



El nuevo institucionalismo en América Latina

Cavadias Emis

Documento extraído de:

Cavadias, E. (julio-diciembre, 2001). El nuevo institucionalismo en América Latina. Ciencias de gobierno, (10), 11-25. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/255/25551001.pdf>

El nuevo institucionalismo en América Latina

Cavadias, Emis*

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto explorar, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo político, los alcances y limitaciones del enfoque neoinstitucional para estudiar los fenómenos políticos en América Latina. Se plantea que existe un impacto reciente en la revalorización de esta corriente teórica en el estudio de las instituciones políticas, especialmente el Estado, el Presidencialismo y los Sistemas Electorales. Partiendo de una revisión de la literatura reciente sobre estos temas, se concluye señalando la importancia del planteamiento neoinstitucional en el análisis sobre la estabilidad y consolidación de las nuevas democracias, teniendo presente que una de sus limitaciones es el determinismo institucional en la explicación total de los hechos en las democracias latinoamericanas y que las instituciones son un elemento dentro del conjunto, pero no son las únicas responsables del proceso político y social tan complejo que exhiben los países de la región.

Palabras clave: Instituciones políticas, nuevo institucionalismo, democracia, sistemas electorales, Presidencialismo, Estado.

The New Institutionalism in Latin America

Abstract

This paper explores, from the perspective of political neoinstitutionalism, the scope and imitations of the neo-institutional focus in

Finalizado: Noviembre, 2000 Recibido: 10-01-2001 Aceptado: 19-03-2001

* Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Ciencia Política. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. E-Mail: ejcavgom@hotmail.com

the study of Latin American political phenomenon. The existence of a recent impact in the re-valorization of this theoretical tendency in the study of political institutions, and in particular the state, presidential-ism and electoral systems is proposed. We begin with a review of recent literature on the topic, and conclude pointing out the importance of the neo-institutional proposal in the analysis of stability and consolidation in new democracies, considering that one of its limitations is institutional determinism in the overall explanation of occurrences in Latin American democracies, and that institutions are only one element of this phenomenon, and not the only element responsible for the complex political and social processes exhibited by countries within this region.

Key words: Political institutions, new institutionalism, democracy, electoral systems, presidential-ism, state.

Introducción

El tema sobre la importancia de las instituciones es uno de los que tal vez ha suscitado mayor polémica dentro y fuera del campo de la política comparada pues, marca el desarrollo de esta área específica pertenece a la Ciencia Política (Nohlen, 1993). El redescubrimiento de las instituciones, ha abierto una agenda interesante de investigación en política y economía comparada. "Autores como Katzeinstein, Spkocpol y Hall en la Sociología Histórica, North (1993) en la Historia Económica, March y Olsen (1998) y Powell y Di Maggio (1999) en Sociología de las Organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar las instituciones como centro de análisis" (Romero, 1999: 8). Las preguntas que han tratado de dar respuesta a interrogantes pueden resumirse en las siguientes: ¿Por qué importan las instituciones?, ¿Son las instituciones susceptibles de diseño o, por el contrario, son producto de la evolución social?, ¿Qué intereses promueven las instituciones: de un grupo o de toda la sociedad? (Romero, 1999).

El nuevo institucionalismo nació precisamente del intento de explicar las diferencias que frente a retos comunes se presentaban en países distintos. Desde su nacimiento lo que se pretendía era comprender porque los actores demandaban cuestiones distintas en países diversos; y cual es la interacción entre la acción política y los diferentes escenarios institucionales (Romero, 1999; Noogard, 1996).

El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos – dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. Uno de sus objetivos, es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarro-

llan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución (Vergara, 1997).

