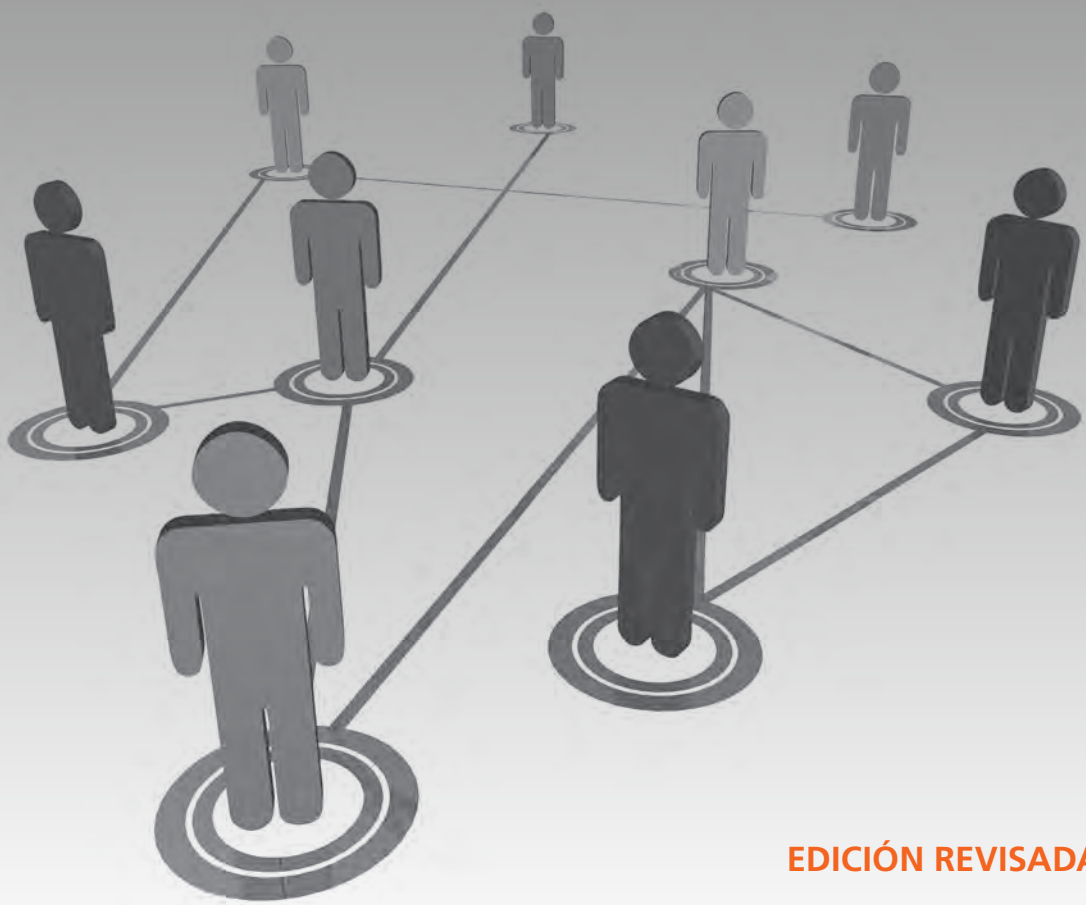
CENGAGE Learning

Política
Cuestiones y problemas

Luis Aznar
y Miguel De Luca
(Coordinadores)



EDICIÓN REVISADA

Política
Cuestiones y problemas

Luis Aznar y Miguel De Luca
(Coordinadores)

EDICIÓN REVISADA

CENGAGE Learning™

Política
Cuestiones y problemas

Luis Aznar y Miguel De Luca
(Coordinadores)

Luis Aznar
Luciana Cingolani
Martín D'Alessandro
Miguel De Luca
Elsa Llenderrozas
Andrés Malamud
María Soledad Méndez Parnes
Juan Javier Negri
Mara Pegoraro
Federico M. Rossi
Santiago Rotman
Florencia Zulcovsky

CENGAGE Learning™

Política. Cuestiones y problemas.
EDICIÓN REVISADA
Luis Aznar y Miguel De Luca
(Coordinadores)

Directora General
Susana de Luque

Coordinadora de Marketing y Producción
Luciana Rabuffetti

Edición y Corrección
Ezequiel Sirlin

Diseño
Sebastián Escandell
Verónica De Luca

Copyright D.R. 2010 Cengage Learning Argentina, una división de Cengage Learning Inc. Cengage Learning™ es una marca registrada usada bajo permiso. Todos los derechos reservados.

Rojas 2128.
(C1416CPX) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Tel: 54 (11) 4582-0601

Para mayor información, contáctenos en www.cengage.com o vía e-mail a:
clientes.conosur@cengage.com

Impreso en Artes Gráficas Buschi S.A.
Tirada de 2.000 ejemplares

Impreso en Argentina.
1 2 3 4 5 - 11 10 09 08 07

Política. Cuestiones y problemas.
Luis Aznar... [et.al.]; coordinado por Luis Aznar y Miguel De Luca.

1ª ed. - Buenos Aires,
Cengage Learning Argentina, 2011.
472 p.; 17x24 cm.

ISBN ELECTRÓNICO 978-987-1486-54-0

1. Política. 2. Enseñanza Superior.
I. De Luca, Miguel. II. Título.

CDD 320.010 711 1

Fecha de catalogación: 14/03/2011

División Latinoamérica

Cono Sur
Rojas 2128
(C1416CPX) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
www.cengage.com.ar

México
Corporativo Santa Fe 505, piso 12
Col. Cruz Manca, Santa Fe
05349, Cuajimalpa, México DF
www.cengage.com.mx

Pacto Andino: Colombia, Venezuela y Ecuador
Cra. 7 No. 74-21 Piso 8 Ed. Seguros Aurora
Bogotá D.C., Colombia
www.cengage.com.co

El Caribe
Metro Office Park 3 - Barrio Capellania
Suite 201, St. 1, Lot. 3 - Code 00968-1705
Guaynabo, Puerto Rico
www.cengage.com

Queda prohibida la reproducción o transmisión total o parcial del texto de la presente obra bajo cualesquiera de las formas, electrónica o mecánica, incluyendo fotocopiado, almacenamiento en algún sistema de recuperación, digitalización, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446

ÍNDICE

PRESENTACIÓN ____ VI
SOBRE LOS AUTORES ____ VIII

CAPÍTULO 1

Política y ciencia política
Luis Aznar

1. PRESENTACIÓN ____ 1
2. REFLEXIONES PRELIMINARES ____ 2
3. PODER, DOMINACIÓN Y POLÍTICA ____ 4
4. ENCRUCIJADAS EN EL DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL ____ 8
5. ACERCA DE LA HISTORIA, LA INCERTIDUMBRE Y EL ORDEN POLÍTICO ____ 13
6. SOBRE LA DISCUSIÓN DISCIPLINARIA, EL ESTADO Y EL RÉGIMEN POLÍTICO ____ 18
7. CONCLUSIONES ____ 25

NOTAS ____ 26
BIBLIOGRAFÍA ____ 27
RECURSOS EN LA RED ____ 32

CAPÍTULO 2

Metodología de la ciencia política
Santiago Rotman

1. PRESENTACIÓN ____ 35
2. DEFINICIÓN DEL TEMA Y EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN ____ 36
3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN ____ 38
4. LOS CONCEPTOS EN CIENCIA POLÍTICA ____ 43

5. RECOLECCIÓN DE DATOS 55
6. ANÁLISIS DE LOS DATOS 64
7. LA POLÍTICA COMPARADA 70
8. A MODO DE CONCLUSIÓN 75
NOTAS 76
BIBLIOGRAFÍA 76
RECURSOS EN LA RED 79

CAPÍTULO 3

Estado

Andrés Malamud

1. PRESENTACIÓN 81
2. EL CONCEPTO DE ESTADO 82
3. LA FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO 85
4. LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA 87
5. EL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO Y LOS TIPOS DE ESTADO 91
6. EL SISTEMA INTERESTATAL 96
7. EL ESTADO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL 98
8. TEORÍAS DEL ESTADO 102
9. CONSIDERACIONES FINALES (SOBRE LOS DESAFÍOS DEL ESTADO) 105
NOTAS 107
BIBLIOGRAFÍA 108
RECURSOS EN LA RED 115

CAPÍTULO 4

Democracia

María Soledad Méndez Parnes y Juan Javier Negri

1. PRESENTACIÓN 119
2. DEMOCRACIA: DEFINICIÓN(ES) 120
3. TIPOS Y MODELOS DE DEMOCRACIA 123
4. LAS ALTERNATIVAS NO DEMOCRÁTICAS 128
5. LA PRIMERA DEMOCRATIZACIÓN 133
6. CRISIS Y CAÍDA DE LAS DEMOCRACIAS 137
7. TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA 140
8. DEMOCRACIA, DERECHOS Y CIUDADANÍA 143
9. DEMOCRACIA IDEAL Y CALIDAD DEMOCRÁTICA 148
10. DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA 151
NOTAS 154
BIBLIOGRAFÍA 156
RECURSOS EN LA RED 163

CAPÍTULO 5

Gobierno

Mara Pegoraro y Florencia Zulcovsky

1. PRESENTACIÓN ____ 167
2. LÍNEAS DE DESARROLLO, DEFINICIÓN Y CONCEPTO ____ 168
3. LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO ____ 170
4. EL GOBIERNO: PERSPECTIVAS PARA SU ESTUDIO ____ 171
5. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO ____ 178
6. LAS FORMAS DE GOBIERNO ____ 184
7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE CADA SISTEMA: EL DEBATE ____ 199
8. GOBIERNO, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA ____ 204

NOTAS ____ 208
BIBLIOGRAFÍA ____ 208
RECURSOS EN LA RED ____ 214

CAPÍTULO 6

Partidos políticos y sistemas de partidos

Luciana Cingolani

1. PRESENTACIÓN ____ 217
2. DEFINICIÓN ____ 218
3. LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ____ 220
4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS ____ 221
5. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS ____ 224
6. LA ORGANIZACIÓN PARTIDARIA ____ 232
7. SISTEMAS DE PARTIDOS Y MODELOS DE COMPETENCIA ELECTORAL ____ 236
8. LOS PARTIDOS EN EL GOBIERNO ____ 245
9. BREVES REFLEXIONES FINALES ____ 249

NOTAS ____ 249
BIBLIOGRAFÍA ____ 250
RECURSOS EN LA RED ____ 255

CAPÍTULO 7

Elecciones y sistemas electorales

Miguel De Luca

1. PRESENTACIÓN ____ 257
2. ELECCIONES: DEFINICIÓN, TIPOS Y FUNCIONES ____ 258
3. LAS REGLAS BÁSICAS DE LAS ELECCIONES ____ 265
4. SISTEMA ELECTORAL: DEFINICIÓN Y ATRIBUTOS O PROPIEDADES CONSTITUTIVAS ____ 272
5. CLASIFICACIÓN Y EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ____ 280
6. OTROS FINES DE LAS ELECCIONES ____ 288
7. DESAFÍOS ACTUALES ____ 291

NOTAS ____ 292
BIBLIOGRAFÍA ____ 294
RECURSOS EN LA RED ____ 298

CAPÍTULO 8

Movimientos sociales

Federico M. Rossi

1. PRESENTACIÓN ____ 301
2. EL SURGIMIENTO DEL PRIMER MOVIMIENTO SOCIAL ____ 303
3. DEFINIENDO LOS MOVIMIENTOS: PRINCIPALES PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS ____ 304
4. CONFLUENCIA DE ENFOQUES: DEFINICIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES ____ 310
5. TIPOS DE MOVIMIENTOS ____ 312
6. EL PROBLEMA DEL SURGIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES ____ 314
7. LA ORGANIZACIÓN DEL MOVIMIENTO ____ 319
8. EL PODER DEL MOVIMIENTO: LA PROTESTA ____ 324
9. MOVIMIENTOS SOCIALES EN SU CONTEXTO POLÍTICO: ESTUDIOS COMPARADOS ____ 328
10. EL IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS SOBRE EL ENTORNO ____ 334
11. CONCLUSIÓN ____ 337

NOTAS ____ 338
BIBLIOGRAFÍA ____ 338
RECURSOS EN LA RED ____ 347

CAPÍTULO 9

Liderazgo político

Martín D'Alessandro

1. PRESENTACIÓN ____ 349
2. LAS BASES DE LA VISIÓN POLITOLÓGICA DEL LIDERAZGO ____ 350
3. LAS BASES DE LA VISIÓN SOCIOLÓGICA DEL LIDERAZGO ____ 358
4. LAS BASES DE LA VISIÓN PSICOLÓGICA DEL LIDERAZGO ____ 361
5. LA RELACIÓN DEL LÍDER CON EL ENTORNO ____ 364
6. DEFINICIÓN, ESTILOS Y SUBTIPOS ____ 366
7. LIDERAZGO Y RÉGIMEN POLÍTICO ____ 368
8. EL LIDERAZGO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS ____ 371
9. DESAFÍOS ACTUALES ____ 378

NOTAS ____ 379
BIBLIOGRAFÍA ____ 380
RECURSOS EN LA RED ____ 385

CAPÍTULO 10

Relaciones internacionales

Elsa Llenderrozas

1. PRESENTACIÓN ____ 387
2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO OBJETO DE ESTUDIO Y COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA ____ 388
3. LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS DOMINANTES EN EL SIGLO XX ____ 396
4. LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS EN RI A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI ____ 407
5. CONCLUSIONES ____ 422

NOTAS 423
BIBLIOGRAFÍA 427
RECURSOS EN LA RED 432

APÉNDICE I

Ciencia política: obras de referencia general

PRESENTACIÓN 435

APÉNDICE II

Principales revistas de ciencia política

EN CASTELLANO 445
EN PORTUGUÉS 448
EN ITALIANO 449
EN FRANCÉS 450
EN INGLÉS 451

PRESENTACIÓN

Este libro pretende servir a los alumnos de las carreras y los departamentos de Ciencia Política y Gobierno que existen hoy día en la Argentina. En especial a los que cursan asignaturas que, bajo denominaciones tales como *Introducción a la Ciencia Política, Fundamentos de Ciencia Política, Elementos de Ciencia Política,* o *Sistemática de la Ciencia Política*, proporcionan un panorama general sobre esta área del saber. Asimismo puede resultar provechoso como material de consulta para materias similares que forman parte de los planes de estudio universitarios de otras carreras por lo común pertenecientes a las facultades de Ciencias Sociales, o bien, a las de Derecho y de Ciencias Económicas. Por último, es probable que también lo encuentren práctico quienes frecuentan programas de educación superior en ciencias sociales en otros países de América Latina y en España.

Fruto de la experiencia proporcionada tras muchos años de enseñanza y de investigación, en especial en la Universidad de Buenos Aires, el objetivo principal de este libro es contribuir –de modo general– a la comprensión de la política, diferenciando el sentido común del conocimiento científico. Por esta razón, el libro también puede ser útil para quienes fuera del ámbito académico poseen un interés particular por el estado del debate politológico o por la actividad y los fenómenos políticos.

El volumen está organizado en nueve grandes unidades temáticas: política y ciencia política, metodología de la ciencia política, democracia, gobierno, partidos políticos y sistemas de partido, elecciones y sistemas electorales, movimientos sociales, liderazgo político, y relaciones internacionales. Los capítulos han sido elaborados por autores especializados en las respectivas materias, quienes en cada caso han procurado delinear un estado de la cuestión, una selección concisa de los tópicos más relevantes. Por ello, para ulteriores profundizaciones de cada tema, resulta imprescindible remitirse a las obras clásicas, los estudios de caso, las investigaciones encaradas desde una perspectiva comparada y las reseñas o los "estados del arte" indicadas en los respectivos capítulos. También, hacia el final de cada una de estas nueve secciones temáticas el lector encontrará una lista de sitios web útiles para la búsqueda de definiciones conceptuales, materiales de referencia, *papers* y datos.

Además, el libro cuenta con dos apéndices que, estimamos, resultarán muy útiles para los estudiantes de un curso introductorio, pero también para quien esté interesado en profundizar un cierto tema y, aun, para el especialista en apuros.

El primer apéndice comprende un listado extenso –mas no exhaustivo– de obras de referencia general en el campo de la ciencia política. La nómina incluye manuales, enciclopedias, diccionarios de voces, léxicos y biografías intelectuales disponibles en castellano, pero también otras publicaciones de consulta obligada en este idioma como en inglés, francés e italiano.

En el segundo anexo se encuentran las principales revistas de ciencia política en el mundo, con indicación de su editor, lugar de publicación y sitio de consulta en Internet. La lectura de las revistas especializadas no sólo permite estar actualizado en este campo del conocimiento, sino que es una de las mejores maneras de aprender "cómo se hace ciencia política". En el caso de las revistas en nuestra lengua, se ha optado por un criterio de inclusión amplio, por lo que también están incorporadas ciertas publicaciones que, sin ser estrictamente –o exclusivamente– de ciencia política, sí presentan en forma frecuente artículos de esta área de estudios. Para las revistas en inglés se ha dispuesto además una división según la orientación

temática (por ejemplo, administración pública, opinión pública, política internacional, política comparada y teoría política), o su reconocimiento entre los investigadores como revista de política especializada o como revista nacional (o de estudios de área).

Y éste es el espacio para las merecidas gracias y los reconocimientos. Por su colaboración y asistencia en la búsqueda bibliográfica, de fuentes y de datos, los autores agradecen a Fernanda Araujo, Paula Bertino, Walter Caamaño, Estefanía Gaete, Carlos Gallego, Sabrina Garbovetzky, Guido Moscoso, Virginia Oliveros, Mariela Pasqui, Claudia Rampello y Hernán Toppi. Por su parte, los comentarios de Donatella della Porta, Mercedes Donato Biocca, Luciana Gil, Andrés Malamud, Jorge Mayer, Sebastián Pereyra, Jimena Ponce de León y María Inés Tula, y los aportes de Nélida Archenti y Luis Tonelli, contribuyeron a que este libro sea uno mucho mejor. Por último, los compiladores reconocen la capacidad de persuasión, la dedicación y el esmero de Esteban Lo Presti, sin los cuales una obra colectiva de estas características no hubiera sido posible.

Luis Aznar y Miguel De Luca, agosto de 2006

La primera edición de *Política. Cuestiones y problemas* fue muy bien recibida por el público, al punto de agotar su tiraje en menos de un año. En la segunda edición, lanzada en 2007, presentamos algunas incorporaciones y modificaciones de relevancia: un capítulo nuevo sobre el Estado y más referencias para consultar en los dos apéndices que integraban el libro en su versión inicial. El feliz curso de esa segunda edición, que incluyó una reimpresión, nos obligó igualmente a una rápida reposición de la obra en las librerías. En esta ocasión, una vez más, nos dedicamos a revisar el libro siguiendo las valiosas sugerencias de colegas y amigos, a actualizar párrafos y contenidos, a engrosar los apéndices y a pulir nuevamente el estilo del texto original. Para esta tercera edición resultó clave el constante apoyo de la casa editorial, que agradecemos especialmente.

Luis Aznar y Miguel De Luca, febrero de 2010

SOBRE LOS AUTORES

Luis Aznar es Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y graduado del programa de Posgrado en Sociología y Metodología de la Investigación (Fundación Bariloche-Argentina). Ha sido Profesor Regular de la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y Director de la Carrera de Ciencia Política (UBA). En la actualidad, es Profesor Titular Regular de Teoría Sociológica y de Política Comparada en la Carrera de Ciencia Política (UBA) y Profesor Invitado de Sociología Política y de Política Latinoamericana en la Universidad de San Andrés y en FLACSO (Argentina) respectivamente. Sus áreas de estudio e investigación son el análisis sociopolítico comparado y la política latinoamericana.

Luciana Cingolani es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y *master* en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Actualmente está cursando un doctorado en la *Graduate School of Governance* en Maastricht, Holanda. Ha sido becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y ha realizado investigaciones sobre federalismo y procesos electorales en Argentina y Brasil, y sobre la dinámica de formación y sostenimiento de las políticas públicas en diferentes contextos políticos.

Martín D'Alessandro es Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). En la actualidad es profesor de Ciencia Política en la misma universidad e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se desempeña también como director de *Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* y co-director de *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*.

Miguel De Luca es politólogo graduado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), *Magister Scientiarum* en Administración Pública (UBA) y *Dottore di ricerca in scienza politica* en la Universidad de Florencia, Italia. Actualmente es profesor de Ciencia Política (UBA) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto Gino Germani. Desde 2008 preside la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Los temas de su especialidad son las instituciones políticas y los procesos de gobierno, los partidos políticos y los sistemas electorales, sobre los que ha publicado capítulos de libro y artículos en revistas científicas nacionales e internacionales.

Elsa Llenderrozas es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Universidad de San Andrés, Argentina y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de Barcelona, España. Es Profesora Adjunta Regular de Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (UBA) y de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña también como Profesora Titular del Programa de Intercambio de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales para Estudiantes Extranjeros (FLACSO-Argentina). Ha publicado, junto a Giorgio Alberti y Julio Pinto, *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR* (2006), como también numerosos artículos en libros nacionales e internacionales y en publicaciones especializadas.

Andrés Malamud es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia. Actualmente se desempeña como investigador adjunto en el Instituto de Ciencias Sociales

de la Universidad de Lisboa. Ha sido profesor o investigador en universidades de Alemania, Argentina, España, Italia, México y Portugal. Entre sus publicaciones se cuentan un libro, tres volúmenes compilados, varios capítulos de libros y artículos en revistas académicas tales como *Latin American Research Review, Cambridge Review of International Affairs, Desarrollo Económico, Contexto Internacional, Revista Uruguaya de Ciencia Política* y *América Latina Hoy*. Actualmente forma parte del comité ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

María Soledad Méndez Parnes es Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha desarrollado tareas de coordinación técnica e investigación en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto de Investigaciones Administrativas (Facultad de Ciencias Económicas de la UBA). Actualmente es Profesora Adjunta en la materia Ciencia Política en el Programa UBA XXI y consultora del Proyecto PNUD ARG/07/001 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Juan Javier Negri es Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y M.A. en Ciencia Política por la *University of Pittsburg*, Estados Unidos, donde actualmente cursa su programa de doctorado. Ha sido docente en la Universidad de Buenos Aires y en la UTDT y becario Fulbright. Sus temas de interés son las instituciones políticas y de gobierno en América Latina y Europa. Ha publicado, a título individual o en coautoría, artículos en libros y en revistas tales como *Journal of Legislative Studies* y *The Review of Politics*.

Mara Pegoraro es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestrando en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Actualmente se desempeña como profesora en la Carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y también es docente de la asignatura Sistemas Políticos Comparados en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Federico M. Rossi es graduado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Investigación y Doctorando del Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia, Italia. Ha sido *Global Visiting Scholar* de la *New York University* e investigador visitante junior de la *Universidade Nacional de Brasilia*. Ha publicado diversos capítulos de libros y artículos en varias revistas científicas, entre ellas *International Sociology*, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* y *América Latina Hoy*. Recientemente ha publicado el libro *La participación de las juventudes hoy* (2010).

Santiago Rotman es politólogo graduado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y realizó sus estudios de maestría en Metodología de la Investigación Social en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y la Universidad de Bolonia (sede Buenos Aires). En la actualidad, se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde está a cargo de la materia Métodos Cualitativos en la Licenciatura en Ciencia Política. Es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y doctorando en Ciencia Política en la UNSAM.

Florencia Zulcovsky es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestrando en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Actualmente se desempeña como docente en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en la asignatura Sistemas Políticos Comparados.

