Latin American and Caribbean Law and Economics Association

From the SelectedWorks of Jose Luis Sardon

July 2008

Estado de derecho y régimen político

Contact Author

Start Your Own SelectedWorks

Notify Me of New Work

Available at: http://works.bepress.com/jose_luis_sardon/5

Estado de derecho y régimen político

*José Luis Sardón**

El artículo presenta un análisis empírico de experiencias de surgimiento del estado de derecho en relación con distintos tipos de régimen político, argumentando que aquel se asocia más a los que califican como moderados. Los extremos –particularmente, las democracias multipartidistas– resultan claramente inadecuados.

La importancia económica del estado de derecho ha sido ampliamente reconocida en años recientes. De hecho, el estado de derecho es uno de los componentes de los índices de libertad económica en el mundo que publican anualmente, desde hace 13 años, el Fraser Institute y la Heritage Foundation[1]. En la primera edición del estudio del Fraser, el estado de derecho –definido como "igualdad ante la ley"– representó 5,5% de su Índice de Libertad Económica (ILE)[2]; en la última –definido como "estructura legal y seguridad de los derechos de propiedad"[3]– llega a representar 20% del mismo. En el estudio de la Heritage, el estado de derecho –definido como "derechos de propiedad"– representa 10% de aquel[4]. Por cierto, estos estudios brindan evidencias del vínculo entre la libertad económica –estado de derecho

Revista de Economía y Derecho, vol. 5, nro. 17 (verano de 2008). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Editor de la **Revista de Economía y Derecho.** El presente artículo fue realizado para el doctorado en Economía en ESEADE (Buenos Aires, Argentina). Asimismo fue presentado en el XXVIII Congreso Internacional LASA 2007, en Montreal, Canadá. Gracias a: Peter Kurrild-Klitgaard, profesor de la Universidad de Copenhague, mi asesor de investigación; Martín Krause, director del Doctorado de ESEADE; José Castillo, mi asistente de investigación; Enrique Pasquel y Hernando Torres-Fernández, amigos comentaristas; Roxana Ruiz, mi asistente en la Escuela de Postgrado UPC; y Sandra, mi esposa, por su apoyo intelectual y moral.

incluido– y el nivel de desarrollo de los países: a mayor libertad económica, mayor nivel de desarrollo.

El reconocimiento de la importancia del estado de derecho va aún más lejos. El historiador Paul Johnson, por ejemplo, ha señalado que el establecimiento del estado de derecho representa el principal acontecimiento del segundo milenio de la Era Cristiana[5]. En el muy largo plazo, el impacto del estado de derecho en el desarrollo económico sería mucho mayor que la que le reconocen los estudios señalados[6].

A pesar de estos reconocimientos, no se ha indagado lo suficiente la relación que puede existir entre el estado de derecho y el régimen político de los países. Si las bendiciones del estado de derecho son tan evidentes, ¿cómo se explica que muchos países no lo establezcan?

Seguramente, el surgimiento del estado de derecho no es fruto solo de algunos tipos de régimen político sino que se asocia también a la cultura y la historia de los países en los que irrumpe. Sin embargo, el estado de derecho es un fenómeno que no se da en la ausencia de instituciones políticas. Como veremos más adelante, de alguna manera, es un arreglo político-institucional. Por esta razón, el estado de derecho tendría que tener alguna relación –si bien, seguramente, compleja– con el tipo de régimen político existente en los diferentes países. Partiendo de este supuesto, que podría discutirse en otro momento, el presente trabajo busca identificar qué tipo de régimen político está más asociado a la existencia del estado de derecho.

Antes de analizar la relación entre estado de derecho y régimen político, resulta necesario precisar qué se entiende aquí por cada uno de dichos términos. El término *estado de derecho* tiene dos definiciones principales: por un lado, significa respeto a los derechos fundamentales de las personas a la vida, la libertad y la propiedad; por otro, es sinónimo de igualdad ante la ley –es decir, el sometimiento de todos (gobernantes y gobernados) a la ley–. El estado de derecho es, así, el gobierno de las leyes y no de los hombres.

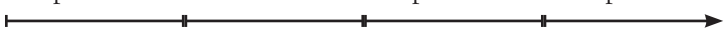
El concepto de estado de derecho ha sido recogido también en los indicadores de gobernabilidad que viene publicando el Banco Mundial desde hace diez años[7]. Para este estudio, es definido como "la medida en la cual los agentes tienen confianza en y actúan en concordancia con las reglas de la sociedad, y en particular con la calidad del cumplimiento de los contratos, la Policía y las Cortes, así como la probabilidad de que no haya crimen y violencia"[8]. Aunque pueden hacerse algunas objeciones a este contenido del concepto, consideramos que brinda

un indicador suficientemente adecuado para medir la existencia del estado de derecho en los diferentes países del mundo.

El término más problemático del título es el de *régimen político*. ¿Qué se entiende por ello? El concepto alude aquí al grado de pluralismo político que se tiene en un país. Podría decirse que se refiere también a cuán abierto o cerrado, o a cuánta competencia política existe dentro de un país. Para ello, se considera que las alternativas no son solo dos –el mundo no es blanco y negro–, pero tampoco una interminable gama de grises. Para efectos del presente estudio, el pluralismo político es concebido como una línea continua en la cual se pueden ubicar cuatro categorías o tipos de régimen político:

Cuadro 1

Regímenes políticos dentro de la línea continua del pluralismo



Describamos las características de cada uno de ellos. El primer tipo es el *régimen personal*: aquel en el que el gobierno es ejercido, fundamentalmente, por una sola persona. Eventualmente, dicha persona puede arroparse de un partido político, pero este no cumple un rol importante. Las decisiones claves son tomadas por el gobernante solamente. Un indicador crucial de su existencia es el carácter vitalicio del gobernante: este deja el poder solo al morir o al ser derrocado, nunca en vida y por propia voluntad, sometiéndose a una ley.

El segundo tipo de régimen político es el de *partido dominante*. En él, se tienen elecciones con regularidad, bajo reglas preestablecidas constitucionalmente, pero ocurre que una y otra vez triunfa el mismo partido. En este régimen, aunque no hay alternancia de partidos, sí existe alternancia de personas en el poder. Además, el gobierno no es tanto de una persona como de un equipo.

El tercer tipo de régimen político es el *bipartidista*. Este se caracteriza por el predominio de dos partidos políticos, que se alternan de una manera relativamente ordenada en el ejercicio del poder. Pueden existir otros partidos que ocupan asientos en el Parlamento y que inclusive son socios en las coaliciones que sostienen a los gobiernos en regímenes parlamentarios. Sin embargo, no son aquí contados en la

medida en que no encabezan dichas coaliciones. Así, en la búsqueda de claridad, contamos el número de partidos significativos utilizando un criterio estricto.