Tomando en cuenta estos aspectos, el propósito de este trabajo es hacer una reflexión sobre el enfoque neoinstitucional desde una perspectiva política. Se inicia con una sección de antecedentes teóricos del tema y un planteamiento teórico general del mismo. Posteriormente, se revisan y analizan las ideas y planteamientos en torno a tres instituciones formalizadas, jurídicamente constituidas y convertidas en normas y patrones de conducta sociopolítica en América Latina: El Estado, el Presidencialismo y los Sistemas Electorales, para concluir con los alcances y limitaciones de la teoría neoinstitucional desde un punto de vista comparado.

1 Antecedentes teóricos

En Europa, en el periodo posterior a los derrumbes de las democracias y en plena reestructuración democrática, los intelectuales políticos y constitucionalistas valoraron la importancia de las instituciones. El institucionalismo, afirmó el status de las instituciones como una variable independiente.

El desarrollo de la democracia como orden político, fue examinado como dependiente en su calidad institucional y en las reformas políticas existentes. Más tarde, a partir de la consolidación de las democracias en Europa Occidental y del reconocimiento de la pluralidad de las formas de gobierno, las instituciones se desplazaron del lugar privilegiado en el análisis político. Desde los años setenta, se tomaron en cuenta otros factores adicionales, como los fenómenos políticos pre-institucionales y las relaciones económicas y sociales, se reconoció que una misma variable podía cumplir un rol diverso en una u otra fase del desarrollo político, y se relegó al olvido el análisis de las instituciones políticas (Nohlen, 1993). Es así como se cumple el ciclo de los extremos, es decir, sobreestimación teórica hasta llegar a una subestimación y descuido casi total.

Al finalizar la década de los ochenta, se abren nuevos espacios para el estudio y evaluación de las instituciones políticas, lo que apuntó hacia factores institucionales en el nivel de la intermediación – arreglos corporativos, redes de políticas que vinculaban grupos económicos a la burocracia del Estado, estructuras de partidos – y el papel que estos jugaban en la definición de la constelación de incentivos y, restricciones que enfrentaban los actores políticos en diferentes contextos nacionales (Thelen y Steinmo, 1992).

Tomando en cuenta estos aspectos y valorando la creciente importancia que especialistas latinoamericanos, gobiernos, agencias y organismos multilaterales le han otorgado al papel de las instituciones en el desempeño

económico a raíz de las nuevas tendencias liberales, donde señalan que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, tener buenos programas de inversión y financiamiento, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas e invertir en capital humano y social, sino que es necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, y encarar un entorno internacional más competitivo, planteando que las diferencias en el desempeño económico entre países pueden ser explicadas por el papel de las instituciones.

Surge el enfoque del Nuevo Institucionalismo, como punto de partida, donde el estudio de la política y la economía no se reduce a las instituciones pero estas son un factor influyente sobre la acción política. Al respecto, se señala que el centrarse en la interacción entre la acción política y los diferentes escenarios institucionales es lo que hace nuevo a este enfoque, en comparación con el institucionalismo más formal y legalista que era dominante antes de la Segunda Guerra Mundial.

Partiendo de estos supuestos, este artículo se dedica a explorar los alcances y limitaciones del Nuevo Institucionalismo, revisando como aspectos y/o elementos fundamentales de análisis, el Estado, el Presidencialismo, y los Sistemas Electorales en América Latina desde una perspectiva sociopolítica, tomando algunos elementos de las distintas corrientes neoinstitucionales que son útiles para explicar los cambios y/o reformas en los distintos países latinoamericanos.

2 Planteamiento teórico general

La proposición teórica del Nuevo Institucionalismo está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico, es decir que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad. March y Olsen (1989), plantean que ante varias acciones posibles en una situación determinada, el individuo tenderá a realizar aquella institucionalmente apropiada. En este sentido, los individuos ejecutarán en un momento dado acciones que las otras personas esperan de ellos en el ambiente donde se desenvuelven.