CAPÍTULO 1

Política y ciencia política

Luis Aznar

1. PRESENTACIÓN

Comenzando la segunda década del siglo XXI, cualquier intento de discutir sobre la política en tanto objeto de estudio es un emprendimiento complicado e interesante a la vez, en primer lugar, debido a cierta connotación negativa que conlleva el término en el lenguaje corriente. Es que a diferencia de la historia, la psicología o la economía, la palabra "política" remite más directamente a un conjunto de preconceptos que complican su tratamiento: se tiende a suponer, erróneamente, que la enseñanza de la "política" se relaciona con tratar de imponer una idea o una ideología determinadas, o peor aun, que la "política" tiene que ver con prometer y no cumplir las promesas o directamente con abusar del poder. Y en segundo lugar, por el hecho de que la política es un concepto muy difícil de definir y también de ubicar. En efecto, algunos autores clásicos la han pensado como el arte de gobernar, otros como el conjunto de los asuntos públicos, algunos como el poder, y otros, finalmente, como la búsqueda de consensos. A su vez, para algunos "la política está en todas partes y todas las personas hacen política", mientras que para otros "la política es aquella actividad de la que sólo se ocupan unos pocos, los políticos, y los ámbitos donde se desarrolla están claramente delimitados: el gobierno, las legislaturas y los partidos políticos" (Heywood, 2002). En definitiva, se puede afirmar que uno de los aspectos interesantes de la política es que no sólo provoca discusiones sino que, en sí misma, es materia de controversias tanto teóricas como prácticas.

Con este complejo panorama como marco de referencia, este capítulo girará alrededor de un conjunto de reflexiones sobre las cuestiones y problemas políticos fundamentales. El abordaje macro-teórico permite revisar cómo estas cuestiones y problemas han sido retomados por la ciencia política contemporánea. En las sucesivas secciones se lleva adelante una aproximación general a la política y a la ciencia política señalando algunos tópicos relativos a la teoría y los campos temáticos de la ciencia política contemporánea; luego se resalta la herencia de algunos autores clásicos que han destacado la relación de la política con otros

ámbitos de la vida social, y posteriormente se intenta delimitar críticamente cuál es el ámbito concreto de la política y qué posibilidad existe de estudiarla autónomamente. En la sección siguiente se defiende la necesaria historicidad de las categorías de estudio de la política, con especial énfasis en el concepto de orden político y en algunos de sus derivados teóricos como son el Estado, el sistema político, el régimen político y el gobierno; presentándose, por último, algunas conclusiones generales.

2. REFLEXIONES PRELIMINARES

La **política** se refiere a aquellas decisiones que obligan a los miembros de una determinada comunidad –en nuestros días, la comunidad política casi excluyente es el Estado-nación– a accionar de acuerdo con los contenidos de las mismas, ya que de no hacerlo se expondrían a algún tipo de sanción.

La política, por lo tanto, obliga, genera conflictos y provoca comportamientos orientados a solucionar conflictos. Jamás ha existido una sociedad sin conflictos, porque toda comunidad humana genera desigualdades tanto individuales como grupales que se expresan y manifiestan en su estructura social, esto es, una forma organizada en términos de poder y dominación de definir quiénes serán los beneficiados y quiénes los perjudicados, lo cual conlleva una distribución no equitativa de las obligaciones y los beneficios en las tareas familiares, económicas, impositivas, jurídicas, de gobierno, etc. Tales desigualdades, tarde o temprano, en mayor o menor medida, provocan malestar, conflictos y protestas. Como consecuencia, casi por regla general los beneficiados tienden a desplegar recursos a favor de su posición de privilegio (opiniones, argumentos, tradiciones, mitos, influencia, coerción), y los perjudicados suelen tratar de mejorar su situación a través de huelgas, revoluciones, lucha electoral, reivindicaciones, resistencia, etc. Las desigualdades pueden incluso ser aceptadas y toleradas, o ni siquiera reconocidas, pero el conflicto y la tensión (real o potencial) están siempre presentes. Así, la política aparece como el ámbito donde los desacuerdos pueden manejarse colectivamente: las decisiones políticas regulan los desacuerdos a través de las decisiones obligatorias para todos los miembros de la comunidad. Es cierto que existen otras formas de lograr acuerdos entre sectores o grupos con ideas o intereses diferentes, pero sólo el poder político es capaz de imponer soluciones relativamente estables en virtud del mantenimiento de la unidad de la comunidad, evitando que el o los grupos disconformes se marchen y formen una nueva comunidad soberana, es decir, con sus propias reglas de convivencia.

También cabe precisar, sintéticamente, que la **ciencia política**, en un sentido amplio, incluye todos los estudios fundados sobre los fenómenos y las estructuras que dan forma a lo político. En efecto, Norberto Bobbio señala así una diferencia entre ciencia política en sentido amplio y en sentido estricto:

> *La expresión "ciencia política" puede ser usada en un sentido amplio y no técnico para denotar cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y con rigor, apoyado sobre un amplio y cuidadoso examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales. En esta acepción el término "ciencia" viene utilizado en el significado tradicional como opuesto a "opinión", donde "ocuparse científicamente de la política" significa no abandonarse a las creencias del vulgo, no formular juicios en base a datos no ciertos, remitirse a la prueba de los hechos* […].

> *En sentido más estricto y más técnico se utiliza para denominar un área bastante bien delimitada de estudios especializados y en parte institucionalizados, con cultores vinculados entre sí que se reconocen como "cientistas políticos", la expresión ciencia política indica una orientación de estudios que se propone aplicar al análisis del fenómeno político en el límite de lo posible, es decir en la medida en la cual la materia lo permite, pero siempre con el mayor rigor, la metodología de las ciencias empíricas…* (Bobbio, 1997: 996-997).

Este tipo de distinciones no termina con las disputas, tan típicas en la disciplina, acerca de qué estudios son de ciencia política y qué otros pertenecen a otras áreas de investigación o a otras ciencias sociales; discusión lógica para un campo de estudio cuyo nacimiento como disciplina autónoma ha sido tardío, y por lo tanto se encuentra todavía en una legítima búsqueda de su identidad. No obstante, las distinciones permiten, por un lado, reconocer los aportes del pasado en cuanto al trazado de los problemas a estudiar o a enfoques a través de los cuales analizar esos problemas –algo no tan común en los cánones actualmente predominantes en muchos ámbitos de la ciencia política– y, por el otro, puntualizar un importante corte entre ciencia y mera opinión. A su vez, un marco tan amplio admite y reconoce la necesaria colaboración para el estudio de lo político entre la ciencia política y otras disciplinas, tales como la historia contemporánea, la filosofía política y el derecho constitucional. Las contribuciones de estas disciplinas para el examen del fenómeno político abarcan, por ejemplo, las investigaciones sobre la formación del Estado moderno y la emergencia de los movimientos políticos de masas, las definiciones normativas de la política, las bases filosóficas de las ideologías políticas, y las justificaciones de las instituciones políticas, así como también la indagación acerca de las disposiciones legales que regulan la constitución de los órganos del gobierno y el ejercicio de sus poderes relativos. Así y todo, la ciencia política se distingue de todas ellas porque, a grandes rasgos y de modo somero, a diferencia de la historia, busca regularidades y explicaciones causales, antes que descripciones de casos específicos. En oposición a la filosofía política, aspira a elaborar hipótesis claras, sujetas a procedimientos de control empírico contrastable y, por último, mientras que el derecho se interesa por la verificación de la correspondencia entre las conductas y las normas, la tarea de la ciencia política es analizar y buscar explicaciones causales en dichos comportamientos.

La segunda mitad el siglo XX fue testigo del auge de la ciencia política, una forma de estudiar la política de acuerdo con cánones y procedimientos aceptados por la comunidad de científicos sociales y universitarios. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se generó una segunda ola de implantación institucional de la ciencia política. Las experiencias de la profunda crisis económica y social de entreguerras que había dado lugar al fascismo, cuestionando la solidez de las viejas democracias liberales, plantearon los argumentos centrales para desarrollar nuevos paradigmas a partir de los cuales reconstruir los Estados democráticos de Derecho. Frente a la aparente consolidación de economías centralmente planificadas al este del continente europeo, en Occidente, tanto las elites políticas como las académicas pensaron en la necesidad de recomponer el Estado social de derecho, en sus bases institucionales y simbólicas y también en los productos y rendimientos sustantivos de su acción. La formación de nuevas elites políticas y administrativas era, ante todo, una necesidad. Y con esto devino, entre otros hechos, el crecimiento de los sistemas universitarios. Junto al crecimiento económico de los años sesenta, se incrementaron los departamentos especializados en ciencias sociales, institutos de investigación, revistas científicas, profesores, investigadores y

la matrícula de estudiantes. A nivel corporativo, la *International Political Science Association* (IPSA), creada en 1949, fue la institución encargada de impulsar la presencia a nivel internacional de la ciencia política.

Desde aquel impulso hasta nuestros días, la ciencia política se fue convirtiendo en una disciplina específica reconocida por el resto de las ciencias sociales y por la sociedad. Su campo disciplinar se ha ido ramificando en áreas temáticas propias que se ocupan de estudiar en forma pormenorizada diferentes dimensiones del fenómeno político.

1) El primer campo temático dentro de la ciencia política es el estudio de la *Teoría Política* que, a través del examen y la elaboración de las grandes sistematizaciones, sigue buscando dar respuestas a las preguntas clásicas sobre el poder, los conflictos, la autoridad, la justicia y la igualdad. En esta área también se incluyen las obras de filosofía política y las que tratan sobre la historia de las ideas políticas.

2) En segundo lugar, la denominada *Política Comparada* que se centra en el análisis en espejo de estructuras y procesos políticos de diferentes áreas geográficas, países o regiones. Así, se pueden comparar las formas de gobierno, las burocracias o las culturas políticas de distintas unidades de análisis, como una estrategia metodológica para encontrar regularidades en el comportamiento político.

3) En los últimos años se ha prestado especial atención al papel que las diferentes instituciones cumplen en el funcionamiento de los sistemas y regímenes políticos. Legislaturas, poderes ejecutivos, reglas electorales, partidos políticos y grupos de interés son algunas unidades de análisis de los *Estudios Institucionales*.

4) Los análisis de *Opinión Pública* se han convertido en un área de relevancia, por ejemplo, analizando el comportamiento electoral de los votantes o el cambio o la continuidad de las opiniones sobre determinadas cuestiones de interés político. Se podrían incluir aquí los trabajos sobre la metodología del análisis político y los desarrollos del marketing político.

5) Con el mayor reconocimiento social hacia la ciencia política, los gobiernos han comprendido que esta disciplina puede con sus aportes mejorar significativamente el desempeño de las *Políticas Públicas*, por lo que el estudio de los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las decisiones estatales se ha convertido ya en un área específica.

6) Por último, es necesario mencionar el estudio de las *Relaciones Internacionales*, que trata sobre las relaciones entre Estados, sobre la política exterior de los diferentes países y el accionar de entidades no estatales trasnacionales.

3. PODER, DOMINACIÓN Y POLÍTICA

3.1. El "poder" y la "política" de los clásicos

En todo comienzo son necesarios una decisión y un punto de vista. Hacerlos explícitos será altamente productivo para los mejores resultados del presente intento de discutir y aprender sobre política y ciencia política. En lo que sigue de este capítulo se incluye una combinación crítica de saberes, posiciones y puntos de vista generados por dos pensadores clásicos, de peso

propio y significativo –Karl Marx (1818-1883) y Max Weber (1864-1920)– a quienes a lo largo de este capítulo serán retomados como puntos de partida de numerosas derivaciones y enfoques contemporáneos.

De la mano de estos autores paradigmáticos, resultará más fructífero volver sobre las preguntas clásicas de la ciencia política, ¿en qué consiste la política, cuáles son sus contenidos, y la lógica de su dinámica de cambio y transformación? Una lectura abierta y no sesgada de la obra de Marx permite entender, con relativa claridad, que uno de los principales objetivos de su análisis era dar cuenta de las articulaciones entre actuaciones –tanto de individuos como de grupos– en diferentes áreas de la vida social, especialmente en los ámbitos económico y político. De esta manera es posible entender la afirmación siguiente (y sus derivaciones):

> *Nos encontramos, pues, con el hecho que determinados individuos, que como productores actúan de un determinado modo, contraen entre sí estas relaciones sociales y políticas determinadas. La observación empírica tiene necesariamente que poner de relieve en cada caso concreto, empíricamente y sin ninguna clase de falsificación, la trabazón existente entre la organización social y política y la producción* (Marx y Engels, 1972: 25).

Es entonces necesario realizar el estudio diacrónico, esto es, dinámico e histórico, de lo que Marx llamaba las "relaciones sociales de producción" y de las actividades de producción (en el ámbito económico), pero también, y en extensión, de las relaciones políticas y de las actividades políticas, esto es, de las relaciones respecto del manejo del poder político. Se trata de explicar la capacidad que tienen determinados actores sociales para llevar adelante dos tareas fundamentales: a) decidir cursos de acción sin importar posibles resistencias por parte de otros, y b) asegurar la reproducción de esas condiciones, teniendo en cuenta, como afirmaba Engels, que el poder político de un grupo o de una clase descansa siempre en una función económica, social (Engels, 1948: 217).

Esto permite entender que toda conflictividad social es y se expresa siempre en una lucha política y por lo tanto: *"toda clase que aspire a implantar su dominación tiene que empezar conquistando el poder político, para poder presentar su interés como el interés general"*, en base a lo cual adquiere un sentido particular la afirmación *"…no digáis que el movimiento social excluye el movimiento político. No hay jamás ningún movimiento político que, al mismo tiempo, no sea social"* (Marx y Engels, 1972: 35 y 50). En este punto los creadores del materialismo histórico ayudan a poner de relieve la existencia de una relación específica entre poder "material" (económico) y poder "espiritual" (político) que permite introducir la discusión sobre la autoridad y la dominación, o bien, más específicamente, sobre el poder de las ideas de las clases dominantes. De esta manera, es posible comprender que las relaciones socioeconómicas y las relaciones políticas constituyen una unidad, de la que surge la necesidad de analizar las interrelaciones que se generan entre ambos niveles, por ejemplo, las complejas articulaciones entre el Estado y el mercado.

De *Economía y Sociedad* de Max Weber se han seleccionado las argumentaciones que más se relacionan con una conceptualización de lo político. Allí Weber precisa su concepción de **poder**, **dominación legítima** y **disciplina**. Entendiendo por **poder** la probabilidad de imponer la voluntad propia en una relación social aun contra cualquier tipo de resistencia por parte de los otros participantes de esa relación. Por **dominación legítima,** la probabilidad de que un mandato, con contenido determinado, sea obedecido por un conjunto de personas en base a la creencia en su legitimidad. Y, por **disciplina**, la probabilidad de encontrar

obediencia a un mandato pero de forma pronta, simple y automática, basada en actitudes arraigadas. Con estos elementos, como se verá a continuación, se puede dirigir sustantivamente la discusión hacia el tema del Estado moderno y de los partidos políticos. Siempre y cuando no se pierda de vista que en las argumentaciones de Max Weber el concepto de dominación legítima está teóricamente asociado a la idea de eficacia, de mandato eficaz y de autoridad.[1] Noción weberiana que influirá de tal modo en la concepción occidental de la política que, con mayor o menor claridad, ésta aparecerá definida por su carácter autoritativo –vale decir, por su carga de autoridad– sobre el conjunto de lo público. Puntualmente, la siguiente aseveración de Weber abre el camino hacia la discusión de y sobre lo estatal, institución y ámbito que concentra en el presente la autoridad: "*el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo-burocrático*" (Weber, 1984: 175). Lo que allí se destaca es el hecho de que la manera estatal de ejercer la dominación es la más racional, debido a que permite alcanzar precisión, continuidad, disciplina, rigor y confiabilidad. Una aplicación directa de esta perspectiva emerge en el tratamiento del **Estado moderno** pensado como una asociación política –esto es, especializada en el ejercicio de la dominación y del poder– de base territorial, siendo una de sus características definitorias la pretensión del monopolio del uso de la violencia legítima por parte de su cuadro administrativo-burocrático. En palabras del propio Max Weber:

> *"Todo Estado está basado en la fuerza", dijo Trotsky en Brest-Litovsk. Y, en efecto, ello es correcto. Si no existiese ninguna institución social familiarizada con el uso de la violencia, entonces quedaría eliminado el concepto de "Estado" y aparecería una condición que podría designarse como "anarquía" en el sentido específico de la palabra. Desde luego, la fuerza, evidentemente, no es el medio natural, o el único medio, del Estado –nadie lo dice–, pero la fuerza es un medio específico del Estado. Hoy en día, la relación entre Estado y violencia es especialmente íntima. En el pasado, instituciones muy diversas –empezando por la estirpe– han conocido el uso de la fuerza física como algo bastante normal. Sin embargo, en la actualidad, debemos decir que un Estado es una comunidad humana que se atribuye (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado. Observen que el "territorio" es una de las características del Estado. En el momento presente, el derecho de emplear la fuerza física se adscribe específicamente a otras instituciones o individuos sólo en la medida en que el Estado lo permite. Se considera el Estado como la única fuente del "derecho" a hacer uso de la violencia. En consecuencia, para nosotros, "política" significa esfuerzos para compartir el poder, o esfuerzos para influir sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o entre grupos dentro de un Estado* (1996: 83-84).

Si del poder social se trata, la línea de desarrollo de toda discusión organizada debe pasar, entre otros elementos, por el tratamiento de los partidos políticos. Los partidos políticos, y ésta según Weber es una condición fundamental, sólo pueden existir y estructurarse como organizaciones especializadas en un contexto social relativamente desarrollado y complejo, que presente un ordenamiento racional y una "burocracia" dispuesta a cumplirlo y hacerlo cumplir. Justamente, uno de los objetivos primordiales de los partidos políticos es ejercer influencia sobre esa burocracia que goza de la autoridad y el poder políticos, y en lo posible instalar a sus partidarios dentro de ella. Es que el accionar de los partidos está encaminado al logro del poder social, lo que equivale a obtener la capacidad de influir sobre las decisiones sociales, cualquiera que sea su contenido.

Pero la conflictividad moderna, crecientemente compleja y contradictoria, muestra que, por ejemplo, los partidos políticos tienen que competir con otras organizaciones en el cumplimiento de ciertas funciones que tradicionalmente parecían pertenecerles de un modo casi monopólico. Es importante por esto tener en cuenta lo que Juan Carlos Portantiero (1985: 44) argumentaba significativamente en las siguientes líneas:

> *La corporativización de la política en las sociedades complejas no es un mal intrínseco que deba ser exorcizado. Es un producto del crecimiento de la participación de los sectores subalternos, que obligan a redefinir el papel de los partidos y de la burocracia estatal en el proceso de toma de decisiones. Todo Estado moderno supone algún grado de corporativización: no hay en la actualidad regímenes corporativos abstractamente diferenciados de otros no corporativos… Estado y sociedad son dos sistemas interpenetrados por una cantidad creciente de relaciones mutuas que se organizan en el sistema político y desde allí se proyectan hacia el gobierno… el peso excesivo de las corporaciones es indicativo de la escasa densidad del sistema de partidos, con lo que el equilibrio se resuelve teóricamente con el potenciamiento de éste y no con la minimización o destrucción del mundo corporativo.*

Lo que surge de esta perspectiva es que la **política contemporánea** consiste, en lo fundamental, en el manejo del poder y la dominación en contextos societales en los que se ha desarrollado tanto un Estado moderno, como un régimen político y un conjunto de dinamismos –de representación, electorales, de presión, etc.– relacionados con la inclusión/exclusión y con las actividades políticas de diversos grupos y organizaciones sociales.

3.2. Algunos desarrollos posibles y necesarios a partir de los clásicos

Las marcas positivas que han dejado las argumentaciones de los clásicos sobre estos temas pueden apreciarse en las producciones de muchos investigadores que las han incorporado –más o menos explícitamente– aun sin dejar de lado su análisis crítico. Puede afirmarse que la discusión disciplinaria contemporánea debe la mayor parte de su contenido sustantivo a las ideas de los clásicos que hemos referido. No obstante, se ha generado un cierto acuerdo sobre la necesidad de incluir algunas diferenciaciones sobre el tratamiento del concepto de política, derivadas de los procesos históricos que han afectado la complejidad de las sociedades, tanto en sus diferentes niveles –económico, social y político– como en sus múltiples articulaciones.

De esta manera, se ha casi generalizado el uso de las tres formas de hacer referencia a la política presentes en la tradición anglosajona. En primer lugar, la política en el sentido de *polity*. Con ello se hace referencia a la "sociedad política", la organización política, la forma y las estructuras políticas en las que se desenvuelve la actividad política. Ello incluye la identidad y los límites de la comunidad política, tanto en términos de territorio como de población, comprendiendo a actores, procesos y el entramado institucional –en sus múltiples niveles–, con sus funciones y personal específicos. En segundo lugar, la política en el sentido de *politics*, es decir, el accionar político, los procesos anclados en el poder o con capacidad de influir sobre la acción de otros individuos. Incluye la naturaleza del poder, su distribución y transmisión, su ejercicio y sus límites. En tercer lugar, la política en el sentido de *policy*, es decir, el contenido y los resultados, las políticas públicas, la política como programa de acción aplicado a la sociedad, que es política pública desde el momento que afecta a la sociedad con carácter universal y obligatorio. Si específicamente, y en particular, se concentrara el interés

en el estudio de un régimen político democrático, la aplicación del esquema anterior haría posible diferenciar en términos analíticos entre la democracia como forma (*polity*), como conjunto de procesos de diseño y toma de decisiones cargadas de poder y autoridad (*politics*) y como resultado en tanto generación de políticas públicas (*policy*).

El otro elemento que es necesario ubicar expresamente en la discusión remite a la relación entre lo político y lo público, que será tratada con mayor extensión más adelante. Bastaría quizá por ahora referir el argumento desarrollado por Hannah Arendt (1906-1975) en el sentido de que la política surge como la actividad humana más importante por su articulación con lo público, y porque se expresa como interacciones entre individuos libres e iguales. Es claro que para Arendt (1993) la política es fundamentalmente política democrática (mientras que las otras "políticas" son casi sólo pura violencia), lo que supone necesariamente una pluralidad, pero una pluralidad en la que se respeta por encima de toda otra argumentación la individualidad de cada ciudadano. Es en este sentido que la pensadora alemana propone estudiar, como proceso histórico central, lo que denomina "la alienación del mundo moderno", la violencia y el totalitarismo asociados a la masificación, a la pérdida del diálogo y a la ruptura del discurso como forma de articulación política entre los seres humanos.

Versiones más recientes de esta noción según la cual la política se interrelaciona inevitablemente con lo social, tal como lo establecieron Karl Marx y Max Weber, podemos encontrarlas en las concepciones del Estado que han delineado los politólogos argentinos Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak. El primero al concebir al "Estado" no sólo como un conjunto de instituciones, sino también y ante todo, *como el entramado de relaciones de dominación "política"* […] *que sostiene y contribuye a reproducir la "organización" de clases de una sociedad* (O'Donnell, 1997b: 64). Mientras que el segundo asigna al Estado "nacional", núcleo de sus argumentaciones, los siguientes atributos:

> *1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones internacionales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación* (Oszlak, 2004: 16-17).

4. ENCRUCIJADAS EN EL DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL

4.1. Sobre la autonomía de la política

Uno de los objetivos de este capítulo es reflexionar sobre un conjunto de cuestiones y problemas referidos a la política y a la ciencia política como, por ejemplo, las diferentes formas de organización de un orden político, o las complejas relaciones entre acción política intencional y la dinámica de la sociedad. También se imponen como materias recurrentes en

la disciplina, las consecuencias del actual proceso de personalización de la política junto a la expansión del individualismo; dos fenómenos que parecen imponer ciertos tipos de liderazgo político (Floria y García Belsunce, 2005; Lipovetsky, 1998). Para poder presentar ordenadamente el esquema básico de la argumentación se comienza con el tratamiento de un tema controversial, que se ha extendido en forma considerable en algunos círculos de especialistas e investigadores. Se trata de un cruce e intercambio de ideas relacionado con la autonomía de lo político con respecto a otras áreas, en particular la sociedad o la economía.