Finalmente, el cuarto tipo de régimen político es el *multipartidista*. En este, los partidos políticos que actúan en el país y en el Parlamento son muchos y volátiles: aparecen y desaparecen súbitamente. En el multipartidismo, no hay predominio de alguno(s) de el(los), sino que existe la posibilidad de que cualquiera –incluso los que se forman apenas unos meses antes de las elecciones– llegue al poder. Debemos enfatizar que, de acuerdo con el criterio aquí utilizado, el elevado número de partidos en el Parlamento no es un indicador de multipartidismo, puesto que se puede tratar de partidos meramente decorativos. Aquí se cuenta solo el número de partidos –o coaliciones electorales– que efectivamente han gobernado un país durante un periodo de tiempo definido.

Una vez definidos los términos del título, ¿qué podemos decir de la relación que puede existir entre ellos? Nuestra hipótesis es que el estado de derecho está más vinculado a los regímenes políticos intermedios de la línea del pluralismo –al *partido dominante* y al *bipartidismo*– y menos a los que aparecen en los extremos de ella –al *régimen personal* y al *multipartidismo*–. Adicionalmente, dentro de los regímenes intermedios, el *bipartidismo* es el más asociado al Estado de derecho; y, dentro de los extremos, el *multipartidismo* es el menos asociado al mismo.

¿Cómo puede contrastarse esta hipótesis con la realidad? Aquí lo haremos a través de un análisis histórico de un *muestreo cualitativo por criterio*, es decir, analizando la vigencia del estado de derecho y del tipo de régimen político de países seleccionados en razón de su importancia económica e histórica. Así, las muestras de países no son aleatorias, pero tampoco arbitrarias, y son las siguientes:

Tabla 1

Muestras de países por régimen político

Régimen personal	Partido dominante	Bipartidismo	Multipartidismo
Cuba	Japón	Estados Unidos	Brasil
Corea del Norte	Hong Kong	Reino Unido	México
Brunei	Singapur	Alemania	Argentina
Arabia Saudita	Taiwán	Francia	Colombia
Zimbabue	Corea del Sur	Canadá	Perú

¿Por qué seleccionamos estos países específicos? ¿Por qué son ellos, a nuestro juicio, especialmente importantes en términos económicos e históricos? Expliquémoslo en el orden en que estos países se asociarían al Estado de derecho, según nuestra hipótesis.

En primer lugar, tenemos la muestra de países bipartidistas, integrada por Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Canadá. Como se aprecia, se trata de cinco de los siete integrantes del anterior G-7. Pueden existir –y de hecho existen– otros países bipartidistas, pero no de la gravitación económica de los seleccionados[9].

En segundo lugar, la muestra de países con partido dominante está integrada por Japón, Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur. Se trata de los protagonistas del milagro del Este Asiático, acaso el acontecimiento económico más significativo de la segunda mitad del siglo XX[10].

En tercer lugar, la muestra de países multipartidistas está integrada por Brasil, México, Argentina, Colombia y Perú. Los cuatro primeros están entre las cinco economías latinoamericanas más grandes; Perú, en todo caso, constituye la sétima economía de la región y el quinto país latinoamericano en términos de población[11].

Finalmente, la muestra de países con régimen personal incluye a Cuba, Corea del Norte, Brunei, Arabia Saudita y Zimbabue. Ella comprende las diferentes variantes de este régimen: la tradicional, que se sustenta en una dinastía hereditaria; y la moderna, que se sustenta en la paradoja de un partido único. En este caso, se ha buscado, además, países que provengan de distintos continentes y culturas, para mostrar su vigencia a inicios del siglo XXI.

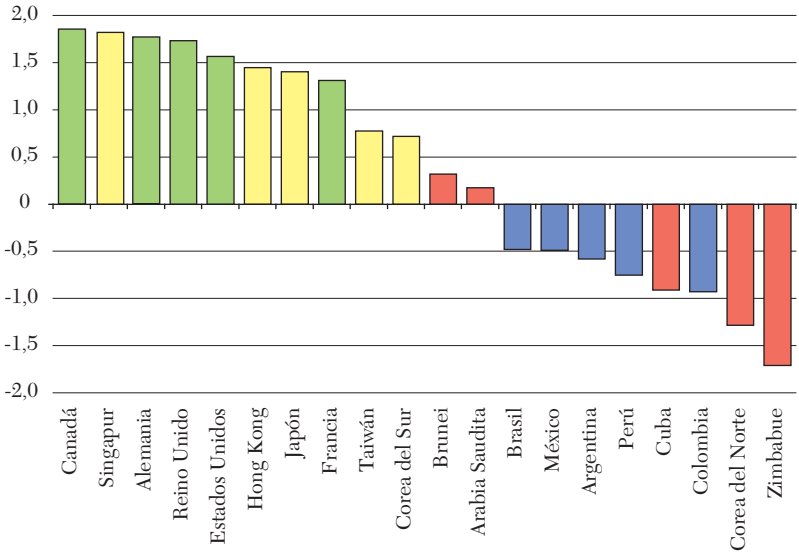
¿Cómo se asocia cada una de estas muestras de países con el estado de derecho? ¿Puede identificarse alguna relación entre los tipos de régimen político y el estado de derecho? Pensamos que sí, si se observan los puntajes que estos países obtienen en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial (Cuadro 2).

Como puede verse, la muestra bipartidista (en columnas verdes) tiene puntajes claramente más altos que los que obtienen las demás muestras. En segundo lugar, queda la muestra de partido dominante (en columnas amarillas), muy por encima de los puntajes que obtiene la muestra multipartidista (columnas azules). Respecto de la muestra de régimen personal (columnas rojas), se tienen resultados bastante dispersos: algunos ligeramente buenos, otros pésimos.

Las diferencias entre los puntajes obtenidos por las muestras de cada uno de estos regímenes políticos son notables. Ellas no prueban

Cuadro 2

Puntajes de estado de derecho por países



Fuente: Kaufmann, Aart y Máximo, 2007.
Elaboración propia.

que exista necesariamente una relación entre estado de derecho y régimen político, pero no permiten descartar la posibilidad de que ella en efecto exista. Tentativamente, la hipótesis planteada queda en pie.

Para saber hasta qué punto es válido lo señalado, debe explicarse el porqué de la inclusión de cada uno de estos países dentro de estos regímenes políticos. Para ello, cabe revisar cuántos partidos políticos significativos han tenido estos países en el curso de los cincuenta años que van de 1955 a 2005. Repetimos: no cualquier partido es significativo; solo lo son aquellos que han logrado ser efectivamente gobierno. Además, debe prestarse atención también a las coaliciones electorales que gobiernan, y no solo a los partidos políticos propiamente dichos. Con frecuencia, las elecciones son bailes de disfraces, en las que los partidos o coaliciones electorales cambian de nombre, pero no de contenido. Por tanto, debe identificarse cuándo hay, realmente, cambio o continuidad en la agrupación gobernante, más allá del nombre de la misma.