En base a dicho planteamiento, se argumenta que la conducta generada por una institución puede afectar el funcionamiento de otros aspectos del sistema político. Es en este punto, donde el sistema electoral, el presidencialismo y el Estado como instituciones, juegan un papel fundamental

en la estructuración y funcionamiento del sistema político en general, ya que, las instituciones son hoy reconocidas como variables independientes con efectos específicos sobre diversos aspectos del sistema político (Shugart y Carey, 1992).

El Nuevo Institucionalismo es una concepción que posee el gran mérito de salvaguardar la dualidad fundamental entre las personas y las instituciones (Prelot, 1992), proponiendo tres enfoques explicativos de esta relación: el neoinstitucionalismo económico, el sociológico y el político.

Las ideas expuestas por los distintos enfoques replantean el rol de las instituciones y colocan al individuo ante las mismas en un contexto histórico determinado, compartiendo entre sí un piso común de acuerdos, que podrían resumirse en: 1) Un rechazo a los reduccionismos conductistas –las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad– y economicistas –las instituciones como una realidad incómoda para los estrechos supuestos de la microeconomía–; 2) la convicción de que los arreglos institucionales –como sea que éstos se definan– cuentan en la explicación de la vida social, y 3) una definición inicial muy general de las instituciones como las reglas de juego de una sociedad (Romero, 1999).

Aunque no existe una definición unánimemente aceptada de instituciones, una de las más reconocidas y complejas es la de North, (1993: 13) quien define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

Tomando como base estos planteamientos, definimos a las instituciones como “las configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana... Las instituciones consisten en relaciones de autoridad que definen cual actividad es o no permisible y especifican a quienes se aplican y en que situaciones” (Noogard, 1996: 39). De este modo, las instituciones son patrones regularizados de interacción que son conocidos y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados, que en virtud de esas características esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas –formal o informalmente– en esos patrones.

En este contexto, y partiendo de la perspectiva política neoinstitucional, existen dos tipos de instituciones de acuerdo con su formalización en la ley: instituciones formales e informales. Las *instituciones formales* son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordina-

ción económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público: El presidencialismo, el sistema electoral, el Estado, entre otras.

Las *instituciones informales*, por su parte, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como la *common law* y en la tradición latina como el derecho consuetudinario. Estos son el fruto de la evolución de los códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones son auto cumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia: La libertad de expresión, el clientelismo, la corrupción. Por supuesto, existen excepciones y en algunos casos es difícil establecer la frontera entre las instituciones formales y las informales (Alaya, 1999).

Las características fundamentales de una institución, –formal o informal– desde la perspectiva sociopolítica, y siguiendo a O'Donnell (1992: 8-10), se pueden identificar de la siguiente manera:

- Las instituciones incorporan y excluyen, es decir, establecen qué agentes, con base a qué recursos, demandas y procedimientos son aceptados como bases validas en su proceso de decisiones y conforman la distribución de la probabilidad de resultados. Si las instituciones solo procesan ciertos actores y recursos, entonces, el espectro de resultados viables y las probabilidades de los que están en el espectro está predeterminada de antemano por la selección de los actores relevante a la misma.
- Asimismo, tienden a congregarse y a estabilizar esta congregación, y tienen capacidad limitada de procesamiento de información y de atención, en consecuencia, es más conveniente interactuar con un número pequeño de agentes y asuntos a la vez.
- También, amplían los horizontes temporales de los actores: se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro, y probablemente con el mismo (o alterado de manera lenta o bastante previsible) conjunto de agentes.

Es así, como las instituciones inciden en el proceso político en general, y se constituyen en un elemento fundamental al afectar el funcionamiento de otros aspectos del sistema político. Los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas que son in-

centivos para inducir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes y de la sociedad en general.

Sus limitaciones fundamentales están basadas en que caen en ocasiones en ciertos determinismos institucionales que las vuelven rígidas. También deja en el aire algunas interrogantes sobre la importancia de los procesos de integración social al interior de las instituciones – y fuera de ellas –, siendo algunas de estas preguntas fundamentales: ¿cuáles son las características de las instituciones encargadas de desempeñar procesos integrativos?, ¿de qué manera operan los mecanismos de construcción de preferencias compartidas?, ¿cómo se establece un balance entre ambos procesos en el interior del sistema político? (Vergara, 1997).