Aun partiendo del hecho de que ésta no es una discusión menor, es posible percibir al mismo tiempo que algunos autores, llevados por su afán de especificar el campo de estudio de la ciencia política, han exagerado considerablemente los grados de autonomía exigidos y planteados de lo político y de la ciencia política en relación con otras prácticas y saberes científicos, respectivamente. Con esa visión estrecha se tiende a perder de vista, en términos explicativos, las productivas interacciones entre diversas dimensiones de la actividad humana que constituyen núcleos importantes de trabajo, como por ejemplo las relaciones entre política y estructura social, entre Estado y mercado, entre sociedad política y sociedad civil. Por cierto que una forma sencilla, y poco dramática, de tratar en parte esta problemática se encuentra en Manuel Pastor (1990: 7) quien desarrolla el siguiente argumento:

> *en principio, es preciso admitir que "lo político" forma parte de lo social, ya que este ámbito es más general que aquél. Resulta así que "lo político" es aquel ámbito de la sociedad en el que se producen relaciones de poder, esto es, relaciones de mando y obediencia o bien –y ello dependiendo de los factores que uno decida acentuar– se trata de aquel ámbito en el que se dirimen los conflictos entre los grupos sociales por los bienes colectivos. En otras palabras, un espacio de lucha de intereses no exclusivamente formal y cuyo resultado es favorecer a unos con preferencia a otros.*

Poner de manifiesto con claridad las interacciones existentes entre lo político y otras áreas de la realidad no supone una *capitis diminutio* para la ciencia política, sino que por el contrario, ésta se verá potenciada al mostrar su propia especificidad en relación con una complejidad que debe ser enfrentada pluridisciplinariamente.

4.2. Reflexiones básicas sobre el objeto de estudio

A partir de lo anterior es posible comprender, como ha sido explícitamente planteado, entre otros por Giovanni Sartori (1984), que toda discusión sobre la posibilidad de una ciencia política, es decir, de un pensamiento sistemático y metódico sobre la actividad política, supone un tratamiento específico y crítico de este último concepto y de sus articulaciones. Esto es así porque tomando en cuenta varios aspectos del problema es posible concluir que sin una idea teórica clara del objeto de estudio –la actividad política, el poder político, la autoridad política, etc.– es casi imposible tratarlo de manera sustantiva. Consecuentemente, un análisis científico de la actividad política, de sus condiciones y resultados, tanto coyunturales como históricos, supone aceptar la existencia de un objeto definible y relativamente específico, así como contar con una perspectiva teórico-metodológica para su estudio.

Sin entrar en la controversia sobre el método en las ciencias sociales, es posible constatar que en la ciencia política, al igual que en las otras ciencias sociales, coexisten diversas perspectivas teórico-metodológicas. Cada investigador, en un momento determinado de su formación, luego de sopesar los pro y contra de cada una de estas perspectivas (al menos esto sería lo aconsejable), deberá seleccionar aquella que considere más productiva para el tipo de

tarea que pretenda enfrentar. Sin embargo, conviene tener en cuenta un punto de partida de gran importancia metodológica, extraído de la obra de Johan Galtung (1967). Desde el inicio se trata de enunciar argumentos explicativos teóricamente guiados y fundamentados, de "decir cosas" sobre unidades de análisis utilizando variables y relaciones entre variables, esto es, a través de hipótesis (proposiciones que se ponen a prueba en el proceso de investigación). Las unidades de análisis pueden ser individuales o colectivas (personas, o grupos sociales, o países, por ejemplo) y las variables –en oposición a las constantes– son elementos de la realidad que pueden tomar distintos valores (por ejemplo, edad, sexo, orientación ideológica, tipo de régimen político, tipo de sistema electoral, peso o posición relativa de los países en el contexto internacional, etc.).

Las **investigaciones de la ciencia política,** esto es, los estudios sustantivos y metódicos destinados a lograr grados apreciables de comprensión y explicación de los sistemas de relaciones de poder y dominación en una sociedad determinada, tienen una conexión particular con los problemas públicos. En un lugar central se incluye además en estos estudios, el análisis de las acciones y actividades de los actores involucrados en dichas relaciones (tanto individuales como colectivos) y los resultados institucionalizados de las mismas. Las instituciones, producto del accionar humano, consideradas históricamente, se convierten en elementos que fijan límites y condiciones a ese mismo accionar. Uno de esos elementos centrales, cargado de institucionalidad, es justamente la definición del orden político que se busca instaurar o mantener.

Para Sheldon Wolin *"…toda investigación política se dirige, en alguna medida, hacia los factores que favorecen o contrarían el mantenimiento del orden…"* dado que *"el poder político se ocupa de los intereses generales compartidos por todos los integrantes de la comunidad; la autoridad política se diferencia de otras formas de autoridad en que habla en nombre de una sociedad considerada en sus características comunes"* y partiendo de la base que la actividad política incluye los siguientes puntos (Wolin, 1974:18-20):

a) una forma de actividad centrada alrededor de la búsqueda de ventajas competitivas entre grupos, individuos o sociedades;

b) una forma de actividad condicionada por el hecho de tener lugar dentro de una situación de cambio y relativa escasez;

c) una forma de actividad en la cual la prosecución de beneficios produce consecuencias de tal magnitud que afectan de modo significativo a la sociedad en su conjunto o a una parte sustancial de ella.

Es decir que se pueden entender *las actividades políticas como respuestas a cambios societales profundos. La política genera conflictividad y es al mismo tiempo un conjunto de mecanismos para resolver conflictos y promover reajustes.*

Desde otra perspectiva teórico-metodológica denominada "escuela crítica alemana", Wolfang Abendroth y Kurt Lenk afirman que

> *la tarea constitutiva de la politología se centra en el análisis de las condiciones del poder político, de sus formas concretas de manifestación, así como de sus tendencias evolutivas. Los principales objetos de investigación son: las relaciones entre el poder político y la sociedad; la consolidación institucional del poder político en una forma de dominación política, sobre todo en el estado moderno; el comportamiento político,*

en especial el proceso formativo de la voluntad política […] *La politología tal como la entendemos aquí* […] *está orientada hacia una teoría crítica de la sociedad…* (1971: 13-14).

En este capítulo se sostiene que la idea constitutiva de una teoría crítica es entender a las instituciones políticas como construcciones históricas derivadas del accionar humano. Por lo tanto, es factible su crítica y transformación a través de la misma actividad política que enmarcan y posibilitan. Es por esto que continuamente se destaca que si bien las instituciones son de gran importancia en la explicación de la acción política, lo realmente central es la relación entre los actores políticos y las instituciones.

Es posible entonces destacar que a partir de lo anterior aparece delineado uno de los problemas centrales del pensamiento político que se encuentra presente con mayor o menor fuerza en todas las perspectivas teórico-metodológicas: las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre el poder y la estructura social, entre el Estado y el mercado.

En un clásico contemporáneo, como *Estado nacional y ciudadanía* de Reinhard Bendix (1916-1991), se puede encontrar un plan de investigación cuyas coordenadas, muchos años después, conservan una vigencia sorprendente. Leídos con atención los siguientes extractos enseñan certeramente un camino de indagación: *"…el hecho decisivo de la formación del estado nacional es el ejercicio ordenado de la autoridad pública en el ámbito de una nación…,* […] *nuestro propósito es delinear el equilibrio recíproco de las circunstancias en las que descansa la legitimidad de un orden político. El orden dentro de una comunidad política puede entenderse en términos de su opuesto: la anarquía* […] *Por lo tanto, cierta subordinación de los intereses privados a los intereses públicos y de las decisiones privadas a las decisiones públicas es condición sine qua non de una comunidad política"* (Bendix, 1974: 29).

Nuevamente, aparece delineada en forma privilegiada la relación genética y constructiva que mantienen lo político y lo público en relación con una sociedad determinada históricamente y con la comunidad política que se constituye y expresa en dicha sociedad.

4.3. Lo público y la política

Los cambios que se han producido en las últimas décadas a nivel internacional y sus consecuentes impactos sobre los sistemas nacionales –globalización, expansión predominante de las relaciones de libre mercado y de las interpretaciones económico-sociales, en particular sobre las funciones del mercado derivadas de la escuela neoclásica– han tendido a fragilizar de manera específica la actividad política alejando a la ciudadanía de la misma. Zygmunt Bauman lo ha expresado de manera sustantiva y clara al argumentar que *"el arte de la política, cuando se trata de política democrática, se ocupa de desmontar los límites de la libertad de los ciudadanos, pero también de la autolimitación: hace libres a los ciudadanos para permitirles establecer, individual y colectivamente, sus propios límites, individuales y colectivos"* (2001: 12).

Pero como también lo señala este autor, contemporáneamente se ha extendido una tendencia a rechazar cualquier tipo de autolimitación "*…como si no existiera otra opción más que la dictadura del mercado y la del gobierno*", lo que produce un efecto antipolítico realmente notorio. Es así como según Bauman surge la derivación más directa e impactante de la crisis de la política, ya que *"…la aversión a la autolimitación, el conformismo generalizado y la consecuente insignificancia de la política tienen un precio… el precio de la mala política: el sufrimiento humano".*

Pero lo que genera este sufrimiento no es la confrontación de intereses en sí misma, sino las condiciones de su procesamiento y sus consecuencias. De esta manera, lo que es posible observar cada vez con mayor nitidez es la coexistencia de situaciones de expansión económica, democracia política y aumento de las desigualdades sociales. Surge aquí, entonces, una problemática central para la discusión de las características y dinámica de los regímenes políticos en general y de los democráticos en particular: ¿es posible la persistencia relativamente estable (y en qué condiciones) de regímenes políticos en los cuales se expanden las desigualdades sociales? Ésta no es una problemática novedosa pero no por ello debe ser dejada de lado, ya que sus consecuencias han pasado por una etapa de metamorfosis particularmente interesante. Por ejemplo, como ha sido tratado e investigado en otro trabajo (Aznar, 1972), en los años 50 y 60 del siglo XX los países latinoamericanos con mayor conflictividad sociopolítica anti *status quo*, esto es, antigubernamental, eran aquellos con buenos índices de crecimiento económico, fuerte presencia de capitales extranjeros en sus economías y distribuciones regresivas del ingreso. Actualmente, en cambio, en muchos de esos países que muestran similares características, la conflictividad parece haberse convertido en desinterés, apatía política, o directamente en un cierto estado de resignación.

Es por esto que es posible y productivo analizar la actividad política desde la perspectiva del pensamiento estratégico. Juan C. Rey argumentó hace ya muchos años que *"existe una larga tradición de pensamiento político, comúnmente denominado 'realista', para la cual la política es lucha o conflicto de intereses entre actores diversos, ya sea entre Estados, en el caso de la política internacional, ya sea entre partidos, grupos o individuos en el caso de la política nacional*" (1980: 191). Conjugando esta perspectiva realista con una analogía clásica entre política y guerra, Rey afirma que es posible trabajar con la idea de estrategia política, "*para lograr que los intereses de un Estado, de un partido o de un grupo, prevalezcan en el conflicto sin armas frente a otros actores"* (Rey, 1980: 192).

Según Rey, en los "juegos" de estrategia se *"ha de tomar en cuenta la existencia de uno o más adversarios con intereses contradictorios a los nuestros, que tratarán de adivinar nuestras intenciones y anticipar nuestras acciones y que debemos derrotar o ser por ellos derrotados"* (Rey 1980: 207). Es decir, que los individuos, grupos o países deben ser considerados y tratados como agentes capaces de articular sus intereses con los activos con los que cuentan (materiales, organizativos e ideológicos) de manera tal de privilegiarlos en detrimento de los intereses de los adversarios.

Desde una perspectiva en la que es posible encontrar algunos orígenes teórico-conceptuales comunes a la planteada por Rey, Carlos Acuña (1995: 15) discute la temática de las acciones y estrategias políticas a partir de la noción de matriz política. Así, afirma que

> *podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que:*
>
> *a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos;*
>
> *b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles;*
>
> *c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones socio-políticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses.*

Aquí surge con claridad lo que se ha denominado la relación estructura-agencia y su importancia en el análisis político ya que *"las condiciones o variables estructurales son centrales en la definición de las propiedades de la matriz porque fijan los límites de aquello que es factible alcanzar o no en un momento dado en una sociedad"* (Acuña, 1995: 17). Pero,

si bien las condiciones estructurales fijan los límites de factibilidad de las estrategias específicas, éstas, a su vez, son la resultante de una intencionalidad que se materializa dentro de marcos donde la organización de grupos sociales, las instituciones estatales y el régimen político y legal fijan y son las reglas que determinan probabilidades diferenciales para el logro de los diversos objetivos (Acuña, 1995: 17).

Consecuentemente, se puede derivar de toda esta discusión que la ciencia política y las investigaciones sobre los fenómenos políticos suponen, entonces, la existencia de agencia, esto es, de actores –tanto individuales como colectivos– que desarrollan acciones destinadas a lograr imponer sus intereses, mejorar su posición en la estructura social, o transformar la misma en un contexto de orden y conflictividad relativamente institucionalizado. Pero es importante subrayar que tanto los tipos de actores predominantes así como también sus formas de organización y de confrontar conflictivamente, tienen una marca histórica determinante. Como lo expresó, entre otros, Karl Marx, cada generación transforma en parte su contexto de vida y trabajo, y posteriormente trasmite a la siguiente el conjunto de condiciones y relaciones estructurales, políticas, económicas, sociales e ideológico-valorativas en la que esta última desarrollará su propia agencia.

La idea de agencia política entendida en términos de la capacidad de los individuos para obrar de acuerdo con la determinación de su voluntad tiene una fuerte relación con las formas posibles de enfrentar, por un lado, cuestiones centrales (como la del orden político dominante), y, por el otro, los problemas sustantivos, es decir, las diferentes "soluciones" históricas en relación al régimen político y al gobierno.

En las secciones siguientes se retomarán críticamente algunas de estas cuestiones y problemas, tratando de poner de manifiesto tanto su importancia como las consecuencias posibles de su dinámica histórica en relación con el mejoramiento o la degradación de las oportunidades vitales de diferentes sectores de la población.

5. ACERCA DE LA HISTORIA, LA INCERTIDUMBRE Y EL ORDEN POLÍTICO

5.1. Lecciones clásicas

Uno de los mitos más difundidos entre ciertos cultores del pensamiento político y social contemporáneo –a partir del cual se levantan muchas de las banderas de la "cientificidad" y la "modernidad"– consiste en declarar y en festejar la "muerte" de los clásicos. Esto tiene una ventaja innegable: evita el trabajo de leerlos, entenderlos, criticarlos y permite, consecuentemente, "superarlos", por exclusión.

Pero por esa vía, al parecer libre de dificultades, se llega en la mayoría de los casos al límite de la obviedad y de una falsa contemporaneidad, basada en la negación de la historia de la disciplina. Se pierde de esta manera la posibilidad de comprender su estado actual como resultado de una dinámica contradictoria y compleja, de una relación dialéctica entre

pensamiento y realidad política. Por otra parte, el desconocimiento –a veces real y a veces fingido– de las contribuciones fundamentales de los pensadores anteriores permite y conduce al descubrimiento de "novedades" que tienen, en algunos casos, muchísimos años de provechosa existencia. Por lo tanto, avanzar e innovar en el ámbito del pensamiento político y social es imposible sin tener conciencia de que en buena medida los clásicos son, en términos teóricos y metodológicos, nuestros contemporáneos y que algunas de sus contribuciones son los puntos de derivación de los conocimientos con los que se trabaja e investiga.

Cualquiera que sea la posición adoptada con respecto al desarrollo de la ciencia –desde una perspectiva puramente acumulativa en la que los conceptos se van elaborando sobre la base de lo ya dicho, hasta las posturas más radicales que sustentan la idea de rupturas conceptuales revolucionarias en las que el momento de la creación surge a partir de la destrucción de las teorías existentes–, no puede negarse la necesidad del conocimiento de los paradigmas fundamentales, ya sea para seguir desarrollando el camino iniciado por los fundadores o para abrir nuevas perspectivas desde el rechazo crítico de lo dado. Muchas de las categorías que hoy están de moda pueden rastrearse hasta el pensamiento de los filósofos griegos y, a pesar de sus reformulaciones y su adaptación a realidades políticas y sociales diferentes, a veces siguen preñadas de sus significados iniciales, de los supuestos que les dieron origen y de las intenciones políticas que las sustentaron. Despojarlas de su historia conduce a caminos ideológicos a menudo peligrosos por su poder de fascinación, tales como pensar que la historicidad de las perspectivas no da cuenta de la especificidad de los hechos actuales, que exigen de nuevas categorías adecuadas a su propia dinámica. El abuso de concepciones de este tipo puede derivar en enfoques ahistóricos de las ciencias sociales, tan difundidos en algunos ámbitos académicos y que han resultado tan perniciosos para la comprensión de la realidad social.

Se intenta aquí, en oposición a esas perspectivas, poner de manifiesto que la incorporación de la historia en los análisis políticos no pasa solamente por la comprensión del movimiento histórico de la realidad material, sino también por la comprensión del devenir histórico del mundo significativo que mediatiza las diversas formas de pensar las relaciones sociales en las que los individuos se encuentran inmersos. Refiriéndose a la filosofía política, pero con una sustantividad que permite la aplicación de su exposición a las ciencias sociales en general, Sheldon Wolin señala la importancia de lo que denomina la tradición de discurso. Una de las preguntas que formula, y también su respuesta, son de particular importancia:

> *¿Acaso no toma habitualmente una contribución la forma de una "comprensión" de un error tradicional, sin pretender echar por la borda la totalidad? En este sentido el pasado nunca es del todo sustituido; se lo recupera constantemente, en el momento mismo en que el pensamiento humano parece ocupado con los problemas peculiares de su época. El resultado es una "coexistencia" de elementos diversos –en parte nuevos, en parte heredados–, lo viejo destilándose en lo nuevo y lo nuevo recibiendo la influencia de lo viejo* (Wolin, 1974: 35).

Es decir que esta interacción entre las viejas y nuevas categorías de análisis tiene como base el conjunto del material conceptual elaborado con anterioridad, que transmitido y modificado es utilizado como un cuerpo de conocimientos heredado. El análisis crítico del resultado teórico de esta dialéctica es el que debe poner de manifiesto el alcance y la productividad comprensiva de las diversas propuestas en términos de su relación con los procesos político-sociales y su dinámica histórica.

5.2. Teorías y realidad política

El punto de partida elegido para ordenar la discusión siguiente es el principio epistemológico según el cual los objetos de análisis –los procesos políticos y sociales, en este caso– no son aprehensibles a través de la experiencia inmediata, sino que deben ser captados mediante las categorías de análisis que son su expresión teórica. Esto permite no perder de vista la importancia fundamental que se le asigna a la teoría en relación con el análisis de la realidad política. Se hace referencia, por lo tanto, al hecho de que las categorías de análisis son el producto de una actividad específica; el trabajo teórico definido como el proceso de producción de conocimientos científicos sobre lo concreto real.

A partir de lo anterior surge un problema fundamental relacionado con el conocimiento en general y con el análisis sociopolítico en particular: el de la experiencia inmediata del objeto de conocimiento. Solamente desde el objeto es imposible elucidar el campo de análisis político; es preciso hacer referencia al método, al cómo del conocimiento; más específicamente, plantear y explicar la relación entre teoría, método y realidad.

Es importante señalar que, en principio, no existen métodos aislados, sino que teoría y método se condicionan mutuamente, conformando lo que denominamos perspectivas teórico-metodológicas. Esta relación puede ser entendida en el sentido de que los supuestos teóricos condicionan los elementos metodológicos mientras que las limitaciones del método repercuten en las consecuencias de la teoría; lo que puede ser expresado al afirmar que toda teoría implica algún método y que el método se constituye como tal en la medida en que se expresa a través de una teoría.

La perspectiva teórica al interior de la cual se conforma un método limita los distintos modos de conocer la realidad. El **método científico** puede ser considerado como un conjunto de categorías y normas de procedimiento por medio de las cuales se aborda la realidad, indicando cómo conocerla científicamente, pero que se realiza siempre dentro de la dinámica de la teoría. La articulación entre teoría y método es la clave de la posibilidad de alcanzar un nivel adecuado de comprensión y explicación de la realidad que es, en definitiva, uno de los objetivos principales del análisis. Surge así, claramente, que el punto de partida fundamental en la tarea de comprender la realidad política, sin caer en la ilusión de lo inmediato y lo aparente, es el trabajo teórico-metodológico de creación de categorías de análisis, del planteamiento de sus posibles relaciones y de la elaboración de la puesta a prueba para la aprehensión de los procesos histórico-sociales.

Se concibe, consecuentemente, el estudio de la realidad sociopolítica como el análisis y la explicación de la génesis y la transformación de las estructuras sociales objetivas con el fin de producir conocimiento crítico acerca de los sistemas de relaciones políticas y sociales, entendidos como el espacio en el que, bajo determinadas condiciones históricas, se desarrolla la *praxis* de los actores individuales y colectivos. Estos complejos de relaciones políticas y sociales presentan dos características que operan conjuntamente: *permanencia* (cierta regularidad y constancia del fenómeno) y *variabilidad* (dentro de la permanencia, la estructura de las relaciones cambia de una sociedad a otra o en una misma sociedad en épocas históricas distintas).

Piénsese, por ejemplo, en el problema del régimen político de gobierno de una sociedad: es bastante claro que a partir de cierto nivel de complejidad todas las sociedades tienden a generar relaciones de gobierno y autoridad entre dirigentes y dirigidos, así como también

reglas formales e informales sobre el poder y su uso. Pero al mismo tiempo es cierto que estas relaciones y reglas pueden ser, y de hecho lo son, distintas en una misma sociedad en diferentes períodos, o en distintas sociedades en un mismo momento, generando especificidades diferenciales que pueden dar lugar a la estructuración de lógicas políticas democráticas o autoritarias.

Los objetos de investigación del análisis político y social son, entonces, los complejos de relaciones sociales en vinculación con la práctica humana, entendidos como elementos de una totalidad dialéctica: las relaciones sociales como condiciones de la práctica y la práctica produciendo y transformando los sistemas de relaciones sociales. Desde esta perspectiva, la sociedad no puede ser concebida y tratada solamente como un agrupamiento de individuos sino, por el contrario, debe ser abordada como un complejo de condiciones y de relaciones en el que los individuos se encuentran recíprocamente situados: lo que lleva a centrar el análisis en la investigación y la explicación de las prácticas sociales de los individuos y los grupos en condiciones históricas determinadas. Esto remite al desarrollo de teorías que permitan entender esta práctica humana que tiene un dinamismo propio, y uno de sus principios básicos es la imposibilidad de explicar las acciones de los seres humanos si no se los sitúa en el sistema de relaciones sociales en el que se encuentran inmersos.

Lo anterior se relaciona con la complejidad constitutiva de los procesos sociopolíticos y plantea la necesidad de desarrollar esquemas interpretativos que tomen en cuenta dicha complejidad. La posición que aquí se sostiene es que las categorías científicas de análisis deben entenderse como la expresión teórica (formal-abstracta) de lo concreto-real, con lo que queda así planteado el problema de la relación entre las categorías de análisis y la realidad que intentan expresar. Sólo es posible trabajar esta problemática al comprender que aun las categorías de análisis más abstractas son el producto de condiciones históricas que poseen validez únicamente para esas condiciones y dentro de sus límites. Se hace referencia a la historicidad de las categorías de análisis, es decir, a la adecuación de la expresión teórica a la dinámica de cada realidad particular. A propósito de esta avenencia, Jean-Marie Vincent señala:

> *esa historicidad no tiene nada que ver con lo que la limitaría a captar lo evenemencial, lo efímero, lo puramente individual en una búsqueda hasta el infinito. Esa historicidadignifica que los conceptos nacen como reproducción intelectual de una realidad dada y que no pueden ser extendidos a otras realidades, por ejemplo pasadas, más que con la condición de controlar estrechamente la validez de tal transposición* (Vincent, 1973: 38).