Adicionalmente, hemos considerado aquí que no basta que un partido llegue al poder para ser significativo. Para hacerlo, tiene que haber gobernado un mínimo de 10% del tiempo que cubre el estudio, es decir, cinco años.

Tomando en cuenta estas precauciones metodológicas, tenemos que el número de partidos significativos por país es el siguiente:

Tabla 2

Partidos significativos por país, 1955-2005

Régimen personal	Partido dominante	Bipartidismo	Multipartidismo
Cuba, 1	Japón, 1	Estados Unidos, 2	Brasil, 6
Corea del Norte, 1	Hong Kong, 1	Reino Unido, 2	México, 2
Brunei, 0	Singapur, 1	Alemania, 2	Argentina, 3
Arabia Saudita, 0	Taiwán, 2	Francia, 2	Colombia, 3
Zimbabue, 1	Corea del Sur, 2	Canadá, 2	Perú, 6

Revisemos el sentido de la información contenida en la Tabla 2. Evidentemente, Estados Unidos es un país bipartidista. A lo largo no solo del periodo mencionado sino también de todo el siglo XX, siempre han estado gobernados por republicanos o demócratas. Algunos independientes han logrado un importante apoyo popular, pero no han llegado a ser gobierno. En el periodo estudiado, el caso más notable es el del Partido de la Reforma, liderado por Ross Perot, que llegó a tener 19% de los votos populares en las elecciones presidenciales de 1992, pero luego desapareció de la política norteamericana.

Lo mismo ha ocurrido en el Reino Unido, con los conservadores y los laboristas; en Alemania, con los demócratas cristianos y los socialdemócratas; en Francia, con los republicanos y los socialistas; y en Canadá, con los conservadores progresistas y los liberales. En todos ellos, el poder ha girado en torno, fundamentalmente, a dos partidos políticos, a pesar de la existencia de otros partidos menores durante mucho tiempo.

La muestra de países con régimen de partido dominante es encabezada por Japón, gobernado por el Partido Liberal Democrático durante 38 años, hasta 1993. Luego de un paréntesis de tres años, este recuperó el poder. Por tanto, Japón sigue siendo el prototipo del régimen de partido dominante, a pesar de su relativa apertura política reciente.

Hong Kong es un caso aparentemente diferente, pero en el fondo similar, pues no tiene un gobierno personal sino de equipo, tanto bajo su pasada administración británica como bajo la presente situación de retorno a China, con la fórmula de "un país, dos sistemas". El equipo dominante de Hong Kong está conformado, fundamentalmente, por el LegCo (Legislative Council).

Similar es el caso de Singapur. Desde su independencia en 1965, gobierna allí el Partido Acción Popular, liderado originalmente por Lee Kuan Yew y sucedido luego por Gok Chok Tong.

También califica como régimen de partido dominante Taiwán, gobernado por el Kuomintang, desde su creación en 1950. De hecho, aunque Chiang Kai-shek gobernó desde entonces hasta su muerte, en 1975, lo hizo con el partido fundado por Sun Yat-sen en 1912. Recién en el año 2000 el poder pasó a un partido de oposición, al final del gobierno del presidente Lee Teng-hui. A partir de entonces, empezó una apertura del régimen taiwanés, complicado por los prospectos de reunificación con la China.

Corea del Sur fue gobernada por el general Park Chung-hee, de 1961 a 1979. Al igual que los más duros titulares de régimen personal, este dejó el poder al morir (en su caso, al ser asesinado). No obstante, gobernó con el Partido Democrático-Republicano, que luego cambiaría de nombre a Partido Justicia Democrática y, después, a Partido Democrático-Liberal. Recién en 1998, llegó al gobierno un partido claramente distinto, el Partido Democrático, liderado por Kim Dae-jung primero y Roh Moo-hyun después.

El multipartidismo es típico de los países latinoamericanos, aunque existen matices dentro de ellos. Brasil, el más grande de todos desde el punto de vista geográfico y demográfico, es uno de los casos extremos de multipartidismo en el mundo: allí los partidos aparecen y desaparecen a una velocidad vertiginosa. En el periodo estudiado, se tendrían seis partidos significativos, casi siete, si es que el Partido Democrático Social-Arena, del presidente José Sarney, fuera incluido.

México estuvo gobernado, de 1929 a 2000, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se podría pensar que calificaría como régimen de partido dominante. Sin embargo, en las últimas dos elecciones presidenciales, de 2000 y 2006, el gobierno ha pasado al Partido de Acción Nacional (PAN). Además, el panorama ha sido tripartidista, con irrupciones súbitas de nuevas fuerzas políticas, al estilo

del resto de la región. Respetando el criterio de enumeración, sin embargo, se reconocen dos partidos significativos.

En Argentina, durante el periodo estudiado, se ha tenido tres partidos o agrupaciones políticamente relevantes: el Ejército, el Partido Radical y, sobre todo, el Partido Justicialista.

Colombia, a su vez, tuvo, durante la segunda mitad del siglo XX, un bipartidismo de liberales y conservadores, pero este resultó impostado, pues no fue decantado por el sistema electoral, sino por acuerdo entre las cúpulas partidarias. Hacia el final del siglo XX, el bipartidismo fue erosionado por nuevas fuerzas políticas. Actualmente, el panorama es, más bien, multipartidista, con tres partidos significativos. Serían cuatro, si es que se contara la Nueva Fuerza Democrática de Andrés Pastrana.

Finalmente, el Perú ha tenido, desde su retorno a la democracia en 1980, un promedio de diez partidos políticos en el Congreso. En las últimas elecciones generales, se tuvo un total de 22 partidos participantes. Además, estuvo a punto de obtener el triunfo Ollanta Humala, líder del Partido Nacionalista, formado apenas seis meses antes de las elecciones. Así, el escenario político es extremadamente volátil[12]. En el periodo estudiado, en todo caso, el Perú ha tenido seis partidos significativos –al igual que el Brasil–.

Por otro lado, existen los regímenes personales[13]. Debe notarse que Cuba y Corea del Norte se pretenden apoyar en un partido único. En el caso de Zimbabue, se pretende inclusive tener elecciones competitivas. Sin embargo, ellas no son reconocidas por la comunidad internacional como tales. En cambio, tanto Brunei como Arabia Saudita son dinastías hereditarias que no reclaman legitimidad democrática de ninguna clase.