Pero, además, las instituciones pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada, pero también a empeorarlo, ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afecten negativamente a otros grupos o sectores en el entorno y persistir de manera indefinida instituciones ineficientes a pesar de los esfuerzos de innovación dentro y fuera de las mismas (Alaya, 1999).

3 La teoría neoinstitucional en América Latina: Perspectivas de análisis

Los hechos parecen haber demostrado que el desarrollo político latinoamericano no presenta una orientación lineal sino cíclica, coincidiendo que algunos países de la región como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, que estuvieron bajo regímenes militares en las décadas de los sesenta y setenta, han revertido su proceso volviendo a la democracia a partir de los años 80.

Este retorno al sistema democrático conlleva a la valorización de factores institucionales como elementos claves en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Y es cuando, se inicia el proceso de escribir o rescribir sus constituciones como paso previo a ello (Linz, 1988), motivando un interesante debate sobre la forma de organizar el Estado y el sistema político para que se ofrezcan mayores garantías en la estabilidad de los gobiernos electos y en la permanencia del mismo.

Este debate sobre la reforma política ha continuado hasta hoy con diversos matices y explicaciones dentro del enfoque neoinstitucional, los cuales han analizado algunos componentes del proceso político en la región dando prioridad a las instituciones como variables independientes con capacidad de explicar la modificación o permanencia de conductas, y comportamientos de los individuos o grupos que conviven en la sociedad.

En este sentido, se reconsidera la importancia de las instituciones, donde la innovación de las mismas y las reglas de juego claras forman parte del lenguaje de los aparatos públicos latinoamericanos, pasando estas a ser referencias obligadas de los organismos multilaterales, gobiernos y académicos que participan en la reforma del sector público. Es desde esta perspectiva, que se revisan las ideas y planteamientos en torno a tres instituciones formalizadas, jurídicamente constituidas y convertidas en normas y patrones de conducta sociopolítica en América Latina, como lo son el Estado, el presidencialismo y los sistemas electorales.

3.1 El Estado

El Estado moderno es definido por Alaya (1999), como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y el intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de información.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que demanda la sociedad o que el Estado impone a la sociedad, jugando al mismo tiempo, un papel proteccionista y redistributivo que define y protege los derechos y arreglos sociales contractuales que permiten la creación de la riqueza, siendo el consenso, el contrato social y la coerción elementos que están simultáneamente presentes en el mismo. La efectividad de este no sólo depende de sus objetivos y aceptación, sino también de su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio (Alaya, 1999).

La capacidad del Estado para imponer las normas reguladoras del intercambio lo convirtieron en el espacio privilegiado del conflicto social. La democracia, que implica su control pluralista, se ha ido abriendo paso paulatinamente como un desarrollo institucional relativamente eficaz para procesar la lucha política entre grupos contrapuestos; representando la democratización un aumento de la igualdad política, esto es, que un conjunto cada vez más amplio de actores tiene acceso a la lucha por su control (Romero, 2001). Es por ello, que las transiciones a la democracia se caracterizan por la ausencia de reglas de juego político claramente determinadas, lo que supone una lucha para lograr el control del aparato estatal; planteando este proceso un largo desarrollo de entramados institucionales adecuados sujetos a la supervivencia de reglas no formales cambiantes de manera progresiva y continua.

Es desde esta perspectiva, que surgen en América Latina una serie de desarrollos teóricos que otorgan un papel mínimo al mismo (la teoría neoli-

beral) y otras que lo sobredimensionan (enfoque marxista). Al respecto, la primera relación que se plantean los teóricos neoinstitucionales es entre el Estado y la sociedad, donde se argumenta la necesidad de eliminar un Estado sobredimensionado e ineficaz, para obtener mayor capacidad en la gobernabilidad democrática (Nohlen y Rial, 1988).