5.3. Estado, sociedad civil y crisis

A partir de los señalamientos teóricos y metodológicos expuestos hasta aquí puede plantearse el núcleo de la propuesta desarrollada en este trabajo: la investigación de la génesis, la estructuración y la dinámica de los procesos político-sociales, de las articulaciones entre Estado y sociedad civil, conectadas con la práctica, los intereses y las estrategias de los individuos y los grupos sociales. En este sentido un campo de elaboración prioritario es el estudio de los nexos entre distintos niveles de actividad de los seres humanos, por ejemplo, entre la práctica económica y la práctica política, y sus consecuencias sobre las formas de organización y representación política dominantes en una sociedad en un momento determinado.

Al analizar la dinámica de las sociedades, y en particular la de las europeas de fines del siglo XIX y principios del XX, Antonio Gramsci (1891-1937) señalaba que

> *en cada país el proceso es distinto, pero el contenido es el mismo. Y el contenido es la crisis de la hegemonía de la clase dirigente, producido o bien porque la clase dirigente ha fracasado en alguna gran empresa política suya en la que ha pedido o impuesto por la fuerza el consenso de las grandes masas (como en el caso de la guerra) o bien porque vastas masas (especialmente de campesinos y de pequeños burgueses intelectuales) han pasado súbitamente de la pasividad política a una cierta actividad y plantean reivindicaciones que en su inorgánico conjunto constituyen una revolución. Se habla de "crisis de la autoridad" y en esto consiste precisamente la crisis de la hegemonía, o la crisis del Estado en su conjunto* (Gramsci, 1977: 129).

Las estructuras políticas y sociales, relativamente estables, no son más que objetivaciones transitorias de procesos; contienen en sí relaciones contradictorias y conflictivas que son las que determinan su transformación histórica y las que permiten explicar, en definitiva, su dinámica a través de las crisis. Se abre así un campo fundamental para el análisis político: la investigación de las crisis sociales (las que se presentan como resultado de las interrelaciones complejas entre crisis económica –del sistema productivo– y crisis política –del sistema de dominación–); el estudio de la *praxis* de las distintas fuerzas sociales que se enfrentan y de sus diferentes resoluciones histórico-concretas.

5.4. Política, contradicciones e incertidumbre

La perspectiva elegida se centra en el argumento de que uno de los elementos que subyacen a la complejidad constitutiva de los fenómenos políticos y sociales, y a su dinámica histórica, es la **incertidumbre**. Por ejemplo, Karl Marx señaló que la confrontación entre grupos con intereses contradictorios (la lucha de clases) es constitutiva de la dinámica económico-política. Pero también que su resolución no está predeterminada sino que depende de la cantidad de recursos materiales, organizativos e ideológicos que cada clase es capaz de generar y poner en acto en distintas situaciones históricas. Max Weber, por su parte, utilizó la idea de no necesariedad para introducir la noción de incertidumbre. En sus trabajos argumenta sobre la *posible* existencia de un orden social, donde el poder y la dominación son definidos en términos *probabilísticos*.

Entre otros factores, la génesis de la incertidumbre puede conectarse con las tensiones que provienen del sistema internacional y de su relación con la dinámica conflictiva interna que domina el acontecer social y se expresa en las diversas formas y estrategias de interacción entre actores sociales –tanto individuales como colectivos– y en sus diferentes resultados (Cardoso y Faleto, 1977).[2] Surge así un repertorio de soluciones posibles y alternativas relacionadas con la construcción de órdenes políticos basados, por ejemplo, en pactos constitutivos (Portantiero, 1988). Aquí se propone considerar la política y lo político, las instituciones y su dinámica como el espacio-tiempo en el que se activan los elementos posibles de ser pensados como limitadores de la incertidumbre.[3] Por un lado, el *nudo poder* –en tanto capacidad de imposición aun en contra de la voluntad de los otros actores– característico de los autoritarismos y por otro lado, la *dominación moderna* –como posibilidad de obtener obediencia a un mandato basada en la creencia en la legitimidad de lo estatuido positivamente–, uno de los elementos definitorios de la lógica democrática.

Desde esta visión es posible considerar las diferentes propuestas e interpretaciones teóricas y epistemológicas de la ciencia política como intentos de disminuir los grados de incertidumbre presentes en la realidad social. Lo que permite percibir e identificar uno de

los núcleos de la teoría política clásica y contemporánea: la comprensión de las articulaciones entre política y economía, entre política y estructura social.

Esto puede plantearse más detalladamente en relación con el concepto de orden, uno de los temas centrales y siempre presente en el debate sociopolítico. Sheldon Wolin ha señalado con precisión que

> *la preocupación por el orden ha dejado señales en el vocabulario del teórico político. En los escritos de todo teórico importante se encuentran palabras como paz, estabilidad, armonía y equilibrio. De modo similar, toda investigación política se dirige, en alguna medida, hacia los factores que favorecen o contrarían el mantenimiento del orden* (1974: 18).

Uno de los primeros recaudos a tomar en el análisis de este problema es que orden, en el sentido que se propone aquí, no supone ausencia de conflicto. Por el contrario, se entiende y asume que todo **orden político** refiere directamente a una estructuración histórica –específica y relativamente persistente en el tiempo– de las relaciones de poder y dominación; construida socialmente y expresada teórica y jurídicamente como intento y forma justamente de acotar al máximo posible los niveles de incertidumbre. Es en este sentido que es posible pensar, por ejemplo, en la democracia como orden político conflictivo, un orden político que no suprime la conflictividad sino que intenta procesarla institucionalmente.[4]

Dado el alto nivel de abstracción de la idea de **orden político**, en las diversas discusiones disciplinarias han ido surgiendo propuestas y desarrollos tendientes a reemplazarla, complementarla o especificarla. En ese conjunto de conceptos, que puede ser presentado en un gradiente de mayor a menor grado de abstracción pero también de inclusión inversa, resaltan los de "**Estado**", "**sistema político**", "**régimen político**" y "**gobierno**": los distintos ámbitos de lo político, entendido como todo aquello relacionado con lo público, el poder, la autoridad, las reglas –tanto formales como informales–, la toma de decisiones y la capacidad de dirección.

Al introducir en este esquema el concepto de sociedad civil (y por lo tanto la problemática de la ciudadanía) en sus conexiones con lo político, emerge uno de los puntos de discusión permanente del pensamiento social: el de las articulaciones entre poder y estructura social, y algunas de sus derivaciones fundamentales (las relaciones entre dirigentes y dirigidos, la problemática de la movilización y participación política, la de la representación y su conexión con los partidos políticos). Asimismo, las influencias de las corporaciones y otras formas de agregar y expresar intereses; la gobernabilidad, las matrices institucionales y el accionar de los actores en y a partir de las mismas.

6. SOBRE LA DISCUSIÓN DISCIPLINARIA, EL ESTADO Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

6.1. ¿Una nueva ciencia política?

Para poder enfrentar con posibilidades de éxito esta pregunta se impone remontarse hasta la Antigüedad clásica para encontrar la génesis del término y comprender los cambios sucesivos de su significado a través de los siglos. Lo que sigue trata de proporcionar una perspectiva rápida pero compleja, aunque no ciertamente exhaustiva.

Aquello que se entiende por "la política" y "lo político" tiene, es cierto, una extensa historia. Incluso más larga que la de las palabras mismas, y mucho más larga aun que la reflexión sistemática sobre tal actividad, reflexión que hoy es predominantemente científica: lo que conocemos y nombramos como "ciencia política".

Por lo común, se suele dividir esta reflexión sistemática en cuatro etapas principales:

1) Es en la Grecia clásica donde surgió el pensamiento organizado sobre la política. Los dos autores más importantes fueron sin duda Platón y Aristóteles, quienes elaboraron reflexiones buscando señalar, cada uno a su manera, cuál era la forma más satisfactoria y natural de la vida humana. Sus escritos han sido tan seminales que todavía hoy el mundo occidental sigue en gran medida alguna de las dos tradiciones que ellos inauguraron: o los hombres se adaptan a las mejores reglas de convivencia, o las reglas de convivencia se adaptan a los hombres que existen.

2) En la Edad Media (aproximadamente entre los años 500 y 1500), la política era vista como una dimensión interna de la vida cristiana y moral. Como toda Europa vivía bajo la gran influencia de la Iglesia católica, los caracteres de la vida humana que más importancia tenían desde el punto de vista de la reflexión eran los de la virtud y la piedad en sentido cristiano. Así, en general la reflexión sugería que la buena política era la que seguía los valores cristianos.

3) Entre los siglos XV y XVIII hay una vuelta a la naturaleza, y en el ámbito de la política esto se tradujo en el abandono de la visión teológica sobre las actividades que realizan los hombres entre sí, que pasaron a tener un nuevo fundamento: el poder o la autoridad ya no se basan en la elección divina, su aceptación no es necesariamente virtuosa, la vida no necesariamente es la antesala de la salvación eterna, y las leyes y la paz no son una bendición del cielo, tal como lo expresaron Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes, dos de los autores fundamentales del período.

El primero señalaba que:

Debéis, pues, saber que hay dos maneras de combatir: una con las leyes, y otra con la fuerza; la primera es propia del hombre, la segunda de los animales; pero, como muchas veces la primera no basta, conviene recurrir a la segunda. Por tanto, a un príncipe le es necesario saber hacer buen uso de una y otra. Esto es lo que con palabras encubiertas enseñaron a los príncipes los antiguos autores, los cuales escribieron que Aquiles y muchos otros príncipes de la antigüedad fueron confiados en su niñez al centauro Quirón, para que los custodiara bajo su disciplina. Tener por preceptor a un maestro mitad bestia y mitad hombre no quiere decir otra cosa sino que un príncipe necesita saber usar una y otra naturaleza; y que la una sin la otra no es duradera (Maquiavelo, 1997: cap. XVIII).

Mientras que, para Hobbes:

La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que

los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de la naturaleza establecidas en los capítulos XIV y XV. Las leyes de naturaleza (tales como las de justicia, equidad, modestia, piedad y, en suma, la de haz a otros lo que quieras que otros hagan para ti) son, por sí mismas, cuando no existe el temor a un determinado poder que motive su observancia, contrarias a nuestras pasiones naturales, las cuales nos inducen a la parcialidad, al orgullo, a la venganza y a cosas semejantes. Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno. Por consiguiente, a pesar de las leyes de naturaleza (que cada uno observa cuando tiene la voluntad de observarla, cuando puede hacerlo de modo seguro) si no se ha instituido un poder o no es suficientemente grande para nuestra seguridad, cada uno fiará tan sólo, y podrá hacerlo legalmente, sobre su propia fuerza y maña, para protegerse contra los demás hombres (Hobbes, 1998: cap. XVII).

4) El tremendo cambio en la vida de los hombres que significaron las revoluciones burguesas y la sociedad industrial pusieron de manifiesto que las condiciones de la vida social son transitorias. El hombre como categoría fundamental y sujeto de derechos individuales es ahora una parte de un agregado impersonal de procesos y procedimientos mayores y también impersonales, como lo son el mercado y el Estado, que podían estudiarse científicamente, es decir, tratando de descubrir cómo se interrelacionan los diferentes elementos de la política.

En el siglo XIX, en los albores de una época de grandes transformaciones, Alexis de Tocqueville argumentaba que "un mundo nuevo necesita de una nueva ciencia política". Es posible trazar, tomando los recaudos necesarios, algunos paralelos entre ese histórico momento captado en su libro *La democracia en América* y muchas de las mutaciones de fines del siglo XX y comienzos del XXI que afectan todos los aspectos de la vida social, especialmente su dimensión política. Alan Ware, investigando sobre las relaciones entre los ciudadanos, los partidos políticos y el Estado, afirmaba a fines del siglo XX que "*en el siglo XXI el problema real al que se enfrentarán los demócratas es el de producir propuestas integradas de reforma que permitan la construcción de un amplio conjunto de instituciones promotoras de los diferentes elementos de ese complejo ideal político que es la democracia*" (Ware, 1987: 242). Históricamente, varios de los teóricos clásicos del contrato se concentraron en intentar dilucidar el problema del orden necesario para convivir, por ejemplo, controlando los conflictos existenciales –Thomas Hobbes (1588-1679)– o, en otra perspectiva, para producir y comerciar libremente –John Locke (1632-1704)–. En esta última línea va a surgir una noción de Estado que luego se convertirá en la base de su definición liberal: el Estado como construcción de la comunidad-sociedad para garantizar la paz productiva, caracterizado por el único monopolio aceptable para el pensamiento liberal: el de la violencia.

A partir de ese momento, gran parte del desarrollo del pensamiento político se relacionará con la cuestión del **Estado,** su definición y tratamiento. Entre las principales visiones sobre la estatalidad se pueden apuntar las siguientes:

a) En la concepción materialista de la historia, el Estado es visto en parte como un cuasi epifenómeno jurídico-político de la base material (el mero comité de negocios de la burguesía, como dijeran Marx y Engels). Pero también, en los desarrollos teóricos –primero de Marx y luego de Lenin (1870-1924)– "lugar" de la dominación de clase y "mecanismo" central de la reproducción de las relaciones de producción. Asimismo,

Federico Engels (1820-1895) discute sobre la articulación dialéctica de lo estatal (de lo jurídico-político) con la base material, con la producción y su dinámica poniendo como ejemplo los efectos de las constituciones políticas en la economía.

b) El Estado entendido como aparato político de base territorial caracterizado –en el accionar de sus burocracias especializadas– por la pretensión de monopolizar el uso de la violencia legítima como aparece en la sociología política de Max Weber.

c) En la noción de Estado ampliado desarrollada por Antonio Gramsci, se subraya la combinación de coerción y consenso, expresado en el conjunto de actividades teóricas y prácticas mediante las cuales las clases dominantes generan el consenso activo por parte de las subordinadas y de esta manera logran la capacidad de dirigirlas en los procesos históricos, políticos y económicos.

d) Y, más cercanamente, es posible destacar la visión de estatalidad relacionada con el denominado Estado de bienestar, sobre todo en la versión keynesiana del siglo XX. El análisis de este tipo de Estado ha expuesto a la estatalidad como una expresión, siempre tensionada, del intento de estructuración del capitalismo democrático, generando esto una extensa discusión relacionada con las crisis del sistema y sus las consecuencias.

En la década de 1950 emergió con fuerza en la discusión disciplinaria la denominada "revolución conductista y/o conductualista". El epicentro del debate fue la ciencia política norteamericana, a la cual se incorporaron elementos conceptuales y metodológicos de la perspectiva sociológica estructural-funcionalista. Hasta ese momento, la ciencia política había sido una laxa conjunción de áreas de investigación sobre diferentes cuestiones políticas, basada en una cierta convivencia entre aquellos académicos que se dedicaban a la historia política, los juristas y los teóricos políticos y los que, convencidos de la existencia del método científico único, abogaban por una disciplina volcada en los moldes de las ciencias naturales.

Los conductistas, que formaban parte de este último grupo, se propusieron poner fin a lo que consideraban la decadencia de la teoría política occidental y hacer del pensamiento político una verdadera ciencia política. Dos argumentos, entre otros, pueden ser mencionados como estructuradores de esta tendencia:

1) para los conductistas/conductualistas era el idealismo de la teoría política lo que había alejado a ésta de los fenómenos políticos empíricos, cerrándola a los adelantos científicos en materia de investigación social, y

2) buena parte de las conceptualizaciones y problemáticas estaban afectadas ideológicamente y lo estatal –sobre todo en la versión marxista y sus derivaciones– era en este sentido el ejemplo paradigmático.

De esta manera, al objetivo de convertir el estudio de la política en una disciplina científica en sentido estricto se le sumó el de proteger y resaltar los valores del pluralismo democrático liberal, por lo que el conductismo quizá deba entenderse también como una propuesta conservadora que intentó presentar y expandir, exitosamente durante muchos años, el ideario y el accionar político norteamericano en una versión que hoy llamaríamos globalizadora. Y el concepto que se constituyó en el núcleo organizador de toda esta perspectiva, en sí mismo y como superador del "problemático" concepto de Estado, es el de "**sistema político**". Los intentos teóricos más importantes y efectivos en la expansión de esta visión fueron, entre otros,

los de David Easton y Gabriel Almond (1911-2002).[5] La perspectiva de Easton, enraizada en su interpretación de la teoría general de los sistemas, se centra en que todo sistema político puede ser entendido y estudiado empíricamente como un conjunto observable de conductas interrelacionadas, mediante el cual se asignan autoritativamente –esto es, con autoridad– valores al conjunto de la sociedad. Más específicamente, este autor distingue tres elementos constitutivos del sistema político: la comunidad política, el régimen político y las autoridades (los titulares de roles con asignación de autoridad) para concentrarse en la dilucidación de lo que define como el problema central de la ciencia política: la explicación de la persistencia de los sistemas políticos.

Es interesante descubrir, que Easton no hace más que retomar el pensamiento de Max Weber, como han hecho tantos otros autores, empezando por Talcott Parsons (1902-1979), uno de sus referentes teóricos. ¿Qué otra cosa es la asignación autoritativa de valores, colocada por Easton como núcleo de toda su perspectiva, sino la dominación moderna weberiana basada en última instancia, como se sabe, en la autoridad que proviene de lo estatuido positivamente? Pero el Weber de Easton, al igual que el de Parsons con anterioridad, es un Weber mutilado y por lo tanto incompleto. La propuesta de Easton y la de muchos de sus discípulos puede ser comprendida mejor tomando en cuenta no lo que analiza de ese autor, sino justamente lo que calla y oculta del pensamiento del mismo: por ejemplo, la sociología política del poder y la dominación, y el tratamiento de las clases sociales, los estamentos y los partidos políticos.

La contracara de la elaboración de la teoría global del sistema político fue la continuidad y el potenciamiento del hiperfactualismo, lo que Charles Wright Mills (1916-1962) definió críticamente –refiriéndose a la sociología dominante a mediados del siglo XX–, como el "empirismo abstracto" (Mills, 1961).

Pese a la convocatoria de Giovanni Sartori (1984) para establecer "conceptos viajeros" capaces de ser contrastados por experiencias comparadas, el puente entre la teoría y los datos no resultaba fácil de construir para esta corriente. Si bien la actividad de búsqueda de datos se incrementó mediante la necesaria realización de investigaciones empíricas sobre fenómenos de los sistemas políticos más diversos, estos datos no acrecentaron la capacidad de la teoría para estudiarlos, explicarlos o comprenderlos.

6.2. El posconductismo y el regreso remozado de antiguas tradiciones

Aunque en 1961 Robert Dahl todavía expresaba el optimismo reinante con respecto a la consolidación de la perspectiva conductista (Dahl, 1961), ya aparecían ciertas tendencias disruptivas que se fueron fortaleciendo en las décadas de 1970 y 1980, cuando surgió la discordia entre los mismos fundadores del conductismo, y consecuentemente se debilitó su corriente principal. Sintéticamente es posible afirmar que uno de los legados del conductismo y de su crisis –denominado por el propio Easton como posconductismo– es la visión pluralista de la política en sus tres corrientes principales: el pluralismo liberal, el pluralismo radical o neo-pluralismo y el pluralismo conservador que subraya la necesidad de limitaciones institucionales a la denominada "tiranía de las mayorías".

En paralelo, las visiones marxistas y dirigenciales, en sus diversas expresiones, se convierten en sus competidoras como paradigmas de la ciencia política (Alford y Friedland, 1991) y la filosofía política exhibe una fuerte revitalización a partir de la publicación, entre otras obras, de la *Teoría de la justicia* de John Rawls en 1974.

La perspectiva dirigencial, por ejemplo, privilegia entre otras cuestiones el análisis del Estado y la lucha por el poder entre las elites estatales y las de otras organizaciones sociales (empresas, sindicatos, etc.) volviéndolo a colocar en el centro de las discusiones. A fines de la década de 1970 y en los años posteriores se conocieron los trabajos, entre otros, de Philippe Schmitter, Aaron Wildavsky, Theda Skocpol y Charles Tilly que reabrieron una vez más la controversia sobre lo estatal. Por su parte, más allá de los enfoques primitivamente "economicistas" y/o "deterministas", las perspectivas marxistas y neo-marxistas del Estado comenzaron a mostrar un creciente interés en la dimensión política del sistema capitalista (Ralph Miliband, Louis Althusser, Nicos Poulantzas, Ludolfo Paramio, entre otros) y en la crisis del Estado de bienestar (James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe).[6] La crisis del denominado Estado de bienestar generó, entre otras consecuencias, el avance de las perspectivas utilitaristas. A partir de las obras de Kenneth Arrow, Anthony Downs, William Riker y sobre todo la de Mancur Olson, buena parte de la ciencia política norteamericana, por ejemplo los enfoques del *rational choice* y de la teoría de los juegos, había adoptado enfoques metodológicos individualistas y el supuesto de considerar al actor un *homo economicus* (Barry, 1974). Sobre esta base comenzó la notable expansión de una perspectiva considerada en principio más una subdisciplina de la economía que de la ciencia política: la propuesta de la escuela de *public choice* de Virginia, fundada por James Buchanan y Gordon Tullock, que entiende ciertas áreas de la política como un sistema de intercambios y negociaciones. Es interesante destacar que este enfoque parte de supuestos normativos muy específicos que consideran al mercado económico un eficaz asignador de recursos, de lo que se deduce que el Estado debe cumplir sólo mínimas funciones (Buchanan, 1990).

Con respecto a este punto, en los últimos años se incrementaron las investigaciones relacionadas con la reforma del Estado y con su diseño, buena parte de las cuales tienden a cuestionar o al menos suavizar la idea del Estado cuasi ausente como algo positivo. Un buen ejemplo de esta postura puede encontrarse en las siguientes líneas de Adam Przeworski:

> *si los mercados son incompletos y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable. Incluso los neoliberales más ardientes admiten que el gobierno debería proporcionar ley y orden, salvaguardar los derechos de propiedad, vigilar el cumplimiento de los contratos y proporcionar defensa frente a posibles amenazas externas. La economía de los mercados imperfectos y la información imperfecta deja lugar para un rol mucho mayor para el Estado. La complacencia neoclásica hacia los mercados es insostenible: los mercados simplemente no asignan eficientemente. Incluso si los gobiernos tienen sólo la misma información que la economía privada, algunas intervenciones gubernamentales inequívocamente incrementarían el bienestar* (Przeworski, 1998: 16).

Desde otras visiones, los investigadores interesados en el fenómeno de los autoritarismos y sus crisis, así como también en las consecuentes y tensionadas transiciones hacia lógicas políticas democráticas, generaron una nueva perspectiva que tuvo un desarrollo particularmente notable: el análisis del "**régimen político**" en general, y más específicamente el de las articulaciones entre los actores y las reglas del juego como esquema para enfrentar comprensivamente los fenómenos de cambio y transformación políticos más relevantes.[7] Desde ese momento, el régimen político –uno de los componentes del sistema político– pasó a ocupar un lugar de privilegio en las discusiones de la disciplina.

Como lo ha señalado acertadamente Leonardo Morlino (1985a) los elementos constitutivos de todo régimen político son:

1) las *estructuras de autoridad* especializadas en la toma e implementación de decisiones;

2) las *reglas del juego*, normas y procedimientos –tanto formales como informales– que se relacionan con la elección de las autoridades, los mecanismos de toma e implementación de decisiones y la interacción entre las diversas estructuras de autoridad y entre éstas y la comunidad política;

3) *ideologías, valores y creencias institucionalizadas.*

Es importante destacar que entre los investigadores que aceptan esta perspectiva existe un cierto consenso en que el elemento definitorio, en el que se concentra la dinámica central del régimen, son las *reglas del juego* y la relación de los diferentes actores con las mismas.[8]

A partir de lo anterior sí es posible introducir la discusión sobre el "**gobierno**" y las capacidades del mismo, para lo cual es preciso concentrar el análisis en el estudio de los actores e instituciones ligados al poder ejecutivo, ya sea dentro de un régimen de tipo presidencial o parlamentario en el ámbito de la democracia, como también de algún tipo de autoritarismo. Una forma de esquematizar muchos de los argumentos sobre lo gubernamental es subrayando que el gobierno se articula en términos generales con las estructuras de autoridad, pero particularmente con aquellas cuya función es tomar las decisiones, con las instituciones especializadas en procesar las mismas y con aquellos que las toman: los gobernantes.[9]

Una de las derivaciones importantes de lo anterior, que merece especial atención, son las crisis políticas en general y en particular las crisis de las democracias contemporáneas. Se trata de la clásica relación entre dirigentes, dirigidos y capacidades gubernamentales en el marco de las dificultades para conducir políticamente a una sociedad compleja.