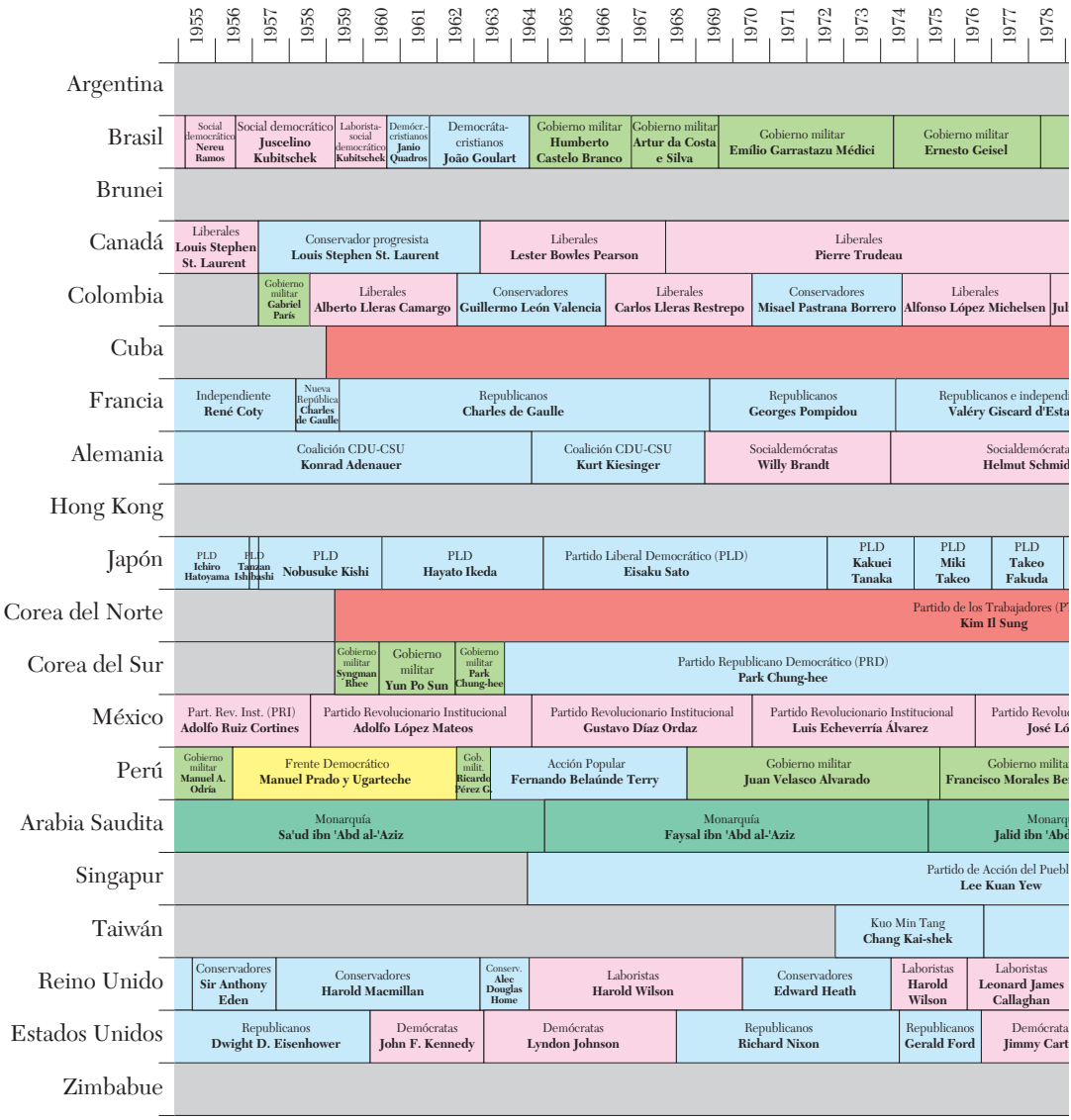
El gobierno de Fidel Castro, aposentado en el poder en Cuba desde 1959, configura un régimen personal, a pesar de gobernar con el Partido Comunista. Arrinconado por la enfermedad, en los últimos meses habría pasado la posta a su hermano Raúl.

En Corea del Norte, el gobierno de Kim Jong-il, hijo de Kim Il-sung, configura un régimen personal, no obstante pretender gobernar con el Partido de los Trabajadores. El padre gobernó Corea del Norte de 1948 a 1994, año de su muerte; a partir de entonces, gobierna el hijo.

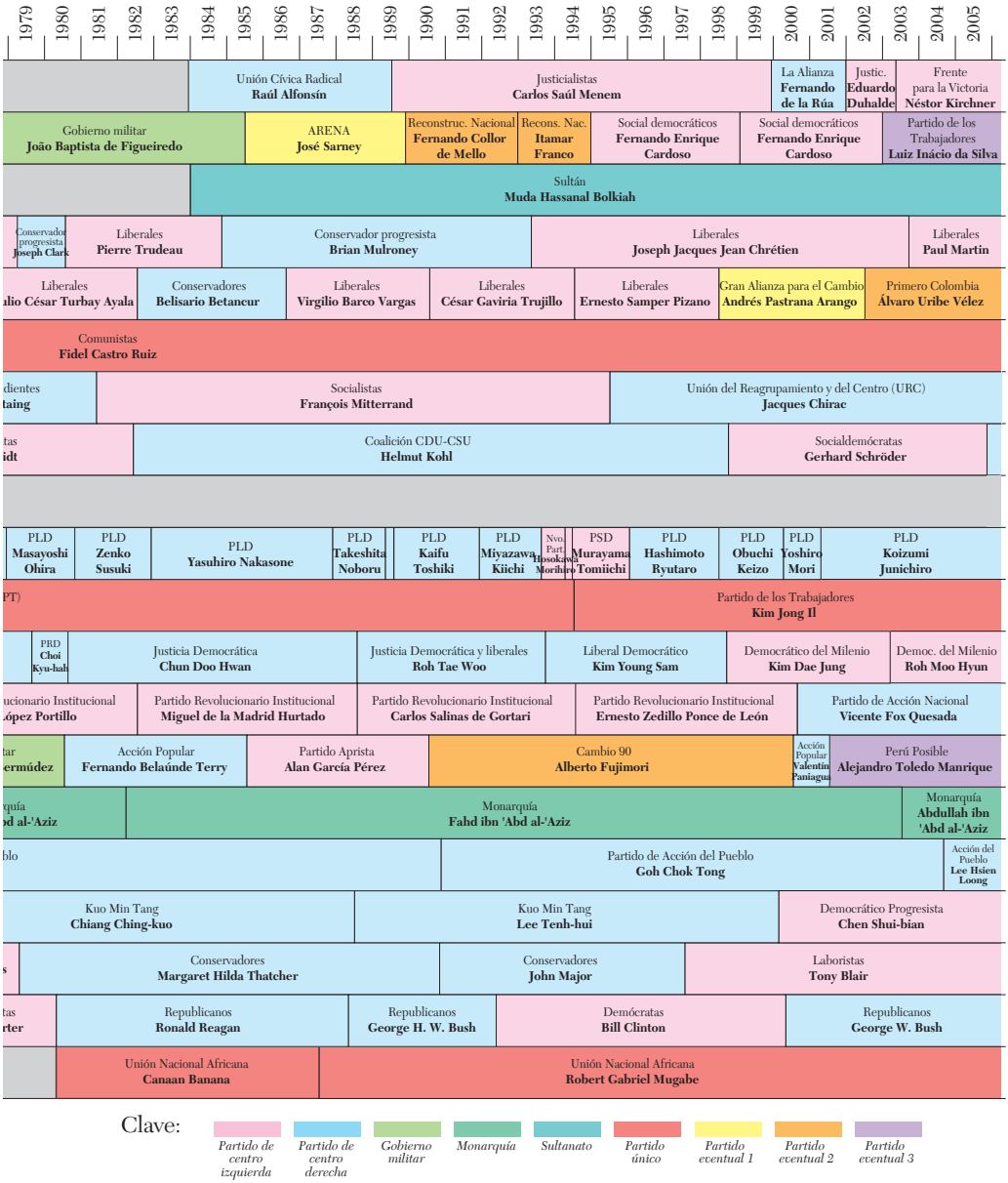
También Robert Mugabe, gobernante de Zimbabue desde 1980, tiene un régimen personal, no obstante estar acompañado del supuesto partido Unión Nacional Africana.