En la década de los ochenta, se tendió a un debilitamiento y desprestigio del mismo, que tuvo su punto de máxima expresión en las teorías del Estado mínimo. La crisis de la deuda primero, el fracaso de intentos de ajuste heterodoxo después y finalmente la hiperinflación, enfrentaron a los países latinoamericanos con la coyuntura de modificar las bases del modelo de desarrollo, pasando por una reforma, donde el nuevo modelo le asignaba al Estado un papel complementario y de acompañamiento en el desarrollo económico, social y político (Prats, 1998). De allí que, las limitaciones del Estado en la economía y la recuperación de las fuerzas del mercado se constituyen en los ejes estratégicos de la reforma, concentrando así los esfuerzos en una política de privatización y desregularización (Cunill, 1999).

Desde la década de los noventa en América Latina, se están llevando a cabo transformaciones en el aparato público que persiguen la creación del marco institucional necesario, para lograr la efectividad y viabilidad política a las reformas estructurales de la economía, factor subestimado en la década pasada. La nueva perspectiva de reforma ha implicado una reorientación en el papel del Estado, que supera la noción de "Estado Mínimo" frente al mercado y se inclina por un Estado que garantice un marco regulatorio.

A partir de la implementación de las reformas estructurales, se ha iniciado y profundizado un proceso de modificación de las estructuras organizativas y administrativas del Estado, siendo apoyadas estas iniciativas por organizaciones de capital transnacional, donde los estudios científicos que se realizan se enfocan hacia la evaluación de estos procesos, valorando los aspectos institucionales como variable explicativa fundamental, sin subestimar otros elementos; siendo hoy uno de los temas claves de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Como ya se ha señalado, el rol del Estado en esta nueva perspectiva es de cambio institucional, fortaleciendo la capacidad institucional del mismo, para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permita funcionar (Prats, 1998).

Es desde esta perspectiva, que se han realizado reformas en los marcos institucionales del Estado en la última década, asociándose a la creación de organizaciones óptimas y coherentes para responder a la intermediación del proceso de apertura y del mercado en general, es decir, las administraciones públicas son vistas desde el planteamiento neoinstitucional como los mayores agentes de cambio (North, 1993), planteando el paso de la burocracia

cia patrimonial propia del viejo Estado de la sustitución de importaciones, a un servicio civil moderno estructurado en un sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho.

Sin embargo, para Stark (2001), pueden modificarse las reglas, pero ello no garantiza automáticamente la adecuación de las instituciones públicas a ellas, presentando cambios más lentos y patrones institucionales con mayores posibilidades de conflicto formal e informal. Asimismo, señala Prats (1998), que en América Latina esto toma su tiempo, y se efectúa en forma gradual y progresiva hasta lograr enclaves estratégicos iniciales y crecientes para la generalización del sistema.

En este sentido, el abordaje de estos aspectos y sus reformas, deben conducir a precisar con mayor claridad los asuntos del Estado, siendo importantes el estudio y valoración de mecanismos para formar mayorías que sustenten el gobierno, y donde en América Latina el presidencialismo es la institución que mayor predominio tiene sobre las estructuras estatales de cada país.

3.2 El presidencialismo

El término presidencialismo se usa para designar un régimen en el que el ejecutivo tiene clara primacía sobre los demás poderes públicos, con lo cual la estructura de poderes divididos y balanceados se ha roto a favor del Poder Ejecutivo. Romero (2001), expresa que cuando las reglas electorales están diseñadas para que los ciudadanos determinen directamente la mayoría, generalmente el poder ejecutivo recae en un presidente electo de manera separada del órgano legislativo, lo que le da un mandato distinto al del parlamento y lo hace relativamente independientemente de él, como es el caso que nos ocupa.