Morlino (1985b) ha diferenciado la idea de crisis **de** la democracia –el derrumbe de dicho régimen– de la de crisis **en** la democracia que se expresa, por ejemplo, en las crisis de gobierno o en las tensiones entre los diferentes poderes –ejecutivo-legislativo–, etcétera.

Otra de las situaciones que indican la existencia de una crisis **en** la democracia, y que interesa particularmente señalar aquí, es la ruptura o el debilitamiento de las relaciones de representación entre los partidos políticos tradicionales y determinados sectores de la sociedad, sus bases sociales históricas. Este hecho es, en gran medida, el núcleo alrededor del cual se organizan y dinamizan las crisis políticas de dirección de los regímenes democráticos contemporáneos. Las demandas de la sociedad civil no se traducen o no pueden traducirse en decisiones positivas tomadas por el gobierno (inefectividad de las políticas públicas), disminuyendo de esta manera la eficacia decisoria y, en consecuencia, la legitimidad del mismo.

Como lo ha señalado Przeworski (1991), las políticas de mercado y muchas de las reformas económicas aplicadas en las últimas décadas por diferentes gobiernos en todo el mundo fueron decididas y adoptadas "pragmáticamente" como la única alternativa que consideraban factible en un marco de frustración, impotencia y desesperación en el que su capacidad de dirección política estaba seriamente cuestionada. Al relacionar capacidad de dirección con gobernabilidad surge con claridad que el telón de fondo de estas prácticas políticas son crisis de gobernabilidad. Una gobernabilidad que se basa en las actividades de los distintos grupos de la sociedad civil –la ciudadanía– y que por lo tanto no debe ser considerada solamente

como un atributo de los regímenes políticos o de los gobernantes, sino también y fundamentalmente, como un producto de esa sociedad civil.

A partir de aquí, y para finalizar estas argumentaciones, se puede dejar planteada una perspectiva que enfatiza el estudio del poder potencial de la ciudadanía, en la investigación de los procesos de su constitución y de los mecanismos para su expansión. La propuesta se orienta hacia la discusión de dinámicas que abran espacios de actividad política para diferentes actores colectivos, en contextos de pluralismo extendido en los que no sólo se respeten las diferencias sino que también se tienda a expandirlas y potenciarlas.

7. CONCLUSIONES

La distinción entre lo público y lo privado, el estudio de las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil, las confrontaciones grupales más o menos organizadas son elementos fundamentales de la teoría política y social en tiempos de crisis. No sólo porque permiten pensar en la posibilidad de una cierta articulación entre un mercado que aporta eficacia social y un Estado que evita la guerra de todos contra todos, sino también, porque esta "separación" se encuentra en la base de la protección de los derechos individuales y en los fundamentos de una comunidad que intenta integrar pacíficamente a los individuos a pesar de sus notables diferencias.[10]

Ciertamente esto no ha impedido que algunas vanguardias gobernantes iluminadas hayan "dictado" el imperio del *laissez-faire, laissez-passer*, autoritariamente, en lo que Benedetto Croce (1866-1952) llamó "liberismo" y Paul Samuelson "fascismo de mercado". Ahora bien, ¿quién puede asegurar en la actualidad, dada la extensión del credo democrático, la estabilidad de regímenes políticos que implanten este tipo de soluciones o derivaciones "suavizadas" de las mismas? Si las necesidades de eficacia social afectan negativamente las aspiraciones de millones de individuos, ¿qué fantástico o coercitivo proceso de socialización puede hacerles aceptar su infortunio?

En condiciones de pobreza extrema, exclusión social creciente (O'Donnell, 1997b) y desinterés o rechazo por la política, las discusiones sobre orden, régimen político, eficacia decisional y gobernabilidad parecerían valer y pesar poco y nada. Sin embargo, la disyuntiva que enfrenta la ciencia política es la que Carole Pateman (1991) definió claramente en su momento: o a partir de esta crisis se generan perspectivas innovadoras que aumenten la capacidad para dar cuenta de las transformaciones políticas y de sus consecuencias para los diversos actores sociales prestando de esta manera una "real contribución a la libertad y la justicia, tanto para mujeres y hombres", o intensifican la tendencia actual de realizar micro-aplicaciones a micro-eventos para terminar sus días entre la sofisticación y la futilidad. De seguir este último camino, la ciencia política en tanto ciencia social quedará cada vez más alejada, por cierto irremediablemente, de cualquier posibilidad de aumentar la capacidad de comprensión y explicación de las prácticas humanas –tanto materiales, como teóricas e ideológico-valorativas– y de los procesos de cambio y transformación en su dinámica histórica y contradictoria.

El fin del siglo XX y los inicios del XXI han transcurrido a nivel global en contextos políticos, sociales y económicos marcados por profundas crisis. Una de esas crisis ha sido claramente la de la hegemonía de algunos sectores tradicionales, una crisis de dirección, produciendo en ciertos casos cambios y transformaciones significativas en el tipo de régimen político imperante y, en otros, profundizando la debilidad de la coalición gobernante.

Nuevos liderazgos, nuevas formas de representación y nuevas organizaciones político-sociales han tenido como contexto genético la situación anteriormente descripta. Por lo tanto, se puede pensar que existe una alta probabilidad de que las actividades políticas y las dinámicas de poder se desarrollen, en el futuro cercano y a partir de estas condiciones, en situaciones de crisis en los diferentes regímenes políticos.

Para concluir es dable señalar que estas situaciones se relacionan en gran medida y sustantivamente con lo que Norberto Bobbio identificó en su momento como las tensiones derivadas de las promesas incumplidas de la democracia (1986). Y como argumentó Hannah Arendt en sus trabajos sobre la acción política, el de las promesas y su cumplimiento es un tema central en la generación de un orden político relativamente estable, sobre todo si se trata de uno democrático.

NOTAS

[1] De esta manera surge con claridad cómo por detrás de cada tipo de dominación legítima (tradicional, carismática o racional-legal) se encuentra su basamento específico, una forma de autoridad que le es característica.

[2] Es así como la ciencia política y la sociología política se relacionan indisolublemente con los estudios de las relaciones internacionales: no podemos pensar otra forma de enfrentar la dialéctica de lo interno y lo externo, ni de la relación entre la dinámica de las unidades nacionales y el orden internacional.

[3] Carlos Strasser (2003) señala que Zygmunt Bauman, en su libro *En busca de la política,* se refiere a la inseguridad utilizando la voz alemana *Unsicherheit*, que también remite a desprotección e incertidumbre.

[4] Véase Dahrendorf (1996), también el número 13 de la revista *Critica & Utopía* (1985), dedicado a la democracia como orden conflictivo y Strasser (1999).

[5] Véase Easton (1953 y 1979) y Almond y Powell (1968).

[6] Véase el número de abril de 1988 de la revista *Comparative Political Studies* dedicado a trabajos sobre el Estado, y Laclau (1981).

[7] Véase, por ejemplo, O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988).

[8] Como se verá más adelante, es extremadamente productiva la diferenciación entre crisis *del* régimen y crisis *en* el régimen, así como también sus obvias articulaciones. Consultar para este tema Morlino (1985b).

[9] Es importante destacar que las instituciones políticas no son simples mecanismos de gobierno que limitan, controlan, incitan y prohiben comportamientos, sino que además ellas expresan y comunican valores, a la vez que se legitiman en ellos. Sobre el enfoque neoinstitucionalista véase March y Olsen (1988), Tsebelis (1990) y Johnson (1975).

[10] Una justificación desde "la izquierda" de la distinción público-privado puede encontrarse en Held (1992) y en Gouldner (1980).

BIBLIOGRAFÍA

Abendroth, Wolfang y Lenk, Kurt (eds.) (1971), *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona: Editorial Anagrama. [*Einführung in die politische Wissenschaft*, 1968.]

Acuña, Carlos (comp.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Alcántara Saez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad en épocas de crisis y cambio*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alford, Robert y Friedland, Roger (1991), *Los poderes de la teoría: Capitalismo, Estado y Democracia*, Buenos Aires: Manantial. [*Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy,* 1985.]

Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1968), *Política comparada*, Buenos Aires: Paidós. [*Comparative Politics: A Developmental Approach,* 1966.]

Aristóteles (2004), *La política*, Madrid: Tecnos. [*Polítikà*, 330-323 a.C. aprox.]

Archenti, Nélida y Aznar, Luis (1997), *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires: Eudeba, 3ª edición.

Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona: Paidós. [*The Human Condition*, 1958.]

Aznar, Luis (1972), "Dependencia, crecimiento económico y conflicto sociopolítico en América Latina, 1955-1965", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 12, nº 47, Buenos Aires.

Barry, Brian M. (1974), *Los economistas, los sociólogos y la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Sociologists, Economists and Democracy,* 1970.]

Bauman, Zygmunt (2001), *En busca de la política,* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadanía,* Buenos Aires, Amorrortu. [*Nation Building and Citizenship,* 1964.]

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Il futuro della democrazia,* 1984.]

– (1997), "Ciencia política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, México D.F.: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (dirs.) (1981), *Diccionario de política*, México D.F.: Siglo XXI. [*Dizionario di politica,* 1976.]

Buchanan, James (1990), "La perspectiva de la elección pública", en Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México D.F.: Alianza.

Bulcourf, Pablo y D'Alessandro, Martín (2002), "La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años ochenta", *Revista de Ciencias Sociales*, 13, Universidad Nacional de Quilmes, noviembre.

Bulcourf, Pablo y Vázquez, Juan Cruz (2004), "La ciencia política como profesión", *Postdata*, nº 10, Buenos Aires, diciembre.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1977), "*Post Scriptum* a Dependencia y Desarrollo en América Latina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 17, nº 66, Buenos Aires.

Cotta, Maurizio; della Porta, Donatella y Morlino, Leonardo (2001), *Scienza Politica*, Bolonia: Il Mulino.

– (2004), *Fondamenti di scienza politica*, Bolonia: Il Mulino.

Dahl, Robert (1961), "The Behavioural Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", *American Political Science Review*, nº 55.

– (1991), *La poliarquía. Participación y oposición*, Buenos Aires: Ediciones Tecnos-Rei. [*Polyarchy: Participation and Opposition,* 1971.]

– (1991), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós. [*Democracy and its Critics*, 1989.]

Dahrendorf, Ralf (1990), *El conflicto social moderno*, Madrid: Mondadori.

– (1996), *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Prosperity, Civility and Liberty. Can We Square the Circle?,* 1996.]

Dunn, John (1981), *La teoría política de Occidente ante el futuro*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Western Political Theory in the Face of the Future*, 1979.]

Easton, David (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York: Alfred A. Knopf.

– (1979), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu. [*A Framework for Political Analysis,* 1965.]

Engels, Friedrich (1948), *Anti-Dhuring*, Montevideo: Pueblos Unidos.

Fernández, Arturo (comp.) (2002), *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires: Biebel.

Floria, Carlos y García Belsunce, César A. (2005), *La Argentina política. Una nación puesta a prueba*, Buenos Aires: El Ateneo.

Galtung, Johan (1967), *Theory and Methods of Social Research*, Londres: George Allen & Unwin ed.

Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) (2001), *Nuevo manual de Ciencia Política* (2 tomos), Madrid: Istmo. [*New Handbook of Political Science*, 1996.]

Gouldner, Alvin (1980), *The Two Marxisms*, Londres: Cambridge University Press.

Gramsci, Antonio (1977), *Política y sociedad*, Barcelona: Península.

Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James (1994), *El Federalista*, México D.F.: Fondo de Cultura *Económica.* [*The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States,* 1787.]

Held, David (1992), *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.

Heywood, Andrew (2002), *Politics*, Londres: Macmillan.

Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México D.F.: FCE. [*Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil,* 1651.]

Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press. [*El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós, 1997.]

Huntington, Samuel; Crozier, Michel y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy*, Nueva York: New York University Press.

Johnson, Nevil (1975), "The Place of Institutions in the Study of Politics", *Political Studies*, vol. XXIII, nº 2 y 3.

Laclau, Ernesto (1981), "Teorías marxistas del Estado", en Lechner, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina*, México D.F.: Siglo XXI.

Laver, Michael (1983), *Invitation to Politics*, Oxford: Katerprint Co. Ltd.

Lipovetsky, Gilles (1998), *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona: Anagrama, 11ª edición.

Lipset, Seymour Martin (1996), "Repensando los requisitos sociales de la democracia", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 5, 29-65.

Locke, John (2000), *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil,* Madrid: Alianza. [*The Second Treatise of Civil Government, an Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*, 1690.]

Maquiavelo, Nicolás (1997), *El príncipe*, Barcelona: Altaya. [*Il Principe*, 1513.]

March, James y Olsen, Johan (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, nº 3 [Versión en castellano: "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993].

– (1988), *Rediscovering Institutions*, Princeton: Princeton University Press.

Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) (1997), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza. [*Theory and Methods in Political Science,* 1995.]

Marx, Karl (1959), *El capital*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [1ª ed. en alemán (tomo I), 1867; 1ª ed. en alemán (tomo II), 1885; 1ª ed. en alemán (tomo III), 1894; 1ª ed. en español, 1946.]

– (1971), *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador),* Buenos Aires: Siglo XXI, 2 vols. [*Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie (Rohentwurf),* 1857-1858.]

Marx, Karl y Engels, Friedrich (1972), *La ideología alemana*, Barcelona: Grijalbo.

– (1997), *Manifiesto del Partido Comunista,* Buenos Aires: Perfil. [*Manifest der Kommunistischen Partei,* 1848.]

Michels, Robert (1969), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna,* Buenos Aires: Amorrortu, 2 vols. [*Zur Soziologie des Partiewesens inder Modern Demokratie. Untersuchungen die Oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens,* 1911.]

Mills, Charles Wright (1956), *The Power Elite*, Oxford: University Press. [*La élite del poder*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.]

– (1961), *La imaginación sociológica*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Moore, Barrington (1973), *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno,* Barcelona: Península.

Morlino, Leonardo (1985a), *Cómo cambian los regímenes políticos, Instrumentos de análisis,* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Come cambiano i Regimi Politici, Strumenti di Analisi,* 1980.]

– (1985b), "¿Cuál es la crisis democrática de Italia?", *Critica & Utopía*, nº 13, Buenos Aires.

Ocampo Alcántar, Rigoberto (comp.) (1992), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter,* Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

O'Donnell, Guillermo (1997a), "¿Democracia delegativa?", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democracia y autoritarismo,* Buenos Aires: Paidós. [*Delegative Democracy,* 1992.]

– (1997b), "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976" y "Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democracia y autoritarismo*, Paidós: Buenos Aires.

– (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *POSTData*, nº 7, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós. [*Transitions from Authoritarian Rules*, 1986.]

Oszlak, Oscar (2004), *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Ariel. [1982.]

Pasquino, Gianfranco (comp.) (1988), *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial. [*Manuale di scienza della politica,* 1986.]

Pastor, Manuel (1990), *Ciencia política,* Madrid: McGraw-Hill.

Pateman, Carole (1991), "A New Democratic Theory?, Political Science, the Public and the Private", ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de la *International Political Science Association* (IPSA), Buenos Aires.

Portantiero, Juan Carlos (1985), "La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas", *Crítica y Utopía*, nº 13, Buenos Aires.

– (1988), "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Portantiero, Juan Carlos (comp.), *La producción de un orden*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

– (1998), "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba. [*On the Design of the State: a Principal Agent Perspective*, 1996.]

Rey, Juan Carlos (1980), *Ensayos de teoría política*, Caracas: Ateneo de Caracas-Editorial Jurídica Venezolana.

Sartori, Giovanni (1984), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales,* México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*La Politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali,* 1979.]

– (1992), "Política", en Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza. [*Elementi di teoria politica*.]

– (1992), *Elementos de teoría política,* Madrid: Alianza. [*Elementi di teoria politica,* 1987.]

Schmitt, Carl (1998), *El concepto de lo político,* Madrid: Alianza. [*Der Begriff des Politischen,* 1932.]

Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon Press.

Strasser, Carlos (1999), *Democracia & desigualdad. Sobre "la democracia real" a fines del siglo XX,* Buenos Aires: CLACSO.

– (2003), "La sociedad y la política, en necesidad de ideología", *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 1, nº 2, Buenos Aires, octubre.

Tocqueville, Alexis de (1980), *La democracia en América*, Madrid: Alianza, 2 vols. [*La Démocratie en Amérique,* 1835-1840.]

Tonelli, Luis y Aznar, Luis (1993), "La ciencia política en el fin de siglo", *Sociedad*, nº 3, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Tsebelis, George (1990), *Nested Games*, Berkeley: University of California Press.

Vincent, Jean-Marie. (1973), *La metodología de Max Weber. Fundamentos metodológicos de la sociología*, Barcelona: Cuadernos Anagrama.

Ware, Alan (1987), *Citizens, Parties and the State,* Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max (1984), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden Soziologie,* 1922.]

– (1996), *El político y el científico,* Madrid: Alianza [*Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf,* 1919.]

Wolin, Sheldon (1974), *Política y perspectiva,* Buenos Aires: Amorrortu. [*Politics and Vision: Continutity and Innovation in Western Political Thought,* 1960.]

Zolo, Danilo (comp.) (1994), *La cittadinanza*, Roma-Bari: Laterza.

RECURSOS EN LA RED

Política y ciencia política

American Political Science Association (APSA)
http://www.apsanet.org/

La Asociación (Norte) Americana de Ciencia Política (APSA) es una de las organizaciones profesionales líderes en el estudio y el desarrollo de la ciencia política. APSA reúne a cientistas políticos de todos los campos de la investigación, de distintas regiones de los Estados Unidos y de diferentes áreas –tanto dentro y fuera del ámbito académico– para ampliar el conocimiento y entender los fenómenos políticos. APSA promueve, por un lado, la investigación y la comunicación de los politólogos, tanto en el plano nacional como internacional y, por el otro, la excelencia académica en la enseñanza de los fenómenos relacionados con la política y el gobierno, con el objetivo de consolidar profesionalmente la disciplina. El sitio web de APSA presenta la amplia gama de programas y servicios que esta institución brinda a socios individuales, unidades académicas e instituciones relacionadas.

Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)
http://www.aecpa.es/

AECPA es la organización profesional que agrupa a los cientistas políticos y de la administración pública en España. Tiene como fines los de promover el desarrollo de la disciplina, perfeccionar sus métodos y técnicas, fomentar sus investigaciones e impulsar la cooperación científica entre los investigadores, profesores, estudiosos y especialistas de la materia, desde el compromiso con la democracia y los derechos humanos. Se encarga, básicamente, de divulgar las actividades científico-políticas españolas dentro y fuera del país, relacionándose con organizaciones similares, tanto nacionales como internacionales.

Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
http://www.fafich.ufmg.br/alacip/

La Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) es una organización científica internacional sin fines de lucro, integrada por académicos, investigadores y profesionales, destinada a promover el desarrollo de los estudios de Ciencia Política sobre América Latina y el Caribe. Entre otras actividades, ALACIP publica en forma periódica un boletín informativo y organiza congresos bianuales.

International Political Science Association (IPSA)
http://www.ipsa-aisp.org/

La Asociación Internacional de Ciencia Política fue fundada en 1949 por la UNESCO. En sus inicios, se constituyó a partir de las asociaciones de ciencia política de Estados Unidos, Canadá, Francia e India, pero luego se expandió a la gran mayoría de instituciones similares en otras partes del globo. La IPSA es la organización que agrupa a los politólogos en el plano internacional, siendo sus miembros colectivos e individuales. Su actividad principal es la organización de congresos académicos internacionales, que se realizan con regularidad cada

tres años. Asimismo, la IPSA aglutina a diversos grupos de estudios y comités de investigación, los cuales organizan sus propias reuniones entre los congresos trienales y publican informes periódicos. Además, la IPSA subvenciona en forma sistemática publicaciones de libros, informes y colecciones de investigaciones, con el fin de promover el desarrollo de la ciencia a política a nivel mundial. Algunas de las publicaciones más importantes que cuentan con su apoyo son *International Political Science Abstracts* y la *International Political Science Review*.

Political Studies Association (PSA)
http://www.psa.ac.uk/

Fundada en 1950, la PSA es la organización líder que reúne a los académicos, los líderes políticos, periodistas, investigadores y estudiantes avanzados de ciencia política del Reino Unido. La *Political Studies Association* tiene como fin primordial el desarrollo y la promoción del estudio sobre los fenómenos políticos, respaldando a las próximas generaciones de cientistas políticos por medio de una red de graduados, a través de la cual se generan conferencias y eventos regionales para sus miembros.

Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)
http://www.saap.org.ar

SAAP es una asociación civil sin fines de lucro que agrupa a los politólogos y estudiosos de la ciencia política en la Argentina. Esta asociación se encarga de promover distintas actividades para el desarrollo de la disciplina en la Argentina, entre las que se destaca la organización de un congreso bienal. En forma conjunta, la SAAP también realiza regularmente diversas actividades como conferencias y seminarios, contribuyendo a una mayor difusión de la ciencia política en el ámbito científico, mejorando los métodos de investigación, sus técnicas y resultados. También edita una revista, con artículos académicos, notas de investigación y reseñas.

CAPÍTULO 2

Metodología de la ciencia política

Santiago Rotman

1. PRESENTACIÓN

La ciencia política es una ciencia social preocupada por indagar fenómenos relacionados con el poder. Para esto se nutre de construcciones teóricas y de evidencia empírica. Los estudios sobre las relaciones internacionales, los partidos políticos o el liderazgo, corresponden a un conocimiento creado por investigadores que se valieron de conceptos para abordar la realidad. En algunos casos lo hicieron para profundizar, rebatir o reforzar esas mismas conceptualizaciones; en otros, para conocer aspectos o dimensiones no explorados. Pero, más allá del objetivo cognitivo, en todos los casos desarrollaron un proceso de investigación.

El proceso de investigación social es complejo, y en algunas ocasiones hasta puede volverse caótico. Generalmente implica permanentes conceptualizaciones, interrogantes, intervenciones y experimentaciones con "el mundo real" (considerando que no existe un solo "mundo real", sino tantas realidades como maneras de encararla haya o, lo que es lo mismo, como tantas conceptualizaciones existan). Por su parte, la complejidad implica que al ir desarrollándose el proceso, se va modificando el objeto de estudio seleccionado en un primer momento, así como la manera de encararlo y las visiones que el propio investigador tiene.

El proceso de investigación se lleva adelante sobre la base de un método. Los métodos son formas de establecer vínculos entre los conceptos y los objetos de estudio aceptadas y reconocidas por una comunidad académica. En general se trata de caminos transitados por otros investigadores que dieron resultados aceptados por la comunidad politológica (Marradi, 2002). En cada camino se podrán utilizar una o más técnicas de investigación, entendiendo por éstas aquellos procedimientos reglados en los que el investigador compromete su individualidad al elegirlos pero no al utilizarlos.

En las ciencias sociales existen campos temáticos que han ido desarrollando entramados conceptuales basados en presupuestos ontológicos y epistemológicos (Archenti y Aznar,

1988). Las conceptualizaciones y las teorías que se generan en torno a cada campo temático responden al modo en que éstos enfocan los fenómenos políticos. La especialización temática fue cimentando también estrategias de investigación, modos de búsqueda y análisis de los datos, y procedimientos lógicos, que son los métodos de investigación mediante los cuales se generan nuevos conocimientos dentro de cada cosmovisión teórica (Sautu, 2005:55).

En este capítulo se presentan las opciones más difundidas para cada fase del proceso de producción de conocimiento en ciencia política. Así, se mostrarán diferentes modos de puntualizar y recortar el objeto de estudio, de planificar el proceso de investigación, de conceptualizar los fenómenos estudiados y de construir y analizar la evidencia empírica. El recorrido propuesto es sólo una de las combinaciones de las distintas maneras de llevar adelante cada una de las etapas. Por razones de espacio, y tratándose de un capítulo introductorio, sólo se mencionarán y se tratarán aquellas estrategias de investigación más utilizadas.