Cuadro 3

Partidos significativos por país, 1955-2005



Fuente: Henisz 2006.
Elaboración propia.


1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005
Unión Cívica Radical Raúl Alfonsín
Justicialistas Carlos Saúl Menem
La Alianza Fernando de la Rúa
Justic. Eduardo Duhalde
Frente para la Victoria Néstor Kirchner
Gobierno militar João Baptista de Figueiredo
ARENA José Sarney
Reconstruc. Nacional Fernando Collor de Mello
Recons. Nac. Itamar Franco
Social democráticos Fernando Enrique Cardoso
Social democráticos Fernando Enrique Cardoso
Partido de los Trabajadores Luiz Inácio da Silva
Sultán Muda Hassanal Bolkiah
Conservador progresista Joseph Clark
Liberales Pierre Trudeau
Conservador progresista Brian Mulroney
Liberales Joseph Jacques Jean Chrétien
Liberales Paul Martin
Liberales lio César Turbay Ayala
Conservadores Belisario Betancur
Liberales Virgilio Barco Vargas
Liberales César Gaviria Trujillo
Liberales Ernesto Samper Pizano
Gran Alianza para el Cambio Andrés Pastrana Arango
Primero Colombia Álvaro Uribe Vélez
Comunistas Fidel Castro Ruiz
dientes taing
Socialistas François Mitterrand
Unión del Reagrupamiento y del Centro (URC) Jacques Chirac
tas idt
Coalición CDU-CSU Helmut Kohl
Socialdemócratas Gerhard Schröder
PLD Masayoshi Ohira
PLD Zenko Susuki
PLD Yasuhiro Nakasone
PLD Takeshita Noboru
PLD Kaifu Toshiki
PLD Miyazawa Kiichi
Nvo. Part. Hosokawa Morihiro
PSD Murayama Tomiichi
PLD Hashimoto Ryutaro
PLD Obuchi Keizo
PLD Yoshiro Mori
PLD Koizumi Junichiro
PT)
Partido de los Trabajadores Kim Jong Il
PRD Choi Kyu-hah
Justicia Democrática Chun Doo Hwan
Justicia Democrática y liberales Roh Tae Woo
Liberal Democrático Kim Young Sam
Democrático del Milenio Kim Dae Jung
Democ. del Milenio Roh Moo Hyun
ucionario Institucional ópez Portillo
Partido Revolucionario Institucional Miguel de la Madrid Hurtado
Partido Revolucionario Institucional Carlos Salinas de Gortari
Partido Revolucionario Institucional Ernesto Zedillo Ponce de León
Partido de Acción Nacional Vicente Fox Quesada
tar ermúdez
Acción Popular Fernando Belaúnde Terry
Partido Aprista Alan García Pérez
Cambio 90 Alberto Fujimori
Acción Popular Valentín Paniagua
Perú Posible Alejandro Toledo Manrique
quía d al-'Aziz
Monarquía Fahd ibn 'Abd al-'Aziz
Monarquía Abdullah ibn 'Abd al-'Aziz
blo
Partido de Acción del Pueblo Goh Chok Tong
Acción del Pueblo Lee Hsien Loong
Kuo Min Tang Chiang Ching-kuo
Kuo Min Tang Lee Tenh-hui
Democrático Progresista Chen Shui-bian
s
Conservadores Margaret Hilda Thatcher
Conservadores John Major
Laboristas Tony Blair
tas rter
Republicanos Ronald Reagan
Republicanos George H. W. Bush
Demócratas Bill Clinton
Republicanos George W. Bush
Unión Nacional Africana Canaan Banana
Unión Nacional Africana Robert Gabriel Mugabe
Clave:
Partido de centro izquierda
Partido de centro derecha
Gobierno militar
Monarquía
Sultanato
Partido único
Partido eventual 1
Partido eventual 2
Partido eventual 3

Por otro lado, también es un régimen personal –de dinastía hereditaria– el gobierno de Brunei, en manos del sultán Hassanal Bolkiak desde 1967, aunque independizado del Reino Unido recién en 1984.

En Arabia Saudita, el gobierno de Abdalá Bin Abdelaziz es también el de una dinastía hereditaria, al haber tomado la posta de su medio hermano, el rey Fahd, el 2005. Ambos son hijos de Ibn Saud, a quien se le considera el fundador de la Arabia Saudita moderna.

Realizado este repaso, cuya información detallada aparece en el Cuadro 3, parece adecuado colocar a estos veinte países en las muestras de los regímenes políticos estudiados. Existen las razones históricas aquí reseñadas para hacerlo. No todo dependería, pues, de circunstancias fortuitas.

¿Qué ocurriría si contáramos el número de partidos políticos existente en cada país con un criterio menos severo? De hecho, contar partidos es uno de los empeños más arduos que uno puede proponerse en el estudio de la política comparada, desde que las realidades de la política son extremadamente contingentes. Por esta razón, la literatura especializada ofrece una serie de metodologías alternativas, sin haberse alcanzado nada parecido a un consenso científico al respecto.