Asimismo, este autor plantea que en otros casos, se abren espacios para la negociación post-electoral entre las fuerzas políticas, por lo que se pueden crear coaliciones de gobierno aún cuando el mandato electoral esté muy fragmentado; este es el caso de los regímenes parlamentarios. También existen fórmulas mixtas, con presidentes electos de forma directa pero que requieren la aprobación parlamentaria para formar sus gobiernos.

América Latina posee como rasgo común el carácter presidencial al interior de cada país, eligiendo por votación directa tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo, combinando una elección presidencial con una elección parlamentaria. Este elemento es importante, ya que nos diferencia de regímenes como el español, de carácter parlamentario, en el que solamente se elige al Parlamento en forma universal, directa y secreta, e igualmente nos diferencia de otros países que teniendo regímenes de carácter semi-presidencial, en ellos la función ejecutiva está compartida entre un Presidente

Electo y un Primer Ministro designado por el Parlamento (Molina, 2000) y de los tipos ideales –concepto teórico normativo– como del norteamericano.

Desde la perspectiva neoinstitucional, O'Donnell (1992), nos señala a la figura del Presidente en América Latina como una encarnación de la Nación, por encima de los partidos políticos e intereses organizados, así como de otras instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial, teniendo una falta de obligatoriedad para rendir cuentas horizontalmente y permitir una elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de errores, implementación incierta y alta concentración de la responsabilidad por los resultados en el presidente.

Sin embargo, para evaluar la actualidad del presidencialismo latinoamericano desde la teoría neoinstitucional, es necesario partir del hecho de que su vigencia como institución formal, ha sido necesaria en el afianzamiento del paso de la autocracia a la democracia, como paso previo a la consolidación de los gobiernos democráticos; promoviendo en torno a esta institución, usos, costumbres y reglas no escritas, que se han ido acumulando a lo largo del tiempo, que han quedado registradas en los distintos países latinoamericanos, con consecuencias específicas sobre la gobernabilidad democrática en nuestra región.

Partiendo de estos planteamientos, y a más de una década de iniciado el proceso de democratización, es válido señalar que muy poco se ha modificado en los elementos fundamentales que rigen a esta institución, a pesar de los esfuerzos por discutir y promover su reforma. Dos preguntas claves han orientado esta discusión: ¿Es el presidencialismo un obstáculo para la consolidación democrática en América Latina?, ¿Sería un sistema semipresidencial o parlamentario preferible al presidencialista para la estabilidad democrática?

Sin embargo, las propuestas con mayor viabilidad consisten en buscar fórmulas que sin alterar sus bases fundamentales, permitan mejorar el sistema de gobierno, donde se introducen elementos muy diversos de parlamentarismo como lo es la figura del Primer Ministro o Vicepresidente de la República, como un paso adelante para plantear mecanismos de transformación de esta institución que permitan clarificar e incorporar aspectos esenciales en la rendición de cuentas y la responsabilidad del Ejecutivo sobre las propuestas y programas desarrollados por él.

3.3 Los sistemas electorales

Uno de los campos donde existe una larga tradición en cuanto al análisis de la influencia de las instituciones es el relativo a los sistemas electorales (Duverger, 1957; Nohlen, 1981). Los sistemas electorales desempeñan un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y en la

transferencia del poder, en la estabilidad política de un país, en la designación de los ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno, en la búsqueda de la representatividad de los elegidos, en la generación de una capacidad de gobierno y en la legitimidad suficiente de la autoridad que se elige (Nohlen, 1995; Valles y Bosch, 1997); donde sus efectos van a depender de la modalidad que se implemente y de las condiciones sociopolíticas del país.

