarcan un ámbito incluso más amplio, han sido traídas a colación por cientistas sociales latinoamericanos, un hecho que me parece expresar un consenso sustancial. Dice la cita:

La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que son necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas.⁵

4. *Síntesis*

A modo de resumen podemos retomar entonces las tesis centrales aquí presentadas. En relación a nuestro objeto de estudio nos hemos referido, en primer lugar, a las opciones que ofrecen tres instituciones políticas diferentes: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. A este nivel hemos distinguido el carácter específico de cada una de estas variables y su rol en medio del contexto político-institucional. En este ámbito se destaca la particularidad del sistema de partidos como institu-

5 Véase también el segundo trabajo de este libro (N. de la E.).

ción asociada a un margen restringido de opciones —pero no por ello menos decisiva—. Pues justamente su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socio-estructurales, del sistema de gobierno, etcétera) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como el sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ejemplo) la convierte en institución clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones.

En lo referente al modo de abordar esta temática institucional hemos diferenciado tres niveles distintos o perspectivas caracterizadas por una lógica de investigación y premisas propias: el nivel normativo, el nivel analítico y el nivel operativo.

Del nivel normativo hemos destacado su axiología teleológica que inspira la denominación *best system approach*, acompañada de una desvinculación espacio-temporal. Mediante un proceder netamente deductivo se llega entonces (y se aspira llegar) a generalizaciones de validez universal basadas en una comprensión lineal y unidireccional de la causalidad, recurriendo incluso frecuentemente a la argumentación contrafáctica. En relación a la clasificación de las instituciones políticas, el nivel normativo se caracteriza por el uso de categorías dicotómicas de gran heterogeneidad interna, que por lo tanto dificultan una distinción apropiada de los casos y la consideración de diferencias de tipo gradual.

Como rasgos centrales del nivel analítico hemos mencionado su *enfoque histórico-empírico* con “conciencia” espacio-temporal que desemboca inevitablemente en generalizaciones sólo de alcance medio pero de mayor validez externa que en el caso del nivel normativo. Esta validez externa implica un distanciamiento moderado del objeto de análisis garantizado por un proceder inductivo que intenta no perder de vista la complejidad de la realidad en estudio. En lo referente a la clasificación de las instituciones políticas, este nivel se sirve no sólo de las categorías tradicionales que suelen no diferenciar más allá de la cifra dos,

sino que recurre mucho más a la utilización de subcategorías que tienden a poner orden y a destacar las diferencias existentes dentro de las díadas básicas mismas. Así se alcanza una mayor sensibilidad ante las diferencias de tipo gradual.

El nivel operativo, por último, representa —a través del *consulting* político— el nexo entre la ciencia política —como disciplina científica, más sencilla y abstracta— y la política concreta en toda su complejidad. Dentro del nivel operativo se pueden distinguir, además, dos posturas en cuanto a la génesis de las instituciones políticas. Por un lado, una postura asociada a un pensamiento social-tecnológico que entiende a las instituciones como el resultado de un diseño racional materializado a través de una intervención más artificial o *ad hoc*. Por el otro, una postura relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etcétera) que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que éstos sean.