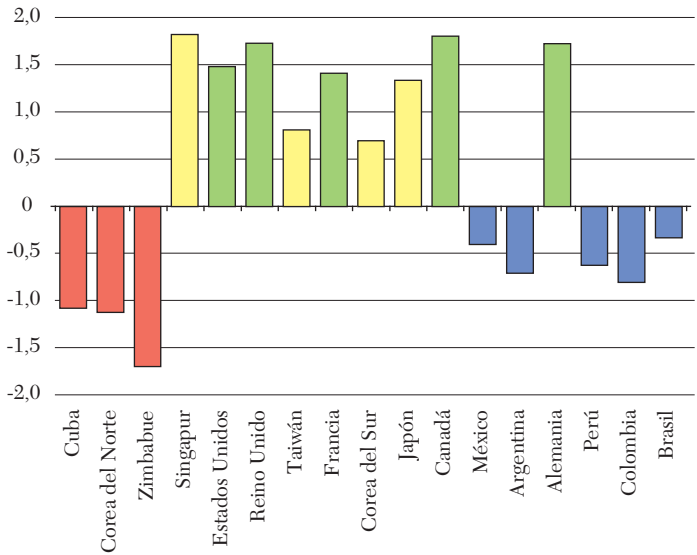
Ciertamente, el criterio utilizado aquí resulta cuestionable para los sistemas parlamentarios en general. Dentro de los países aquí seleccionados, el problema es evidente, sobre todo, con Alemania. Es objetivamente cierto que, en el periodo estudiado, los cancilleres federales alemanes han sido siempre demócratas cristianos o social demócratas. Sin embargo, también es verdad que, durante casi todo este periodo, el partido liberal alemán ha funcionado como *king maker*, aportando votos indispensables para la construcción de los gobiernos.

En todo caso, si utilizamos otro metro para medir el número de partidos en los países, se obtiene un resultado fundamentalmente similar, respecto a la relación de los regímenes políticos y el estado de derecho. Así ocurre, por ejemplo, utilizando el "índice de fragmentación legislativa" incluido en la misma base de datos antes empleada para contar manualmente el número de partidos. Allí, la fragmentación legislativa es definida como "aproximadamente, la probabilidad de que dos muestras aleatorias de la Cámara legislativa baja sean del mismo partido. La fórmula incluye un modesto ajuste para reflejar la dificultad de mantener una coalición en tanto que el número de partidos en tal coalición aumenta".

El Cuadro 4 presenta los resultados obtenidos para casi todos los veinte países seleccionados –el índice de fragmentación legislativa no incluye datos solo para dos de ellos–. Este cuadro, que seguramente presenta mejor la situación relativamente excepcional de Alemania, también acredita una relación entre régimen político y estado de derecho:

Cuadro 4

Fragmentación legislativa y estado de derecho



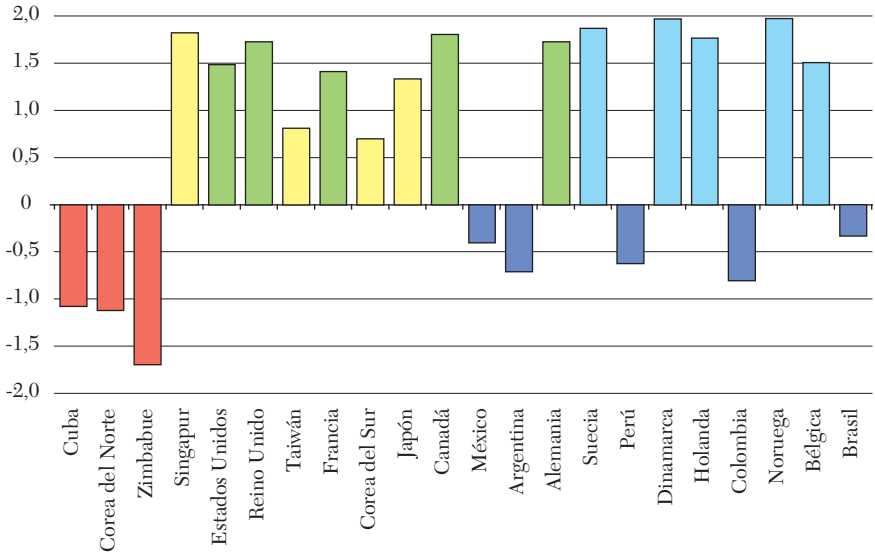
Fuente: Kaufmann, Aart y Máximo, 2007, y Henisz, 2006.
Elaboración propia.

En realidad, lo que falsea nuestra hipótesis no es tanto la situación de Alemania como la de los países nórdicos de Europa. Ellos tienen niveles muy altos de estado de derecho, no obstante contar con regímenes más definidamente multipartidistas. A diferencia de lo que ocurre en Alemania, las coaliciones parlamentarias que forman gobierno en estos países tienen socios que no pueden ser calificados como mayores o menores.

Habiendo seleccionado cinco de tales países –Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia–, se encuentra la situación que presenta el Cuadro 5:

Cuadro 5

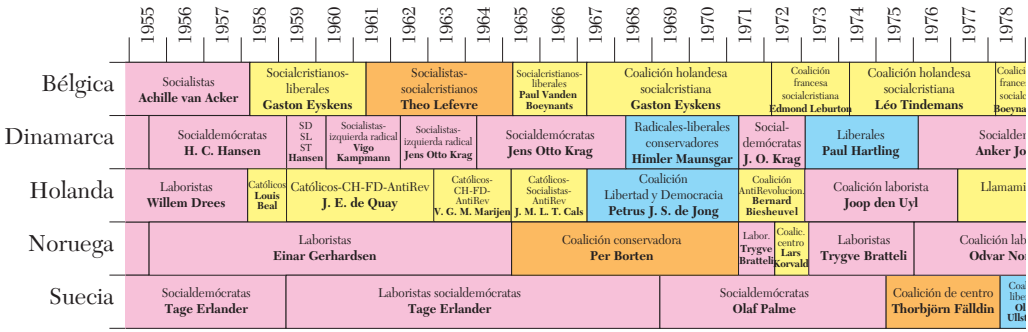
Fragmentación legislativa y estado de derecho, incluyendo países nórdicos



Fuente: Kaufmann, Aart y Máximo, 2007, y Henisz, 2006.
Elaboración propia.