Las reglas electorales se encuentran en la base de toda aceptación de la normatividad democrática. Romero (2001), dice sobre la no-existencia de un modelo único de representación en las democracias. Algunos regímenes están diseñados para mantener en el juego a dos partidos principales; otros cuentan con estructuras propicias a una mayor diversidad política. La forma en que se eligen los representantes define el resultado: ya que si el sistema es de mayoría la tendencia será el bipartidismo; si la elección es de representación proporcional habrá más de dos partidos. También hay sistemas mixtos orientados a lograr mayorías claras pero con representación plural. La fórmula de integración de la representación depende, en buena medida, de las fuerzas concurrentes en el momento de la instauración democrática y de la manera en que se desplieguen sus recursos cuando se abre el juego de cambio institucional.

North (1993), plantea que debido a que diversos grupos de electores tienen diferentes costos de oportunidad y de poder frente al gobernante, se producen diversas negociaciones, donde el efecto de los sistemas electorales dentro de los sistemas políticos latinoamericanos es un elemento fundamental en la consolidación de las democracias, ya que permite el acceso mayoritario o minoritario de los grupos organizados y partidos políticos en el manejo del poder.

Así mismo, contienen los principios generalmente aceptados como un mínimo para que la democracia exista y funcione. Entre estos: el principio de la participación efectiva en las decisiones políticas fundamentales por parte de los ciudadanos, básicamente por medio del sufragio universal activo, el principio de la igualdad política (cada persona un voto) y, la idea del acceso de todos los adultos a la posibilidad de ser elegidos. Igualmente, el régimen electoral debe recoger las normas que garanticen el derecho a la oposición. La vigencia de este derecho es piedra de toque para evaluar si una democracia efectivamente funciona, porque puede haber elecciones, pero sino hay posibilidades efectivas para organizarse y para participar en ellas desde la oposición, entonces, obviamente, no podemos hablar de democracia (Molina, 2000).

Dentro de esta área se ha analizado la asociación entre sistema electoral y democracia, especialmente en cuanto a la gobernabilidad, efectividad,

consolidación y legitimidad. En gran parte de los países latinoamericanos, en el contexto de la redemocratización de los sistemas políticos se ha producido un proceso de adaptación de las elecciones a los estándares de los países occidentales. En la medida en que se afirma esta tendencia hacia el sufragio universal e igualitario y hacia elecciones honestas y pluralistas, ha obtenido mayor importancia el sistema electoral como elemento clave en la estructuración de la representación política (Nohlen, 1995).

Desde esta perspectiva, en los últimos años –y a raíz del proceso de vuelta a la democracia en algunos países de la región– las modificaciones en los sistemas electorales son frecuentes, y aún cuando, éstos cambios usualmente no afectan la orientación general del mismo –proporcional o mayoritario–, reflejan la creencia de que es posible reformar aspectos sustanciales del sistema político mediante la ingeniería electoral.

Conclusiones

La situación de América Latina es muy específica, ya que dentro del terreno neoinstitucional existen muchos matices, donde, sobre las instituciones recae una doble tradición. Por una parte, la idea de que en sus bondades técnicas reside el éxito de sus efectos en las sociedades que rigen, de allí la tendencia a cambiarlas y reformarlas cuando no son totalmente eficientes para el momento histórico y contextual donde fueron insertadas. La segunda idea es la inversa, se cree que las instituciones solo son un reflejo de relaciones sociales y económicas, por lo tanto, no tienen importancia en el funcionamiento del sistema político. Es necesario subrayar que las instituciones son un elemento dentro del conjunto, pero no las únicas responsables del proceso político y social tan complejo de las sociedades latinoamericanas.

Las instituciones, especialmente las formales, como el Estado, el Presidencialismo y el Sistema Electoral, aportan importantes elementos de orden y codifican la experiencia mediante procedimientos estándares, reglas, leyes primordiales para entender el modo en que el desarrollo histórico en nuestra región se ha ido encauzando hacia nuevos rumbos. Sin embargo, el entorno de las instituciones políticas no es estable y la adaptación a él no es instantánea, ya que éstas se protegen a sí mismas, en parte mostrándose resistentes a muchas formas de cambio, y en parte desarrollando sus propios criterios de pertinencia, de distribución de recursos y reglas constitucionales.