2. DEFINICIÓN DEL TEMA Y EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Un primer paso en todo estudio en ciencias sociales es la formulación del problema o los problemas de investigación. Esta definición constituye la piedra basal de todo el proceso. En principio, se debe escoger un **tema de investigación:** seleccionar una cuestión que se considere relevante para ser indagada, pero generalmente demasiado amplia como para ser examinada directamente. En esta selección juega una función significativa la subjetividad del analista (intereses, gustos, valores, identidades) en combinación con el contexto en el que está inmerso. El contexto político-social inspira a los investigadores a pensar sobre determinados temas. Por ejemplo, en la década de 1980 una gran parte de los estudios de la ciencia política producida en la Argentina tenía por objeto distintos tópicos vinculados a la cuestión de la transición del autoritarismo a la democracia. Más de veinte años después, con un régimen democrático consolidado, son pocas las investigaciones sobre esta cuestión. Al cambiar el contexto, cambian los temas que los estudiosos se proponen indagar.

En el momento de pensar un tema para investigar juega también un papel importante la cosmovisión teórica en la cual el cientista social se formó y con la que se aproxima a la realidad. Cada continente teórico ilumina cierta porción de la realidad, lo que implica preguntarse por ciertas cuestiones, de una manera determinada (Alford y Friedland, 1991). En rigor de verdad, la teoría construye la realidad a partir de cierto lente: no hay nada en la realidad misma que indique qué son y cómo dar cuenta de, por ejemplo, las clases sociales, los sistemas de partidos o los tipos de gobiernos. Los politólogos saben a qué se refiere alguien cuando reseña sobre estos temas porque están imbuidos de cierto bagaje teórico que les permite entender el sentido que se les da a los conceptos.

Por supuesto, todos estos factores que afectan a la hora de pensar los temas de investigación están relacionados entre sí. Por ejemplo, los gustos, valores o adscripciones teóricas de los cientistas sociales están influidos por el contexto político, las corrientes dominantes en la comunidad de investigadores y las temáticas fomentadas por los centros de investigación.

2.1. El problema de investigación

Como se ha señalado, los temas de investigación son muy genéricos para ser directamente examinados, por lo que de ellos se debe extraer el **problema de investigación**. La formulación

del problema de investigación implica la enunciación de una o varias preguntas sobre qué es lo que se quiere saber y acerca de quién; **explicita** el ***algo*** de ***alguien*** que se quiere conocer, y el ***cuándo*** y ***dónde*** de este interrogante.

Mientras que la definición del *tema* de investigación es únicamente la mención en forma genérica de la idea sobre la que se trabajará, la formulación del *problema* involucra algunas definiciones. Precisar ***qué*** se estudiará implica establecer las propiedades y las relaciones entre **propiedades** de las que interesa dar cuenta. Las propiedades son características de las unidades de análisis que tienen la particularidad de adoptar distintos estados. Las propiedades son, antes que nada, conceptos. Como los conceptos empleados en ciencias sociales son utilizados permanentemente en el lenguaje cotidiano y cada corriente teórica o epistemológica puede tener definiciones distintas sobre un mismo término, es necesario clarificar analíticamente el significado que se le otorga.

Puntualizar el ***quién*** es especificar en qué **unidades de análisis** se estudiará el ***qué***, o lo que es lo mismo, cada uno de los elementos sobre los cuales se indagarán las propiedades en cuestión. Las unidades de análisis pueden ser individuales (en el caso que se trate de personas) o colectivas (por ejemplo países, partidos políticos, legislaturas) y siempre implican la definición de criterios que incluyen y excluyen a la vez. Otra manera de nombrar esto es a través del universo de estudio, que es el conjunto de elementos sobre los que se realizará la investigación.

Determinar ***cuándo*** y ***dónde*** es realizar un corte temporal y otro espacial, delimitando el ámbito de la indagación. De esta manera, se cumple con los dos requisitos de una correcta formulación: la explicitación del problema y el correlato empírico del mismo.

Un ejemplo sencillo sobre estas cuestiones. Si el tema elegido fuese el proceso de democratización, un problema de investigación posible podría ser el papel de las fuerzas armadas en las nuevas democracias de América Latina, en el período 1980-1990. La propiedad a estudiar –el ***qué***– es el papel de las fuerzas armadas en regímenes democráticos. Se debe definir qué se entiende por fuerzas armadas, qué por régimen autoritario y qué por régimen democrático. Las unidades de análisis –el ***quién***– son cada uno de los países latinoamericanos, y el universo de estudio, América Latina. El corte espacial –***dónde***– está incluido en la definición de las unidades de análisis: no son todos los países, únicamente los latinoamericanos. El corte temporal –***cuándo***–, la década de los años 80.

2.2. Hipótesis, teorías, generalizaciones y enfoques

Generalmente, los investigadores en ciencias sociales formulan **hipótesis** que, muchas veces, se plantean como una posible respuesta al problema. Una hipótesis es un enunciado sobre una relación viable entre dos o más propiedades; es una conjetura sobre cómo se relacionan las propiedades que se analizan. Siguiendo con el ejemplo anterior, una hipótesis podría ser que el tipo de transición a la democracia influye sobre el papel que las fuerzas armadas cumplen en las nuevas democracias. La presunción refiere aquí a que si el proceso de pasaje al régimen democrático se llevó adelante en forma controlada por quienes detentaban el poder en el régimen autoritario (las fuerzas armadas, entre otros actores), se amplía la posibilidad de que las fuerzas armadas tengan un papel importante en el nuevo régimen.

Una vez culminado el proceso de investigación, se contribuirá a generar nuevas generalizaciones o teorías o se objetarán o fortalecerán teorías o generalizaciones ya existentes. Las

generalizaciones y las teorías son tanto espacios de salida como de llegada de las investigaciones realizadas. Se utilizan para extraer conceptos y relaciones entre conceptos necesarios para poder reconocer los fenómenos a estudiar. A su vez, a través del análisis de la evidencia empírica recogida se buscan generalizaciones y se construyen teorías que dan cuenta de las particularidades de los objetos estudiados.

Las **generalizaciones** son enunciados construidos a partir de resultados iguales de una o de varias investigaciones repetidas. Una **teoría** es una interrelación sistematizada de conceptos expresada generalmente en términos probabilísticos. Ambas suelen confundirse con una **ley**, que es uno o más enunciados universales, es decir, sin límites espaciales ni temporales, por lo que en ciencias sociales no se utilizan o son indefectiblemente falsas. Al limitar una ley a un lugar y a un momento específico se pasa a tener una teoría.

En forma habitual, se enuncian teorías y generalizaciones en torno a nudos problemáticos que la comunidad académica acepta como válidos. Se denominan **enfoques** de investigación a estos constructos intangibles que iluminan ciertas cuestiones como problemas a ser tratados por la comunidad académica, encauzando los mismos con algunas herramientas conceptuales y metodológicas específicas.

3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El trazado de un diseño de investigación es la planificación de las tareas a realizar fijando las estrategias metodológicas que configuran *"un particular modo de transitar el proceso de investigación"* (Salvia, 1997). Cuando se diseña, se toman decisiones sobre ***cómo*** abordar el objeto definido en la formulación del problema y también se decide cuáles serán las estrategias metodológicas, qué unidades de análisis se van a indagar en el trabajo de campo, y en algunos casos se puede avanzar con los instrumentos de recolección de datos y los mecanismos de sistematización, análisis y enunciación de conclusiones.

3.1. Tipos de diseños de investigación

Una primera decisión respecto de los tipos de diseño de investigación es la de optar entre los llamados **diseños cuantitativos** y los **diseños cualitativos** (una diferenciación discutida, revisada y hasta negada por mucho tiempo en las ciencias sociales).

3.1.1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVO

Se entiende por **diseño cuantitativo** cuando la investigación descansa *"en el supuesto de que es posible y válido abstraer supuestos teóricamente relevantes de la realidad para analizarlos en su conjunto en busca de regularidades, de constantes, que sostengan generalizaciones teóricas"* (Sautu, 2005: 56).

Un diseño de este tipo implica el trabajo con gran cantidad de casos y la construcción de datos, es decir, de aquello que se hace visible de las cosas a partir de una cosmovisión determinada. Los datos son la forma empírica que asume algún fenómeno a partir de cierta mirada teórica, por lo que su validación está dada por la aplicación deductiva de una teoría aceptada (Salvia, 1997).

Con esta clase de diseños se podrá conocer la distribución de ciertas propiedades en todas las unidades de análisis, y vincularlas en pos de encontrar relaciones explicativas o, si no se cuenta con la información sobre la distribución de las propiedades en todos los casos, las relaciones deberán establecerse a partir de una porción de los casos especialmente seleccionada. En el primer supuesto se trabajará con datos agregados como resultados electorales o censos, mientras que en el segundo se confeccionará una muestra y se inferirán estadísticamente los resultados al conjunto del universo.

Así, rastreando regularidades empíricas se buscará obtener generalizaciones que prediquen sobre los objetos de análisis. Para eso se considera que cada estado de las propiedades manipuladas es independiente de los otros estados del mismo caso, y que cada estado es el resultado de una definición operativa uniforme y estándar, por lo que todos los casos con igual estado son idénticos en la propiedad en cuestión.

En un diseño cuantitativo se pueden proyectar desde el principio todas las etapas de la investigación: escoger las unidades de análisis, desarrollar el instrumento de recolección de datos, crear la matriz de datos y hasta seleccionar las técnicas de análisis estadístico que se utilizarán. Es por eso que se habla de un diseño "descendente", pues "baja" del equipo de investigadores hacia la realidad estudiada y los datos que de allí se obtienen no modifican lo pautado para los tramos subsiguientes. El componente teórico estará presente desde la formulación de las preguntas de investigación, y centralmente en los conceptos e hipótesis.

Además, este diseño permite dividir el trabajo en diferentes etapas, por lo que es frecuente que participen distintos investigadores especializados en cada una de sus fases. Es probable que algunos de los participantes no se conozcan nunca, o que no sepan de qué se trata la investigación más allá de la etapa en que ellos participan.

3.1.2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO

Un **diseño cualitativo**, en cambio, se centrará en la exploración de la realidad con una orientación ideográfica, es decir, sin intenciones de generalizar y extrapolar los resultados a un universo más amplio que el delimitado para el trabajo de campo. En este tipo de diseño, lo importante es comprender las motivaciones de los actores para realizar las acciones sociales investigadas. Las percepciones, las ideas y las opiniones son materia de análisis, por lo que no se busca la impersonalidad del proceso de investigación, sino que se indaga en la subjetividad de los actores, en su vida cotidiana.

Una noción que influye fuertemente en el diseño cualitativo es la de "doble hermenéutica" (Giddens, 1987), que concibe a las ciencias sociales como interpretaciones (de los investigadores) sobre interpretaciones (de los sujetos investigados). Este diseño conlleva la toma de decisiones al principio, durante y al final del proceso de investigación (Valles, 1997). Las indagaciones y los hallazgos que se produzcan en el transcurso de la investigación irán configurando el modo más conveniente de continuarla. Pueden aparecer nuevas propiedades, otras unidades de análisis y, quizá, nuevas preguntas o reformulaciones de las ya existentes. Es por eso que se caracteriza a este diseño como emergente o flexible, en donde la teoría no actúa como un marco desde el cual se deducen las preguntas de investigación; los conceptos e hipótesis irán emergiendo creados por el analista o por los actores: se crea teoría en el transcurso de la indagación de la evidencia empírica (Maxwell, 1996).

Un diseño cualitativo, a diferencia de uno cuantitativo, admite en menor medida el establecimiento de una división del trabajo. De hecho, es recomendable que un mismo investigador plantee las preguntas, escoja los contextos donde se efectuará el trabajo de campo, realice las entrevistas, las desgrabe, las analice y formule las conclusiones del estudio; si bien, la acumulación de tareas le hará prácticamente imposible cubrir una gran cantidad de casos.

3.1.3. EL FACTOR TIEMPO EN EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Otra decisión sobre la investigación que quedará explicitada en el diseño es si ésta será **intensiva** o **extensiva**. En el primer caso, se considerarán una gran cantidad de propiedades de una unidad o de una cantidad acotada de unidades de análisis, por ejemplo si se busca conocer exhaustivamente la dinámica interna de un partido político en una época puntual. En cambio, en una exploración extensiva se analizarán pocos atributos de una gran cantidad de unidades de análisis (Bartolini, 1991). Un claro ejemplo de esto lo constituyen las encuestas hechas en distintos países en el mismo momento sobre los mismos temas, tales como el "Latinobarómetro" o "Eurobarómetro". Por supuesto, la disposición de diseñar una investigación cualitativa condiciona a trazar un tratamiento intensivo.

Además, se debe resolver qué tipo de limitación temporal se adoptará: si será una modalidad **diacrónica** o **sincrónica**. En una investigación diacrónica se abarca un período temporal de los casos, lo que multiplica la evidencia empírica *"en cuanto que los estados/valores de las propiedades/dimensiones de los casos se modifican y 'varían'no sólo de caso en caso, sino también para el mismo caso de un período temporal a otro"* (Bartolini, 1991: 44). En una sincrónica, en cambio, se toma un solo punto en el tiempo.

3.2. Elección de los casos

Una de las primeras tareas en el desarrollo del proceso de investigación es la de escoger en qué unidades de análisis se rastreará la evidencia empírica.

Si el objeto en cuestión es solamente uno o son lo suficientemente pocos como para examinarlos a todos, se debe tomar esta decisión. Pero si no se pueden examinar todas las unidades de análisis, habrá que escoger algunas de ellas para hacer viable la investigación, con independencia del diseño que se utilice. En este caso corresponde resolver qué cantidad de casos se van a observar, es decir que se deben tomar decisiones de muestreo. Elaborar una **muestra** es seleccionar una parte de las unidades de análisis para relevar en ellas las propiedades escogidas.

3.2.1. MUESTRAS CUANTITATIVAS

Cuando se trabaja con un gran número de unidades, se utilizan **técnicas estadísticas de muestreo**, definiendo una muestra para luego generalizar los resultados al conjunto del universo. Las muestras en las que se trabaja con grandes números (más de cien casos) se dividen en dos grandes categorías: las **probabilísticas** y las **no probabilísticas**.

En las **muestras probabilísticas**, partiendo de las teorías de la probabilidad, cada elemento del universo tiene una posibilidad, conocida y distinta de cero, de formar parte de la muestra. Para ello, se respeta la aleatoriedad en todo el proceso de selección de los casos, y como resultado se puede conocer el **error muestral** o **margen de error**. Siempre que sea

posible, se recomienda utilizar una muestra probabilística tanto por la medición del error de estimación como por la elección puntual de cada unidad de análisis de la muestra.

Entonces, si se respeta la aleatoriedad en todo el proceso de recolección de información, luego será posible inferir los datos obtenidos al conjunto del universo. Pero, ¿cómo se realiza concretamente la selección de los casos en una muestra aleatoria?

Si se tiene un listado de todas las unidades de análisis del universo, se las numerará y se sortearán unidades tanta cantidad de veces como casos tendrá la muestra. Este procedimiento se denomina **muestreo aleatorio simple** y es aplicable en universos pequeños, ya que en los grandes es difícil numerar a todos los componentes y puede resultar muy amplia la dispersión de los casos seleccionados. Si, en cambio, el universo con el que se trabaja es de una gran cantidad de elementos, hay que recurrir a muestreos más complejos.

Una primera complejización es el **muestreo aleatorio sistemático**, en el cual se obtienen los casos a relevar mediante el coeficiente de elevación N/n, donde *N* constituye el número de unidades del universo y *n* el total de elementos de la muestra.

En este caso, se comienza por elegir al azar un número menor al coeficiente de elevación para que oficie de punto de partida y luego se le suma sucesivamente el coeficiente, de modo de ir obteniendo todos los elementos que formarán parte de la muestra. Al utilizar un muestreo de esta clase se debe desordenar el listado del universo antes de numerarlo, para evitar posibles sesgos. Este muestreo resulta poco preciso si el universo presenta un alto grado de heterogeneidad en su interior, por lo que debe utilizarse un **muestreo aleatorio estratificado**, dividiendo el universo de forma tal que cada elemento pertenezca a un solo estrato.

Cada **estrato** es un conjunto de unidades homogéneo a su interior y heterogéneo respecto del resto, cuya existencia permite tratarlos diferenciadamente tanto en el mecanismo de selección de las unidades últimas de muestreo como en el número de unidades, escogiendo menos en estratos más homogéneos.

Para llevar adelante un muestreo de este tipo se deben elegir los criterios de estratificación entre las propiedades de las que se conoce su distribución en el universo, que se denominan **parámetros**. A veces se desconoce la distribución de algunas propiedades del universo por lo que se termina recurriendo a propiedades espaciales como, por ejemplo, el lugar de residencia. Como se dijo, las muestras probabilísticas son las únicas que permiten inferir estadísticamente los resultados al conjunto del universo, pero sólo si se respeta la aleatoriedad en todo el proceso de selección de unidades muestrales. En ese caso se podrá precisar el error estadístico de la estimación que estará en directa relación con el tamaño de la muestra.[1]

Para realizar una investigación con una gran cantidad de unidades de análisis se han desarrollado también las **muestras no probabilísticas**, en las cuales no se respeta el principio de aleatoriedad en la selección de los casos. La más difundida es la **muestra por cuotas**, que es un tipo de los llamados **muestreos aplicando criterios** (Raj, 1980: 40). En las muestras por cuotas se reproducen las distribuciones de algunos parámetros del universo. Por ejemplo, si el universo cuenta con un 60% de hombres y 40% de mujeres, en la muestra se buscará que los casos tengan la misma proporción por género. Este supuesto es criticable debido a que la mayoría de las veces se toman características poblacionales básicas –sexo y edad por ejemplo– para usar como cuotas, desconociendo la variabilidad intra-grupo.

La desventaja más importante de las muestras por cuotas es la de no basarse en los principios de la aleatoriedad, por lo que se trabaja a ciegas respecto de la posibilidad de cometer un error de estimación. Pero a su vez, éstas cuentan con la ventaja de significar un menor costo y de poder desarrollarse en menos tiempo, ya que los encuestadores quedan en libertad de elegir las unidades de muestreo, siempre y cuando respeten "las cuotas" (la cantidad de casos según los parámetros utilizados) que les fueron asignadas.

En ocasiones, con este tipo de muestras se han logrado estimaciones muy similares a otras hechas con muestreos probabilísticos. Esto se debe a que se traza un muestreo estratificado poli-etápico y las cuotas se utilizan para la elección de la unidad última de muestreo. Más allá del respeto de la aleatoriedad en casi todo el proceso, no se puede considerar tal muestra como probabilística al imponer criterios no aleatorios en la selección de la unidad a ser relevada.

3.2.2. MUESTRAS CUALITATIVAS

Las decisiones de muestreo en las investigaciones cualitativas se efectúan de manera diferente a las recién vistas. En este caso, se busca seleccionar en el momento del diseño algunos contextos y fechas relevantes para la investigación, pero sabiendo que en el transcurso de la misma se irán descubriendo nuevos contextos y, en ellos, sujetos que harán las veces de informantes. De modo que es una decisión que se sabe incompleta o en potencia, ya que una parte del objeto no se conoce.

Cada investigación cualitativa es particular, y su manera de plantear el conocimiento en las ciencias sociales es ideográfica, no busca generalizar. Por lo tanto, no se presentarán modos estandarizados de seleccionar casos para hacer una exploración cualitativa, sino simplemente algunas formas en las que se ha desarrollado este proceso en investigaciones ya existentes.

Maxwell (1996) afirma que en la investigación cualitativa se utiliza la **muestra según propósitos**, también llamada **selección basada en criterios**, en donde se buscan intencionadamente escenarios, personas o eventos particulares en función de la información que se cree que pueden ofrecer. Los criterios varían incluso dentro de un mismo trabajo de campo, siendo la **tipicidad** –o su antitético la **heterogeneidad**–, uno de los más utilizados. Una de las intenciones puede ser observar o entrevistar a una persona o un grupo de personas que sean típicas del contexto estudiado, o por el contrario aquellas que permitan captar su diversidad.

También debe tenerse presente la necesidad de llegar a lugares, presenciar situaciones o entrevistar personas que en ocasiones son de difícil acceso, por lo que las "consideraciones pragmáticas" (Hammersley y Atkinson, 1995: 38) cobran importancia, entrando en juego el criterio **oportunista** para elegir los contextos donde se desarrollará el trabajo de campo. La dificultad de acceso a ciertos contextos es relevante, sobre todo cuando se intentan estudiar poblaciones atípicas (en el sentido que presentan alguna característica que las hace únicas). La idea de *selección oportunista* es rechazada por quienes sostienen que la teoría debe estar absolutamente ausente de las preguntas de investigación en un diseño cualitativo. De acuerdo con esta postura, se deben tomar las decisiones de diseño exclusivamente en función de la creación de categorías y dimensiones analíticas.

Por ejemplo, Glasser y Strauss (1967) propugnan el **"muestreo teórico"** en donde la selección se realiza únicamente teniendo en cuenta la contribución que se pueda hacer a la teoría que se está construyendo en el proceso de la investigación.

Específicamente en la elección y llegada a personas dentro de contextos a los que ya se ha accedido, son muy utilizadas las estrategias conocidas como *bola de nieve* y *saturación teórica*. La primera es una manera de acceder a informantes mediante los contactos generados en el trabajo de campo (Valles, 1997: 92). Esta táctica –especialmente útil con las poblaciones atípicas y con los sujetos de difícil acceso–, requiere establecer contacto y generar confianza con alguna persona, institución o grupo y a través de éstos ir accediendo a distintos informantes. La saturación teórica, por su parte, es un criterio al que se recurre para saber cuándo concluir la indagación sobre un acontecimiento o contexto: se abandona el campo cuando al agregar casos no se consigue información adicional (Glasser y Strauss, 1967).

Como se señaló, las decisiones de muestreo cualitativos se desarrollan a lo largo de todo el proceso de investigación. Este tipo de muestreo precisa de definiciones tomadas antes de la interacción con los contextos y sujetos seleccionados, pero también se nutre de las experiencias del trabajo de campo, en donde surgen nuevas voces y situaciones a considerar.

La posibilidad de recolectar la información en muchos o pocos casos está también limitada por el tipo de problema planteado. Algo similar ocurre con las propiedades: en cada objeto de análisis se pueden encontrar infinitas dimensiones analíticas que predican sobre él, debiendo optarse solamente por algunas de ellas para realizar la investigación.

4. LOS CONCEPTOS EN CIENCIA POLÍTICA

Luego de definir sobre qué objetos se predicará y si se considerarán todos o sólo algunos para la recolección de datos, se debe precisar qué se buscará sobre éstos. Con lo que se está aplicando un primer criterio de definición entre múltiples propiedades. Éstas serán distintas si se refieren a unidades de análisis colectivas o individuales, y de acuerdo con la cantidad de que se trate. Pero el criterio central de selección de las propiedades será por su significación en el fenómeno de estudio.

Los **conceptos** son unidades de pensamiento construidas en relación con los acuerdos existentes en una determinada comunidad científica. Aunque sea una unidad de pensamiento, en cada concepto se pueden rastrear aspectos o partes. El conjunto de aspectos forman la **intensión** del concepto, mientras que la **extensión** la constituyen la totalidad de fenómenos y objetos (referentes) a los que se aplica el mismo. La extensión siempre conlleva una delimitación témporo-espacial, aunque en algunos conceptos se presentan dificultades para encontrar los límites precisos: son los conceptos con referentes no tangibles, tales como "sistema político".