Cuadro 6

Partidos significativos en países nórdicos, 1955-2005



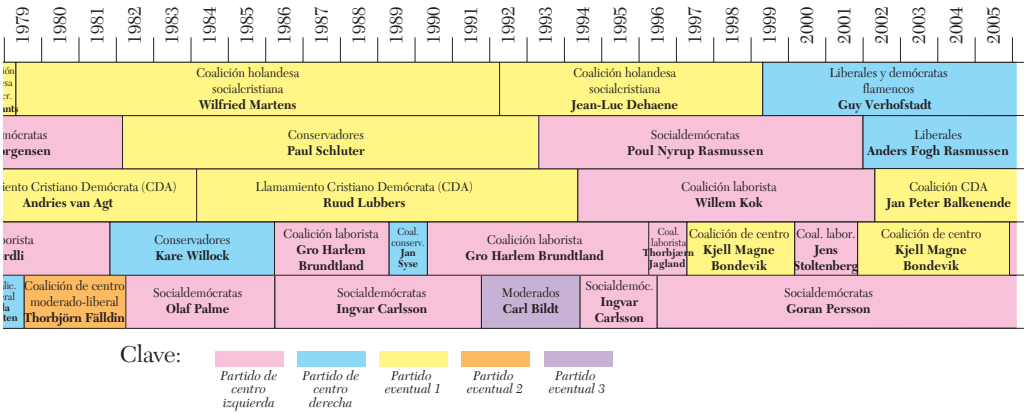
Fuente: Henisz 2006.
Elaboración propia.

Si se utiliza el criterio estricto empleado antes, el número de partidos políticos existentes en estos países disminuye, pero se mantiene en todo caso por encima de dos. Con este criterio, Dinamarca y Holanda habrían tenido tres partidos gobernantes durante el periodo estudiado. Bélgica, Noruega y Suecia, por su parte, habrían tenido cuatro.

El caso de los países nórdicos demuestra que el régimen político no es lo único que importa para el surgimiento del estado de derecho. Existen, seguramente, otras variables políticas y no políticas que contribuyen al mismo. Entre las variables políticas, probablemente, habría que considerar la naturaleza parlamentaria de sus sistemas de gobierno. Esto podrían soportar mejor que los sistemas presidencialistas un juego político multipartidista. Adicionalmente, debe considerarse que todos los países nórdicos aquí seleccionados cuentan con monarquías constitucionales, las que pueden aportar su cuota estabilizadora al proceso político.

Más allá de estos políticos, probablemente existan otras variables no políticas –por lo pronto, geográficas– que inciden en el surgimiento del estado de derecho. En cuanto a lo primero, puede considerarse el tamaño del país, la topografía y el clima. Acaso se tenga también que considerar variables culturales, que sería más difícil de operacionalizar. En todo caso, la indagación de estas cuestiones quedarían pendientes para una posterior investigación.

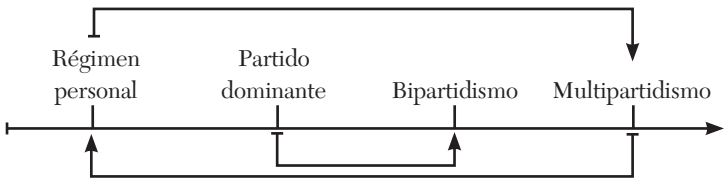
A pesar de la excepción alemana y la más clara aún nórdica, puede afirmarse que los regímenes políticos, definidos en términos de pluralismo, apertura o competencia, inciden en el tipo de juego político



que se da en un país. Por ello, cabe presentar una reformulación del cuadro de los regímenes políticos dentro de la línea del pluralismo, en los siguientes términos:

Cuadro 7

Dinámicas políticas alternativas: círculo vicioso y media luna virtuosa



Este cuadro sugiere que los regímenes políticos generan dos dinámicas diferentes: por un lado, existiría un *círculo vicioso* entre los regímenes extremos –esto es, el régimen personal y el multipartidismo–; por otro, existiría una relación virtuosa entre los regímenes intermedios –es decir, el partido dominante y el bipartidismo–.

El bipartidismo decantado por reglas electorales propicias, y no por acuerdo de las cúpulas partidarias, genera un juego político repetitivo, que incentiva estrategias de comportamiento *prestigiosas*, como se diría en teoría de juegos. En el bipartidismo, en efecto, el partido que está en el gobierno *sabe* que en la siguiente elección puede pasar a la oposición, pero que en la subsiguiente puede regresar al gobierno. Por ello, al partido que está en el gobierno no le conviene imponer demasiado sus puntos de vista; al que está en la oposición no le conviene excederse en sus críticas. Así, el bipartidismo genera *educación política* –esa preparación para gobernar y ser gobernado a la que se referían las Cartas de Catón que inspiraron la Revolución estadounidense–.

El régimen de partido dominante se asocia al estado de derecho menos que el bipartidismo, puesto que en él las oportunidades de concentración de poder son, por definición, mayores. Sin embargo, implica una alternancia ordenada de personas en la jefatura de gobierno, por lo que existe un nivel de competencia política mayor que la que se da en los regímenes personales. En relación con el multipartidismo, el régimen de partido dominante tendrá la ventaja de brindar una mayor

estabilidad, puesto que en él existirá un patrón de comportamiento del sistema político.

Por el contrario, el multipartidismo genera juegos políticos no repetitivos; por tanto, incentiva estrategias *predatorias*, como diría la teoría de juegos. En el multipartidismo, el partido de gobierno *sabe* que en la siguiente elección no pasará a la oposición sino a la cárcel. De hecho, en el caso peruano, los últimos tres presidentes elegidos terminaron sus gobiernos huyendo al extranjero: Alan García (1985-1990), en Bogotá primero y París después; Alberto Fujimori (1990-2000), en Tokio primero y Santiago de Chile después; y Alejandro Toledo, en Estados Unidos[14]. Situaciones similares han ocurrido en el resto de América Latina.

Por tanto, los agentes políticos tenderán a pensar como los protagonistas de *El gran teatro del mundo*:

> "Pues si tan breve se nombra,
> de nuestra vida gocemos
> el rato que la tenemos:
> dios a nuestro vientre hagamos.
> ¡Comamos hoy y bebamos,
> que mañana moriremos!"[15].

Generalmente, los países multipartidistas pasan luego a tener regímenes personales. Las sociedades no toleran mucho tiempo el caos político inherente al multipartidismo. El caso más conocido es el de Alemania: el multipartidismo de la República de Weimar (1919-1932) creó el terreno propicio para el ascenso de Adolf Hitler (1932-1945)[16].

Lo mismo ha ocurrido en América Latina. En el Perú, el multipartidismo de 1963-1968 desembocó en la dictadura militar de 1968-1980. Lamentablemente, a la salida de esta, el Perú retornó al multipartidismo de 1980 a 1990. Ello provocó un nuevo régimen personal: el de Alberto Fujimori (1990-2000). Cada diez años, se diría, el Perú se va de un extremo al otro[17].

Sin embargo, en la dinámica de los regímenes políticos, algunos países logran evolucionar, sustituyendo sus regímenes de partido dominante por bipartidistas. El propio Estados Unidos es un ejemplo de ello. Entre fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, tuvieron el predominio del Partido Federalista, pero este fue quebrado por el

Partido Democrático-Republicano, que luego daría origen al Partido Demócrata[18].