La estabilidad democrática en América Latina trasciende en mucho la teoría neoinstitucional, porque para lograr un proceso de consolidación y estabilización se requieren cambios importantes en la relación Estado-Sociedad, que apunten en dirección de mayores índices de representación política e incorporación social de amplios sectores de la sociedad.

Desde esta perspectiva, teóricamente se concluye que el nuevo institucionalismo es hoy día uno de los pilares de la Ciencia Política latinoamericana, centrado en reglas, procedimientos y organizaciones formales e informales de los gobiernos en los distintos países. Su metodología tiene un carácter institucional –descriptivo, formal, legal, histórico y comparativo–, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de que modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales e informales determinan o no el comportamiento político.

Referencias Bibliográficas

- ALAYA, José (1999). **Instituciones y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico**. Fondo de Cultura Económica (México).
- CUNILL, Nuria (1999). **Repensando lo Público a través de la sociedad**. CLAD - Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- DUVERGER, Maurice (1957). **Los partidos políticos**. Fondo de Cultura Económica. (México).
- LINZ, Juan (1988). **Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?** Consejo para la Consolidación para la Democracia. Buenos Aires (Argentina).
- MARCH, James y OLSEN, Johan (1989). **Rediscovering institutions. The organizational basis of politics**. The Press New York.
- MOLINA, José E. (2000). "Los sistemas electorales en América Latina". **Cuadernos de CAPEL**. No. 46. IIDH-CAPEL. San José (Costa Rica).
- NOHLEN, Dieter (1981). **Sistemas electorales del mundo**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid (España).
- _____ (1993). "Sistemas de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas". En **Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?** pp. 53-84. Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- _____ (1995). **Elecciones y sistemas electorales**. Fundación Friedrich Ebert - Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- NOHLEN, Dieter y RIAL, Juan (1988). "Reforma política y consolidación democrática", En NOHLEN, Dieter y SOLARI (comp.) **Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina**. pp. 327-358. Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).

- NORTH, Douglas (1993). **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Fondo de Cultura Económica (México).
- NOOGARD, A. (1996). "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis". En **European Journal of Political Research**. No. 29. pp. 31-57. (Estados Unidos).
- O'DONNELL, Guillermo (1992). "Democracia delegativa". En **Cuadernos del CLAEH**. CLAEH. pp. 5-20. Montevideo (Uruguay).
- PRATS I CATALA, Joan (1998). "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En **Reforma y Democracia**. No. 11. pp. 8-48. CLAD. Caracas (Venezuela).
- PRELOT, Marcel (1992). **La ciencia política**. EUDEBA. Buenos Aires (Argentina).
- POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul (1999). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica (México).
- ROMERO, Jorge (1999). "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y cercanías". En POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul (Compiladores). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. pp. 7-29. Fondo de Cultura Económica (México).
- _____ (2001). "La Democracia y sus instituciones". En <http://www.deceyec.ife.org.mx/lademocraciaysusinstituciones.htm>. Fecha de Consulta: 10-09-2001.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John (1992). **Presidents and ass emblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press (Cambridge).
- STARK, Carlos (2001). "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina". En **Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balance y Desafíos**. CLAD. Caracas (Venezuela).
- THELEN, Kathleen y STEINMO, Sven, (1992). "Historical institutionalism in comparative politics" En STEINMO, Thelen y LONGSTRETH. **Structuring politics, historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press (Cambridge).
- VALLES, Joseph y BOSCH, Agusti (1997). **Sistemas electorales y gobierno representativo**. Editorial Ariel. Barcelona (España).
- VERGARA, Rodolfo (1997). "El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. Estudio introductorio". En MARCH, James y OLSEN, Johan. **El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política**. Pp. 9-40. Fondo de Cultura Económica (México).