Como se señaló, dos de las decisiones más importantes en el proceso de investigación son la selección de los objetos y la de las propiedades de análisis. En ambos casos se refiere a conceptos, de ahí que la definición conceptual ocupe un lugar significativo en la investigación politológica (Sartori, 1984). Sin un buen tratamiento de los conceptos, las indagaciones se harán sin saber precisamente qué se busca o sobre quién. Los problemas con los esquemas conceptuales provienen de la falta de un lenguaje técnico unívoco de la ciencia política a causa de las características propias de las ciencias sociales. No hay término teóricamente significativo sobre el cual no existan controversias. Las ciencias sociales son multiparadigmáticas; conviven en ellas variados paradigmas teóricos que están en estrecha relación con diferentes paradigmas metodológicos y epistemológicos, por lo que muchas de las discusiones se establecen acerca de la manera de definir los objetos y propiedades de análisis, incluso hacia adentro de cada corriente teórica.

También ocurre en ocasiones que un grupo de investigadores parecen acordar sobre la definición de un concepto, pero, como se verá más adelante, manifiestan diferencias al momento de categorizarlo, por lo que terminan asignándole distintos sentidos.

Otra particularidad de las ciencias sociales es la relación de *feed back* que éstas establecen con la realidad. Aunque se pueden encontrar vínculos entre las agendas de investigación de las ciencias físicas o naturales y la coyuntura histórica, este lazo es mucho más imbricado en el caso de las ciencias sociales. La prensa y los políticos profesionales, por ejemplo, adoptan los términos generados en las investigaciones politológicas. Esta utilización lleva, algunas veces, a desconocer las definiciones originales por lo que se usa el mismo concepto para fenómenos distintos.

Además, permanentemente se generan cambios en la realidad político-social que impulsan a los politólogos a replantear sus teorías y a concebir conceptos para dar cuenta del nuevo estado de las cosas. Los conceptos en ciencias sociales están históricamente determinados. Por ejemplo, la democracia no tiene el mismo significado hoy que en la Grecia antigua o que a mediados del siglo XIX (véase capítulo 4).

La historicidad implica también que la conceptualización es un campo de disputa por imprimirle un determinado sentido a los términos, y que en ocasiones éstos sufren cambios en correspondencia con las disputas políticas o sociales.

Dada la multiparadigmaticidad de las ciencias sociales y la historicidad de sus conceptos, son recurrentes los problemas en el tratamiento conceptual que repercuten tanto en el momento de construir los andamiajes teóricos como en el de realizar las indagaciones empíricas.

Es frecuente encontrar conceptos utilizados para referirse a objetos diferentes incluso en un mismo trabajo de investigación, o conceptualizaciones lo suficientemente imprecisas como para que no quede claro sobre qué cosa están predicando cuando se leen los datos. Para superar estos problemas de vaguedad debe recurrirse a definiciones taxativas que superen las imprecisiones y los equívocos.

Muchas veces en un mismo campo de estudio temático se discuten dimensiones de un concepto, se plantean distintas hipótesis para dar cuenta de la aparición de un mismo fenómeno e incluso se formulan teorizaciones complementarias usando el mismo término con significados parecidos pero no iguales. Lo que varía entre una y otra significación es uno o algunos pocos atributos definitorios del concepto.

Por ejemplo, Munck (1996) compiló las diferentes formas de conceptualizar el "*régimen político*" utilizadas para los estudios sobre los procesos de democratización. Y encontró seis dimensiones analíticas empleadas como atributos definitorios y que cada autor toma por lo menos uno de ellos para definir este concepto. En la siguiente matriz, Munck coloca los atributos en las columnas y los autores en las filas (véase tabla 2.1).

TABLA 2.1: *MATRIZ DE ATRIBUTOS EMPLEADOS EN LAS DEFINICIONES DE RÉGIMEN POLÍTICO*

Autores	Cantidad y tipo de actores que pueden acceder al poder	Métodos de acceso al poder	Reglas de elaboración de decisiones públicas	Carácter formal e informal de las reglas	Aceptación de las reglas por los actores	Coalición o grupo social que sostiene el régimen
Cardoso	Sí?	—	Sí	—	—	No
Collier y Collier	Sí?	Sí	—	Sí	—	No
Fishman	Sí?	—	—	Sí	—	—
Garretón	Sí	Sí	—	—	—	—
Lawson	—	Sí	Sí	—	—	—
Linz	Sí	Sí	—	—	—	—
Mainwaring	—	—	—	Sí	Sí	—
O'Donnell	Sí?	Sí	—	Sí	Sí	—
O'Donnell y Schmitter	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Smitter y Karl	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Whitehead	—	Sí	Sí	—	—	—
Anglade y Fortín	Sí?	Sí?	—	—	—	Sí
Calvert	—	—	—	—	—	Sí
Jaguaribe	Sí	Sí	Sí	—	—	Sí
Mann	—	—	—	—	—	Sí
Pempel	—	—	—	—	—	Sí

NOTA: Los atributos sobre los cuales los autores adoptan una clara posición son señalados con un Sí (que indica inclusión) o un No (que indica exclusión). Los atributos sobre los cuales los autores no se pronuncian son señalados con un guión (–). Cuando el lenguaje que emplea el autor deja cierta duda respecto de la pertinencia de la clasificación, se adjunta un signo de interrogación para indicar esta ambigüedad. La línea punteada separa las formulaciones del "análisis de régimen" (arriba) de las basadas en la "coalición dominante" (abajo).

FUENTE: MUNCK (1996: 232).

Cada uno de estos modos de entender al régimen político se cristalizó en una investigación o en un conjunto de investigaciones. A pesar de no haber dos definiciones exactamente iguales, éstas no funcionan en la realidad como compartimentos estancos. También conviene tener en claro que no hay *per se* una definición mejor que otra. Cada cual optará por la que más lo convenza en función de su armazón teórico y sus necesidades de inquisición empírica.

Por último, si se encuentran fallas en todas las conceptualizaciones que se conocen, se puede optar por redefinir el concepto o construir otro.

4.1. Escala de generalización

En la formación de conceptos es imprescindible observar un principio de articulación entre la **intensión** y la **extensión** de los mismos.

Por ejemplo, si se considera que el concepto de democracia tiene tres atributos definitorios: la existencia de líderes de múltiples partidos políticos, de elecciones competitivas regulares con participación popular y de un sistema de frenos y contrapesos (Munck, 1996); y que el universo de la investigación está compuesto por todos los Estado-Nación reconocidos como tales por las Naciones Unidas, cada país será sometido a un examen, y si cumple con los tres requisitos será considerado democrático. Una vez hecho esto con el conjunto del universo, se

habrá definido completamente el concepto. En este caso, la **intensión** está compuesta por los tres atributos definitorios y la **extensión** por todos los países que cumplen con los mismos.

Ahora bien, es posible encontrar particularidades que diferencien a las unidades de análisis, y que resulten significativas para el tema en cuestión. Siguiendo con el ejemplo, si se cree que la estabilidad del régimen democrático está relacionada con la posibilidad de conformación de un gobierno dividido –un ejecutivo sin mayoría parlamentaria–, se verá que esto es imposible en gobiernos con elección parlamentaria del ejecutivo, ya que en éstos, la pérdida de la mayoría parlamentaria provoca la caída del gobierno (véase capítulo 5). Entonces habrá que introducir el tipo de elección del jefe del gobierno en la intensión del concepto de democracia como característica diferenciadora de las unidades de análisis, y así se obtendrá un contraste entre las democracias parlamentarias (con elección indirecta del gobierno) y las democracias presidenciales (con elección directa), generando dos nuevos conceptos.

Respecto del concepto de democracia, el de democracia presidencial suma un atributo definitorio que acrecienta su intensión. Se sabe algo más sobre los países presidenciales que sobre aquellos definidos únicamente como democráticos. Pero al crecer la intensión disminuye su extensión, es decir la cantidad de referentes de los cuales da cuenta. Sigue refiriendo a Uruguay, Estados Unidos o Colombia pero ya no incluye a países como España o Italia.

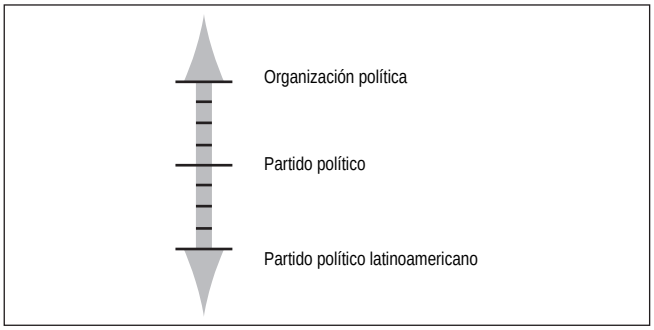
Es claro que un país excluido cuando se delimitó la extensión de democracia, nunca puede ser incluido entre la extensión de democracia presidencial. Por ejemplo, si se toma como caso a México entre 1970 y 1980, se encontrará la existencia de líderes de múltiples partidos políticos y de la elección directa del jefe del ejecutivo. La cuestión está en que las elecciones no eran competitivas ni existía un real sistema de frenos y contrapesos. Se trataba de un sistema de partidos hegemónico en el cual un partido –el PRI– tenía asegurado el triunfo de antemano y cancelaba la posibilidad de oposición parlamentaria y de control judicial.

Si una unidad de análisis no cumplió con uno o más atributos definitorios para ser considerada como democrática, no puede integrar el conjunto de objetos tomados como referentes de la democracia presidencial, por más que cumpla con el atributo de tener elección directa del jefe del gobierno.

En este ejemplo del concepto de democracia, se observa la segunda regla a la hora de la formación de conceptos: debe existir una relación inversa entre la intensión y la extensión. Cuanto más articulada sea la intensión (más atributos definitorios) menor deberá ser la extensión del mismo (la cantidad de casos de los cuales da cuenta); si un concepto abarca más casos (crece su extensión) debe menguar en intensión. Para ganar en especificidad se pueden articular propiedades del concepto, pero éste perderá algo de su alcance. Si lo que se busca es tener conceptos más abarcantes, habrá que restar atributos definitorios resignando información.

Por ejemplo, si se toma el concepto de "partido político" y se articula la dimensión geográfica incorporándole el término "latinoamericano", se habrá articulado la intensión, reduciendo la extensión. El concepto "partido político" es más general que el de "partido político latinoamericano"; se sitúa en un nivel superior en una escala de generalización.[2] Al descender el nivel de generalización se reduce la extensión de los conceptos. De modo inverso, es posible ascender en la escala de generalización reduciendo la especificidad y ampliando el campo de aplicación, con el concepto de "organización política". Este nuevo concepto tiene una extensión más amplia y una intensión más reducida, por lo tanto tiene más referentes. No sólo todos los partidos políticos sino también, por ejemplo, los sindicatos (véase figura 2.1).

FIGURA 2.1: *ESCALA DE GENERALIZACIÓN (EJEMPLO)*



En muchas situaciones los investigadores en ciencia política deben apelar a la lógica de la escala de generalización para obtener conceptos más abarcantes o –la mayor parte de las veces–, para pasar de conceptualizaciones más globales a otras más ricas pero menos generales. Ahora bien, ¿cómo saber si los conceptos elegidos son los correctos? Dicho de otro modo, ¿cómo saber si el nuevo concepto está en la misma escala de generalización que los demás?

Dados el concepto 1 –más general– y el concepto 2 –más específico–, es posible colocarlos en una misma escala de generalización cuando los referentes del concepto 1 son también referentes del 2, pero no todos los referentes del 2 lo son del 1. Por ejemplo: todos los partidos son organizaciones políticas, pero no todas las organizaciones políticas son partidos. La relación establecida entre 1 y 2 es de **género** y **especie**. El concepto más abarcante (1) es un **género** respecto del más específico (2) y 2 es una **especie** de 1. Las organizaciones políticas son un **género** de los partidos políticos, y los partidos son una **especie** de las organizaciones políticas.

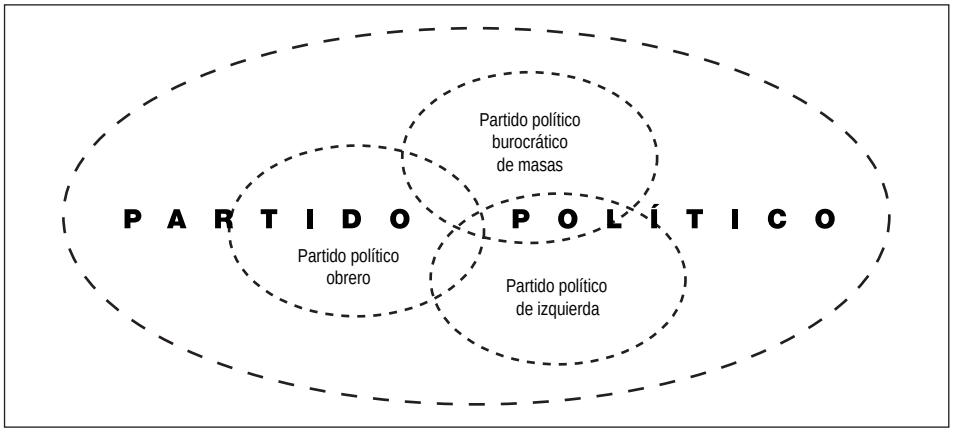
Una de las utilidades principales de este criterio de formación de conceptos es la de poder identificar, en el transcurso de un proceso de investigación, en qué nivel de generalización conviene ubicar el aparato conceptual. Una vez definido esto, no habrá que forzar los conceptos haciéndolos predicar sobre objetos de los cuales no pueden dar cuenta. Este error –denominado "estiramiento conceptual" (Sartori, 1984)– se encuentra comúnmente en los análisis comparados de múltiples naciones o áreas en los que se aplican conceptos creados para un determinado contexto y en una realidad distinta, sin tener en cuenta la intensión cultural que llevan consigo. Corresponde tener cuidado con estas aplicaciones acríticas: debe seguirse el criterio ya mencionado de reducir la intensión toda vez que se intente agrandar el campo de aplicación y viceversa: estrechar la extensión si se pretenden conceptualizaciones más ricas.

Entonces, del mismo modo en que la articulación del aspecto geográfico del concepto "partido político", se baja al de "partido político latinoamericano", es posible hacer lo mismo en muchísimos otros aspectos generando una escala diferente de generalización por cada manera de articular la intensión del concepto. Siempre con el concepto de "partido político", se puede articular el aspecto "ubicación ideológica" formando el concepto de "partido político de izquierda", o descender en otra escala de generalización hacia "partido obrero" articulando el criterio "base social electoral", o también llegar al concepto "partido burocrático de masas" haciendo lo mismo con el aspecto "estructura organizativa".

Obsérvese que cada modo de articular la intensión de "partido político" constituye un subconjunto de referentes, que al poseer distintas características definitorias pueden formar

parte de más de un subconjunto, es decir, que los conceptos pueden compartir una parte de su extensión (véase figura 2.2).

FIGURA 2.2: *ARTICULACIÓN CONCEPTUAL (EJEMPLO)*



Por ejemplo, en un estudio sobre partidos políticos europeos durante la segunda posguerra, un investigador encontrará algunos partidos de izquierda que tienen (o han tenido) una importante base electoral obrera, así como muchos partidos de base electoral obrera que son (o han sido) partidos burocráticos de masas y, también, algunos partidos de masas que se ubican hacia la izquierda del espectro ideológico. Del mismo modo encontrará que existen partidos de izquierda con otra base social, partidos de base obrera con otra estructura organizativa y partidos burocráticos de masas con otra orientación ideológica. El ejemplo muestra cómo los conceptos comparten algunos de sus referentes, pero no todos: ninguno de los conceptos incluye a otro como su especie.

Cada una de las especies forma una "escala de generalidad" con el género "partido político". Por ejemplo, si dentro de la extensión de los "partidos políticos burocráticos de masas" se articula la dimensión "tipo de construcción de la organización", es posible seguir descendiendo hacia el concepto de "partido político burocrático de masas con penetración territorial" (Panebianco, 1990: 137). Este nuevo concepto es una **especie** del **género** "partidos políticos burocráticos de masas", pudiendo hacer lo mismo con cada especie del concepto "partido político". Con esta misma lógica, por ejemplo, a partir de diversas conceptualizaciones existentes sobre partidos políticos Gunther y Diamond (2003) delinean quince especies de organizaciones partidarias y las agrupan bajo cinco géneros: los partidos de elites, de masas, étnicos, electoralistas y movimentistas. Cada uno de estos géneros se diferencian según tres criterios: la naturaleza de la organización formal, la orientación programática y el nivel de tolerancia frente a otras agrupaciones políticas. Así, por ejemplo, para estos autores el género "partidos de elites" cuenta con dos especies: los partidos de notables y los partidos de elite clientelistas. Ambos exhiben una organización partidaria mínima, una débil impronta ideológica y una alta tolerancia frente a sus competidores, dentro de regímenes de participación política restringida. (Para un desarrollo de los partidos políticos, véase capítulo 6.)

Vale aclarar que mientras en un proceso de investigación cuantitativa esta construcción conceptual se desarrolla al inicio del mismo, en uno cualitativo tiene lugar en la dinámica de la investigación.

4.2. Clasificaciones de los conceptos

Una tarea importante dentro del trabajo conceptual es la de asignación de categorías a los conceptos. Las **categorías** son los estados que se le determinan a una propiedad mediante la operación intelectual denominada "lógica clasificatoria". Esta tarea se puede vehiculizar mediante dos procedimientos que, siguiendo a Alberto Marradi (1991a), se denominan **clasificación intensional** y **clasificación extensional**. Este autor explica de la siguiente manera la primera de ellas, a la que por lo general se llama "clasificación" o "categorización":

> *Operaciones con las que la extensión de un concepto en un nivel dado de generalidad es dividida en dos o más extensiones más restringidas, cada una correspondiente a un concepto de menor nivel de generalidad; esta división se obtiene estableciendo que un aspecto de la intensión de cada uno de los conceptos específicos es una diferente articulación parcial del correspondiente aspecto de la intensión del concepto general. En principio, todos los otros aspectos de la intensión del concepto general se encuentran invariables en la intensión de cada uno de los conceptos específicos: si clasificamos los perros según el color del pelo, la clase de los perros negros está caracterizada por todas las propiedades inherentes al concepto de perro, salvo aquéllas incompatibles con el color negro del pelo.* […]
>
> *El aspecto de la intensión del concepto general que viene articulado para formar los varios conceptos de clase se llama* fundamentum divisionis. *Tomemos como ejemplo el concepto de sistema político. Un aspecto de su intensión (y por ende, una propiedad de los sistemas políticos) es el principio de legitimación de los gobernantes. Si este aspecto es asumido como* fundamentum divisionis *las clases podrían ser: sistema político teocrático/ autocrático/ aristocrático/ plutocrático/ democrático* (Marradi, 1991a: 45-46).

Como se ve, este tipo de clasificación es también una manera de formar conceptos, descendiendo en la escala de generalidad.

Por su parte, la **clasificación extensional** se realiza agrupando los objetos de análisis en dos o más conjuntos, diferenciándolos por una o varias propiedades. Esta forma de clasificación se usa en el *cluster analysis***,** que es una técnica estadística basada en el agrupamiento de unidades de análisis.

4.2.1. CATEGORIZACIONES DE LOS CONCEPTOS

Parte de las controversias respecto de los conceptos aparecen en el momento de establecer los estados que una propiedad puede asumir. En ocasiones sucede que dos investigadores dictan una definición verbal similar, pero difieren en la manera de categorizarlos. Al categorizar se imprime al concepto de cierta carga teórica y de una manera particular de acercarse a los objetos de análisis. Categorizar es dividir la extensión del concepto poniéndole nombre a cada subconjunto de referentes. Las **categorías** son los distintos estados que puede asumir la propiedad en cuestión.

En algunos casos se divide la extensión en categorías que relevan únicamente la existencia o no de la propiedad en cuestión sin indicar ningún orden o gradación. Éstas son las categorizaciones **nominales**. "Tipo de gobierno" es un ejemplo de propiedad con categorización nominal, pudiendo asumir los estados presidencial, parlamentario o semi-presidencial. Otra propiedad a la que se le asignan habitualmente categorías nominales es la de "afiliación partidaria", dividiendo los casos individuales que afirmaron estar afiliados a algún partido entre los rótulos PJ-ARI-UCR-PRO, por ejemplo.

En otras ocasiones es posible obtener un poco más de información ordenando las categorías en un continuo que va de una menor a una mayor presencia de la propiedad. Las categorías así establecidas se denominan **ordinales** y caracterizan los casos en función de una gradación, pudiendo conocer diferencias de rango, pero no la distancia exacta entre una unidad colocada en una categoría y otra dispuesta en la categoría siguiente.

Una utilización frecuente de categorías ordinales se da en las preguntas de encuestas de opinión, por ejemplo, cuando se consulta a los entrevistados sobre el grado de acuerdo con una gestión gubernamental. El encuestado debe escoger entre: muy de acuerdo; de acuerdo; ni de acuerdo ni en desacuerdo; en desacuerdo; muy en desacuerdo. De igual forma, la propiedad "nivel de institucionalización" para estudiar a los partidos políticos suele ser categorizada como alta, media o baja. Al tener un conjunto de partidos ubicados en las distintas categorías, se sabe que uno situado en la categoría "alta" está más institucionalizado que aquel colocado en "media", pero no se conoce cuánto más institucionalizado.

Al tercer tipo de categorías utilizadas en las ciencias sociales se lo designa **nivel de medición de razón,** y está tomado del latín *ratio,* que significa "cálculo". Al utilizar este tipo de categorías es posible conocer la distancia exacta entre ellas, que debe ser igual entre cada una y, por tanto, permite realizar operaciones matemáticas. Por eso las categorías son numéricas y el cero indica la inexistencia de la propiedad.

Las categorizaciones de razón agregan comprensión respecto de las ordinales, ya que no sólo brindan información de las diferencias en más y en menos: indican con precisión el intervalo entre categorías. Permiten efectuar afirmaciones del tipo "el partido X creció un 32% con respecto a la elección anterior" o "el partido G posee 60 bancas más que el partido H".

Una misma propiedad puede categorizarse de distintas maneras. No hay ninguna correspondencia obligatoria entre una propiedad y la forma de categorizarla. Si se indaga entre los habitantes de una ciudad acerca de las posibilidades de éxito electoral de la candidatura a la reelección del intendente en ejercicio, una primera forma de hacerlo sería: ¿Votaría al actual intendente J.T. para un nuevo período? Las posibles respuestas (categorías nominales) serían: Sí-No. Si se busca obtener más información se puede categorizar esa pregunta como: Jamás lo votaría, Seguramente no lo votaría, Quizá lo votaría, Lo votaría seguro. Estas posibles respuestas corresponden a una categorización ordinal gracias a la cual la información que se obtiene es mayor que en la anterior. Así como ésta, hay distintas variantes de categorizaciones para la mayor parte de las propiedades.

Una vez determinadas las categorías y relevada la información, es decir asignados los objetos a las mismas, es posible transmutar de una categorización más compleja a otra más simple, pero no al revés porque no se cuenta con la información necesaria.

Esta operación se realiza con frecuencia, por ejemplo, en las encuestas de opinión pública donde se consulta sobre el grado de acuerdo con determinada medida gubernamental.

A los encuestados se les ofrecen las categorías: Muy de acuerdo, Algo de acuerdo, Bastante en desacuerdo, Muy en desacuerdo. Pero en la etapa de análisis se agrupan los respondientes de las dos categorías que expresan acuerdo y aquéllos de las dos que encarnan el desacuerdo. Se pasa de una categorización ordinal a una nominal porque no interesa el grado de acuerdo o desacuerdo sino conocer sucintamente con qué apoyo cuenta la medida en cuestión, pero se le brindan a los encuestados cuatro opciones y no categorías polares, para que les resulte más fácil tomar partido.

Asimismo, en ocasiones se pasa de categorías de razón a ordinales para simplificar la lectura de los datos. Por ejemplo, cuando se trabaja con la edad como propiedad, una vez recogida la distribución de las personas en categorías de razón (que serán tantas como edades se hayan respondido), éstas se agrupan en una cantidad menor de categorías para abreviar la lectura (por ejemplo 18 a 30 años, 31 a 45 años, 46 a 60 años, 61 y más). Se pasa de una cantidad muy grande de categorías a una forma de categorización más sencilla pero que hace perder información: ya no se sabe con precisión cuántos años de diferencia hay entre una persona ubicada en una categoría y otra situada en la siguiente, sólo se conoce la relación de orden entre las categorías.