De alguna manera, también habría ocurrido ello en Alemania en la segunda mitad del siglo XX. El predominio inicial de los demócratas cristianos, durante la República de Bonn, ha dado paso a una alternancia posterior de dos partidos políticos. Ahora mismo, inclusive, podría estar ocurriendo ello en Japón, Corea del Sur y Taiwán, de la mano, curiosamente, de líderes políticos coincidentemente católicos. En estos casos, por cierto, el tránsito no es nada fácil: muchos de los ex jefes de gobierno del Este Asiático –especialmente, de los anteriores partidos dominantes– han terminado también con serios problemas con la administración de justicia, al estilo latinoamericano.

Evidentemente, estos cambios de régimen ocurren impulsados por un elemento ideológico o cultural –se requiere una devoción a la idea de la libertad y, por tanto, una desconfianza hacia el poder–, que cabría discutir, como dijimos al inicio, en otro momento; sin embargo, requieren también reglas electorales adecuadas para elegir a los Parlamentos y gobiernos, de manera que existan incentivos a la aglutinación de las corrientes de opinión y de intereses en partidos políticos. La ciencia política ha brindado evidencias respecto a los efectos de estos sistemas en los regímenes políticos[19]. En general, se ha señalado que los sistemas de mayorías favorecen la consolidación de pocos partidos; en cambio, los de representación proporcional incentivan su fragmentación.

Frecuentemente, la representación proporcional es defendida sobre la base de ser más democrática, en el sentido de más pluralista, abierta y competitiva. Si la democracia depende de esto, la representación proporcional es, por cierto, más democrática que la de mayorías. No obstante, el presente estudio insinúa –siguiendo los hallazgos de la teoría de la elección pública[20]– que la democracia limitada es no solo la única posible sino también la única deseable, a la luz del grave impacto que la falta de Estado de derecho tiene en los niveles de desarrollo de los países.

Notas

1 Gwartney y Lawson, 2006, y Kane, Holmes y O'Grady, 2007.
2 Gwartney, Lawson y Block, 1995, p. 38. Esta ponderación fue asignada en función de la desviación estándar de los diferentes componentes del índice en relación con el nivel de desarrollo, a lo largo de veinte años (1975-1995). Sin embargo, para el componente del estado de derecho solo se tuvo una observación para 1995. Por tanto, su ponderación fue ajustada de una manera menos clara.
3 Gwartney y Lawson, 2006. Este concepto incluye: 1. Administración de justicia independiente; 2. Cortes de justicia imparciales; 3. Protección a la propiedad intelectual; 4. Interferencia militar en el estado de derecho y en el proceso político; y 5. Integridad del sistema legal.
4 Por esta razón, se ha preferido tomar aquí las cifras del Fraser Institute, más que las de la Heritage Foundation.
5 Jonson, 1999.
6 De hecho, en Maddison, 2003, hay evidencias de ello, que pueden ser analizadas en otro momento.
7 Kaufmann, Aart y Máximo, 2007.
8 Ob. cit., p. 4.
9 Los dos países de lo que fue el G-7 no incluidos en la muestra bipartidista son Japón e Italia. El primero encabeza la muestra de régimen dominante; el segundo es multipartidista.
10 World Bank, 1993.
11 De las cinco economías latinoamericanas más grandes, la única no incluida en la muestra es Venezuela.
12 En América Latina, cabe destacar el caso de Chile, no incluido en la muestra multipartidista por ser diferente. Desde 1989, el gobierno está en manos de la misma agrupación política: la Concertación, conformada por la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Sin embargo, esta tiene al frente en el Congreso a la Alianza de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Esta situación aproxima a Chile al bipartidismo.
13 Los gobiernos de los grandes tiranos del siglo XX –Mao Zedong en China, José Stalin en Unión Soviética y Adolf Hitler en Alemania– fueron regímenes personales.
14 Los dos primeros, prófugos de la justicia. El último, a punto de serlo él y su esposa también.
15 Calderón de la Barca, [1635] 2007, p. 35.

16 Zakaria, 2003. Igualmente, en España, la Segunda República (1932-1936) provocó el advenimiento de Francisco Franco, que dejó el poder solo al morir (1939-1975).

17 Inclusive en Chile ocurrió esto: el multipartidismo de la década de 1960 y principios de la de 1970 desembocó en el régimen personal del general Augusto Pinochet, de 1973 a 1989. En todo caso, la manera en que Fujimori y Pinochet dejaron el poder –en vida– atenúa el carácter personal de sus regímenes.

18 Rothbard, [1973] 2002, p. 7.

19 Sartori, 1994, Farrell, 1997, y Sardón, 1999.

20 Principalmente, Riker, 1982.

Bibliografía

Baird, Douglas G., Robert H. Gertner y Randal C. Picker. 1994. *Game Theory and the Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Buchanan, James M. 1999. *The Logical Foundations of Constitucional Liberty*, Indianápolis, IN: Liberty Fund.

Calderón de la Barca, Pedro. [1635] 2007 (c). *El gran teatro del mundo*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01715852871255926328813/p0000001.htm#I_0_.

Farrell, David M. 1997. *Comparing Electoral Systems*, Londres: Prentice.

Gwartney, James, Robert Lawson y Walter Block. 1995. *Economic Freedom of the World: 1975-1995*, Vancouver: Fraser Institute.

Gwartney, James y Robert Lawson con William Easterly. 2006. *Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report*, Vancouver: Fraser Institute.

Henisz, Witold. 2006. "The Political Constraint Index: POLCON Data Set", The Wharton School of the University of Pennsylvania.

Johnson, Paul. 1999. "Laying Down the Law", *The Wall Street Journal*, 10 de marzo.

Kane, Tim, Kim R. Holmes y Mary Anastasia O'Grady. 2007. *2007 Index of Economic Freedom: The Link Between Economic Opportunity and Prosperity*, Nueva York: The Heritage Foundation & The Wall Street Journal.

Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzi. 2007. "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006", World Bank Policy Research Working Paper 4280, julio.

Maddison, Angus. 2003. *The World Economy: Historical Statistics*, París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospects Heights, Illinois: Waveland.

Rothbard, Murray N. [1973] 2002. *For a New Liberty: The Libertarian Manifesto*, Nueva York: Collier.

Sardón, José Luis. 1999. *La Constitución incompleta: reforma institucional para la estabilidad democrática*, Lima: Instituto Apoyo.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structura, Incentives and Outcomes*, Nueva York: New York University Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy,* Washington D. C.: World Bank.

World Bank. 2006. *World Development Indicators*, Washington D. C.: World Bank.

Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York: W.W. Norton & Company.