4.2.2. CRITERIOS PARA UNA BUENA CLASIFICACIÓN

Más allá del tipo de categorización que se utilice, hay tres principios que deben respetarse. El primero es utilizar siempre el **mismo criterio** para la conformación de las categorías. Si se indaga la opinión de los ciudadanos sobre la destitución de un funcionario a través del mecanismo de juicio político, las posibles respuestas pueden ser: correcta, ni correcta ni incorrecta, incorrecta. Lo que no puede incluirse como categoría es "injusto" porque se estaría combinando una opinión sobre la corrección de la destitución con otra sobre la justicia de la misma. Por supuesto que cabe la posibilidad de medir lo justo que se considera la medida; las respuestas ofrecidas podrían ser: muy justo, algo justo, ni justo ni injusto, algo injusto, muy injusto.

El segundo principio que debe garantizarse es el de la **mutua exclusión** de las categorías. Cada objeto sólo deberá estar en una categoría. Si no se respeta este principio se corre el riesgo de que investigadores clasifiquen un mismo objeto en distintas categorías, siguiendo el mismo criterio clasificatorio. Por ejemplo, si se busca clasificar los movimientos sociales de un país determinado en "de defensa social", "culturales", "locales" o "nuevos", resultará posible que varios presenten a la vez características para ser incluidos en más de una clase, provocando confusión. (Para un desarrollo de la temática de los movimientos sociales, véase capítulo 8.)

También hay que observar la **exhaustividad** de las categorías. Todos los objetos deben poder ser incluidos en alguna categoría, no pudiendo quedar ninguno sin ser clasificado. Cuando se trabaja con muchos casos, y éstos presentan una gran dispersión en la distribución de los estados de la propiedad a categorizar, se hace necesario crear una categoría residual para dar cuenta de todas las unidades que presentan estados poco frecuentes. La expresión "otros/as" es la manera más habitual de nombrar la categoría residual. Sin ésta muchas veces se debería trabajar con una cantidad demasiado grande de categorías, varias de las cuales contarían con muy pocos casos. La regla de exhaustividad fue la que se tuvo en cuenta–por ejemplo–para crear la categoría "semi-presidencial" de la propiedad "tipo de gobierno". Se

encontraron objetos (países) que no coincidían ni con las características distintivas del "presidencialismo" ni con las del "parlamentarismo" por lo que se creó una nueva etiqueta para dar cuenta de los mismos.

La última cuestión a tener en cuenta a la hora de categorizar una propiedad es el grado de **autonomía semántica** que se pretende. Ésta existe en diferentes grados en función de la necesidad de hacer referencia a otra cosa (la propiedad, la pregunta de un cuestionario, o las otras categorías) para que se comprenda sin confusiones el sentido que se le da a cada categoría. Cuanto mayor es esta necesidad, menor es la autonomía semántica de una categorización. Existen distintos grados de autonomía semántica que van de la "nula" cuando trabajamos con categorías "de razón", a la "completa" cuando se utilizan ciertas categorizaciones nominales o compuestas de frases.

Las categorías 1.574, 1.575, 1.576, y así sucesivamente, de la propiedad "cantidad de votos" no tienen nada de autonomía semántica ya que sin hacer referencia a la propiedad, es imposible saber que esas cifras son sufragios en una elección en particular.

En cambio, las categorías presidencial, semipresidencial y parlamentario cuentan con plena autonomía semántica ya que no hace falta referenciar a la propiedad "tipo de gobierno" o a las otras categorías para comprender el sentido de cada una de ellas.

4.3. Definiciones operativas e indicadores

Una de las etapas más complejas del proceso de investigación es la de especificación de los procedimientos para relevar los estados de las propiedades.

Como se señaló, una fase de la formación de los conceptos es su definición verbal, que resuelve la relación entre término y significado; explicita de qué se hablará cuando se utilice cada término. Esta primera definición es fundamental.

Otra relación –no resuelta por la definición verbal– que puede presentar confusiones es la del significado del término y el referente, esto es, la manera de recoger en cada unidad de análisis el estado que asume una propiedad. La **definición operativa** resuelve este paso detallando la forma en que se realizará. Explicitar la definición operativa de un concepto es fijar una serie de instrucciones sobre cómo registrar los estados de una propiedad (Marradi, 1994).

Por ejemplo, en una encuesta las unidades de análisis son estudiantes de los cuales se intenta conocer la propiedad "edad"; la definición operativa será formularle a cada entrevistado la pregunta: ¿qué edad tiene usted? Si, en cambio, se busca caracterizar los países de un continente en función de la propiedad "tipo de organización territorial del gobierno", la definición operativa podría ser leer la constitución de cada nación, y transcribir la denominación que en ellas se encuentre. Otra definición operativa para el mismo ejemplo podría ser buscar en uno de los tantos anuarios que se editan y copiar lo que allí diga para cada país.

La complejidad de esta fase del proceso de investigación reside en que una parte importante de las propiedades con las que se trabaja en ciencias sociales no cuenta con estados asentables mediante una definición operativa. Para estas propiedades se recurre a la elaboración de indicadores. Un **indicador** es un concepto que el investigador juzga que sirve para "hacer las veces de" la propiedad investigada, la cual no puede ser relevada directamente.

La correspondencia entre un concepto y un indicador de éste –conocida como relación de indicación– es un vínculo de representación semántica entre dos conceptos que un inves-

tigador establece sobre la base de la intensión y extensión de ambos. Por caso, el concepto "grado de consolidación democrática" no consiente una definición operativa que permita recoger la evidencia empírica sobre el estado que adopta en cada unidad de análisis (países). Para conocerlo, se extraerán **indicadores**, que al contar con una definición operativa directa y una afinidad semántica con "consolidación democrática", admitirán ubicar a cada país en alguna de las categorías.

De nada sirve vincular el concepto con indicadores que tampoco proporcionen una definición operativa directa: deberían seguirse extrayendo indicadores quizás indefinidamente. En ocasiones sucede que el concepto es altamente complejo y multidimensional, resultando útil definir distintas dimensiones de las cuales se extraerán los indicadores.

En el ejemplo presentado, es posible fijar dos dimensiones del concepto de "grado de consolidación democrática": "fortaleza de las instituciones democráticas" y "cultura política democrática", que se diferencian al referir una a la vida institucional que conlleva un régimen democrático y la otra a los valores y creencias sociales que éste requiere. De la primera dimensión se pueden extraer, por ejemplo, los indicadores "años ininterrumpidos de régimen democrático" y "recambio del partido de gobierno". Aunque el primer indicador parece ser la medida más adecuada de la dimensión, el segundo indicador sirve para dar cuenta de los fenómenos de sistema de partido hegemónico, complementando la cantidad de años de democracia. De la segunda dimensión, los indicadores podrían ser "porcentaje de bancas en el parlamento obtenidos por partidos políticos antisistema" y "porcentaje de voto negativo y blanco sumado". Entonces, se cuenta ahora con cuatro indicadores de la propiedad "grado de consolidación democrática". Ninguno de los cuatro tendrá una superposición completa de su intensión con la intensión del concepto "consolidación democrática". Cada uno de ellos abarcará una parte del contenido del concepto, de modo de intentar cubrirlo en su complejidad a través de distintos indicadores. Estas porciones se denominan "parte indicante", mientras que todo aquello que queda fuera es la "parte extraña". Siempre que se trabaje con indicadores existirá una "parte extraña".

Como la representación semántica es una relación compleja, no existe necesariedad en la vinculación de un concepto con un determinado indicador. Por esta complejidad, en ocasiones se empobrece en exceso el significado del concepto al elegir indicadores que terminan conformando una parte extraña demasiado amplia, dejando fuera de la parte indicante dimensiones importantes de las cuales se podría dar cuenta si se escogieran otros indicadores.

Otro error que hay que evitar es el de identificar en el proceso de operativización un conjunto de fenómenos mucho más amplio que el que abarca el concepto y, por tanto, incluir demasiadas partes extrañas al concepto original que terminen por deformar su significado.

Si se intenta medir la "participación política de la ciudadanía" y se selecciona como indicador la "tasa de afiliación partidaria sobre total de la población mayor de 18 años", se estará ante el problema de que en ciertos casos la afiliación partidaria indica el control clientelar más que una decisión de participación ciudadana. La parte extraña (el control clientelar) teñiría la evidencia empírica, caracterizando unidades de análisis (provincias) como con alta participación ciudadana cuando lo que existe es un importante control clientelar.

Para que la relación sea válida, debe resguardarse la congruencia entre la unidad de análisis del concepto y el indicador. Una misma propiedad –la movilización social, por ejemplo– en un régimen democrático o autoritario puede convertirse en un indicador de control

social o de participación democrática. En un momento histórico determinado, la cantidad de huelgas producidas en un año puede ser indicador de la conflictividad inter-clase (es decir del impulso por modificar el modo de producción), mientras que en el mismo país pero en un contexto de alta desocupación puede dar cuenta de cuestiones vinculadas con el ingreso al mundo del trabajo.

Incluso manteniendo el universo de estudio, una misma propiedad puede ser utilizada por distintos investigadores como indicador de conceptos diferentes. La magnitud de un distrito electoral puede para algunos ser parte de los indicadores del concepto de *accountability* vertical ya que, según esta forma de ver las cosas, cuanto menor sea la misma, más visibles serán los candidatos a los ojos de los electores. Habrá otros autores que utilizarán "magnitud de distrito" como indicador de la propiedad "probabilidad de las minorías de obtener bancas", y entonces cuanto mayor es la magnitud, más crece esta posibilidad. (Para las elecciones y los sistemas electorales, véase capítulo 7.)

En función de lo señalado hasta aquí se deduce que no hay una relación unívoca entre concepto e indicador, sino que cada investigador deberá elegir cómo recoge la evidencia empírica de los conceptos que son de su interés. Esta elección está fuertemente condicionada por el esquema teórico en el que esté inmersa la investigación y los fines de la misma.

4.3.1. UNA APLICACIÓN DEL TRABAJO CONCEPTUAL EN CIENCIA POLÍTICA

Puede tomarse un importante trabajo politológico para recapitular y remarcar lo complejo y controvertible que puede ser la selección de indicadores y la relación que esta definición tiene con los otros momentos del trabajo de investigación.

En *Modernización y autoritarismo*, Guillermo O'Donnell (1972) problematiza la relación entre el desarrollo económico y el régimen político en América Latina. Este autor escribe en un momento de auge de las teorías de la modernización que señalaban la concordancia entre el desarrollo económico y el régimen político analizando casos en forma sincrónica. Las divergencias dentro del paradigma se centraban en el impacto que traía aparejada la modernización. Lo que no se ponía en discusión entre los teóricos de la modernización era la existencia de la relación entre una propiedad y la otra.

En este contexto, O'Donnell plantea diferencias tanto con los presupuestos básicos del paradigma como con el desarrollo conceptual y operacional del mismo. La primera crítica que formula es que se extraen conclusiones de observaciones empíricas –*en los países más ricos hay democracia política*– sin pasar por el proceso de conceptualización indispensable para recoger evidencia empírica que luego permita sacar conclusiones (1972: 16), las cuales sólo serán sostenibles con una mirada que no incluya la variación temporal (diacrónica).

O'Donnell le atribuye a Lipset –quien sostenía que a más desarrollo económico mayor era la probabilidad de democracia política– usar una excesiva cantidad de casos para ampliar la generalidad de las conclusiones, lo que obliga a designar como "casos desviados" a los países donde no se cumple la relación prevista, en vez de reconocer las incongruencias del modelo. En cuanto al nivel de generalidad con el que trabajan los "modernizadores", este autor señala también que incurren en la llamada "falacia ecológica" (Robinson, 1950), al tomar las conclusiones de observaciones hechas a un conjunto muy amplio de casos y extrapolarlas a un nivel más bajo de generalidad.

También afirma que al tomar los países como unidades de análisis, los "modernizadores" mezclan las zonas más adelantadas económica y socialmente de cada nación con las periféricas, de modo que los datos corresponden a lugares muy distintos que sería necesario diferenciar analíticamente. Los autores que toman como objetos los países en su conjunto, lo hacen –explica O'Donnell– por basarse en la realidad de los países centrales sin tener en cuenta la heterogeneidad propia de las naciones latinoamericanas, especialmente Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (1972: 35-39). Para analizar Latinoamérica propone tener en cuenta los "centros modernizados" de cada país. El foco estará puesto en estos centros modernizados, ya que los países serán catalogados por el grado de modernización de estas zonas. De esta manera, O'Donnell define conceptualmente el **quién** de la investigación. Las unidades de análisis serán los países latinoamericanos, descendiendo en la escala de generalidad con respecto a los autores "modernizadores" (1972: 23).

Las propiedades –el **qué** de los objetos de estudio– son reformuladas teniendo en cuenta la redefinición de las unidades de análisis. Si para los autores modernizadores la propiedad que condicionaba el régimen político era el desarrollo económico, O'Donnell establece una relación entre la propiedad "modernización" y el tipo de régimen. La noción de modernización sirve para no hablar de desarrollo –que es una propiedad exclusiva de las sociedades avanzadas– al hacer referencia a situaciones generadas en sociedades dependientes. Define la modernización como el "proceso de penetración de roles e instituciones generadas en y alrededor de sociedades industriales avanzadas, ajenas a las sociedades dependientes" (1972: 42).

Los autores de la modernización emplean la propiedad "desarrollo económico" y la operativizan a través de promedios nacionales–de alfabetización, producto, etc.–tomados como indicadores. O'Donnell, en cambio, señala la inconveniencia de tomar promedios nacionales al investigar Estados tan heterogéneos. Este tipo de datos nada dice de la forma ni de la dispersión de la distribución al interior de los países y minimiza la importancia del tamaño como una dimensión a tener en cuenta. O'Donnell se vale de "nivel de complejidad de la industrialización"; "grado de diferenciación social"; "nivel de activación política" y "grado de penetración de roles e instituciones de sociedades industriales avanzadas" como indicativos de un proceso propio de sociedades estructuralmente dependientes.

De esta forma O'Donnell replantea conceptualmente los objetos de investigación, las propiedades de los mismos y los supuestos y las formas de recoger la evidencia empírica que éstos traen aparejados.

5. RECOLECCIÓN DE DATOS

El proceso de recolección de datos conlleva una serie de decisiones que deben estar en línea con el camino transcurrido en la tarea de investigación. Las unidades de análisis, los conceptos escogidos con las definiciones operativas y los indicadores elaborados para recolectar la evidencia empírica determinan qué tipo de estrategias de recolección de datos conviene utilizar.

La primera decisión será establecer si se trabajará con datos **primarios** o **secundarios**. Los primeros son los que genera el mismo investigador y los secundarios son los que se obtienen de otros estudios o de instituciones públicas o privadas.

El utilizar fuentes como encuestas o entrevistas ya realizadas, datos censales o algún otro tipo de dato agregado, como por ejemplo resultados electorales, implica que se deberá aceptar la manera en la que se recogieron los datos. Los datos secundarios se utilizan porque en ocasiones es imposible efectuar una recolección por parte del investigador (por ejemplo en el caso de electores en todo el país, donde deberá utilizarse el Censo Nacional de Población como fuente).

Otras veces, el problema no está en los recursos con los que se cuenta sino en que las fuentes no se encuentran a disposición por tratarse de personas, grupos o comunidades que han dejado de existir o son inaccesibles, como sucede en las investigaciones históricas o diacrónicas, o en el caso de poblaciones herméticas (como los grupos que operan en la clandestinidad).

El uso de fuentes secundarias es mucho más habitual en trabajos cuantitativos que cualitativos, ya que en estos últimos es muy importante la relación que establece el investigador para indagar en las perspectivas de los actores.

El proceso de recolección de datos primarios en un diseño de investigación cuantitativo se efectúa mediante censos o encuestas. Mientras en los **censos** se recolectan datos del conjunto de objetos que componen el universo, en las **encuestas** se hace únicamente de una parte de las unidades de análisis: aquellas que indique la muestra. La elección entre realizar un censo o una encuesta se basa en un criterio de practicidad o posibilidad. Si el universo a investigar es pequeño, de fácil acceso y se cuenta con los recursos humanos y materiales para entrevistar a todas las unidades de análisis, conviene siempre realizar un censo. Pero si estas condiciones no se dan, como ocurre en la mayor parte de los casos, habrá que recurrir al recorte de una parte del universo delineando una encuesta por muestreo.

5.1. La encuesta

Existen distintos tipos de encuestas. La manera más común de diferenciarlas es por la forma en que se administra el cuestionario. Las encuestas **"cara a cara",** se *"caracterizan porque la entrevista reúne a entrevistado y entrevistador en un mismo espacio y tiempo"* (Bosch y Torrente, 1993: 10); en las encuestas **telefónicas** hay coincidencia temporal pero no espacial; y en las realizadas **por correo** postal o electrónico se acentúa la distancia entre entrevistado y entrevistador, no habiendo concurrencia ni en el momento ni en el lugar.

En las "cara a cara" el encuestador sale a efectuar el trabajo de campo con las definiciones acerca de qué unidades de análisis debe encuestar. En las telefónicas simplemente se llama por teléfono y se pide por la persona que se está buscando o por alguien con ciertas características (en el caso de contar con una muestra por cuotas). En las realizadas por correo, generalmente, se envía la carta o *e-mail* y se refuerza el pedido de respuesta a través de un llamado telefónico u otra carta o *e-mail.*

Según Bosch y Torrente (1993: 15) existen cuatro fuentes de error en todas las encuestas: de muestreo, de cobertura, de (no) respuesta y de estimación. Los errores de muestreo están vinculados con el respeto de la aleatoriedad o los criterios establecidos para escoger las unidades de muestreo. Las "cara a cara" pueden tener problemas de cobertura cuando las unidades de análisis son difíciles de encontrar y convencer. Cuando las encuestas son domiciliarias, se agrega el problema de encontrar al entrevistado en su casa y la cada vez más baja posibilidad de que éste le abra la puerta a un desconocido, pero permiten tomar al conjunto del universo para extraer la muestra sin limitación alguna. Las encuestas telefónicas, en cambio, presentan

la complicación de no incluir a toda la población, ya que no todos los hogares tienen teléfono (además, las listas de usuarios brindadas por las empresas proveedoras del servicio telefónico no incluyen a todos los usuarios sino sólo al titular de la línea). Aunque estos inconvenientes se minimizan en las encuestas por correo, no desaparece el problema de identificación de las unidades de análisis a partir de la dirección postal o electrónica.

Si el universo se reduce a una población de la que se tienen datos actualizados de los teléfonos o direcciones, el uso de las encuestas telefónicas o vía correo presenta la ventaja de minimizar el riesgo de que el entrevistado no acceda a una entrevista en persona.

Otro problema es que, en ciertas ocasiones, las personas no encuentran ninguna motivación para dedicar un poco de su tiempo a responder una encuesta. Al tratarse de encuestas sobre cuestiones políticas se agrega el poco interés demostrado por una parte importante de la población en los asuntos públicos. Las "cara a cara" permiten impulsar más la motivación del entrevistado, tarea que en gran parte depende del entrevistador, siendo las que han demostrado el más alto grado de respondientes. A su vez, son las más convenientes cuando se busca indagar sobre temas que pueden tener alta propensión a no ser respondidos por ser considerados como *tabú* o del plano de la intimidad de cada persona. Aunque no desaparece la posibilidad de que algunos de los entrevistados no quieran responder, ésta se minimiza, ya que el entrevistador puede aclarar exhaustivamente el objetivo de la investigación, quién la realiza, exhibir las credenciales institucionales, entre otras cuestiones. La desconfianza crece al preguntar por correo o telefónicamente sobre estos temas, afectando tanto la cantidad de no-respuestas como la sinceridad en las mismas.

Los problemas de estimación son los que se derivan de la distancia entre los parámetros y los datos recogidos por la encuesta. Pueden darse porque el entrevistado miente a propósito o contesta datos erróneos por no comprender o malinterpretar la formulación de una pregunta o un término de la misma. La encuesta "cara a cara" ayuda a testear, mediante la observación, algunos datos de la identidad de la unidad de análisis (sexo, aproximadamente la edad y, si se trata de una encuesta domiciliaria, la dirección postal y el tipo de vivienda), y comprobar que sea el entrevistado quien responda sin intervención de otra persona. Además, permite el uso de herramientas visuales como las tarjetas que contienen las categorías escritas o imágenes, lo que refuerza la atención y minimiza el riesgo de una mala interpretación sobre lo que se está preguntando.

El mayor beneficio de las encuestas por correo o telefónicas es que suponen un ahorro de tiempo y dinero. Ambos recursos son escasos en cualquier investigación y muchas veces se recurre a encuestas de este tipo por necesitar los resultados con premura o por no contar con todos los recursos que se necesita para desarrollar una encuesta domiciliaria.

5.1.1. EL CUESTIONARIO

El instrumento de recolección de datos de las encuestas es el **cuestionario**. Un cuestionario es un conjunto de preguntas fijas estructuradas intencionadamente para extraer la información que interesa de cierto tipo de unidades de análisis, acompañadas de categorías de respuestas, instrucciones y aclaraciones dirigidas al entrevistador o al entrevistado, y espacio para la codificación de las respuestas. El cuestionario debe estar pensado para minimizar el riesgo de cometer errores de estimación y de (no) respuesta. Los factores a tener en cuenta son el orden de las preguntas y la formulación de las mismas.

El ordenamiento de las preguntas debe estar preparado para que el entrevistado se relaje y tenga confianza en la encuesta, de modo que conteste todo el cuestionario y lo haga sin falsear ninguna respuesta.

Es recomendable empezar con una breve introducción acerca del estudio y de quién lo realiza, remarcando los fines investigativos y el carácter confidencial de las respuestas. Luego conviene seguir con las preguntas que impliquen menor compromiso y despierten el interés del entrevistado, para ir creciendo paulatinamente y dejar los contenidos más controversiales para el final de la entrevista, cuando la confianza ya esté establecida. Al final del cuestionario se suelen colocar las preguntas que tratan de datos socio demográficos del entrevistado, por ser muchas veces los más difíciles de obtener.

Un tipo especial de cuestionario es el **auto administrado**. Se trata de un conjunto de preguntas que el mismo encuestado debe ir respondiendo sin presencia del encuestador. Por eso debe ser más corto, más claro en la formulación de las preguntas y tener indicaciones más pedagógicas y precisas para cada pregunta, pues lo que el entrevistado no entienda, no lo responderá o lo hará incorrectamente. Esta clase de cuestionario se utiliza necesariamente en las encuestas por correo y puede usarse en algunas "cara a cara" donde el entrevistador reúne varios entrevistados a un mismo tiempo.

La enunciación de las preguntas tiene que ayudar a que el entrevistado conteste pero, sobre todo, debe ser lo más precisa y clara posible para que no haya errores de estimación. Se recomienda formular preguntas cortas sin alterar el sentido o la claridad de las mismas, descartar los términos ambiguos o muy técnicos que lleven a distintas interpretaciones y tener en cuenta los marcos referenciales del universo investigado para no usar palabras que no resulten familiares en ciertos lugares, en alguna franja etárea o en una clase social. Para preguntar sobre intención de voto, por ejemplo, habrá que saber cómo son conocidos popularmente los/as candidatos/as, ya que es probable que haya encuestados que no recuerden a alguno de los postulantes por el apellido o el nombre sino por el apodo (y por lo tanto se deben incluir sobrenombres en las categorías de modo que no haya diferencias entre la intención de voto y la información recogida).

Conviene también asegurarse de que haya sólo una sentencia lógica en cada pregunta (Padua, 1993: 113). Si, por ejemplo, se indaga el grado de acuerdo con la frase "el país bajo este gobierno ha avanzado en materia económica, pero retrocedió en el respeto a las instituciones" quedarán igualados aquellos que estén de acuerdo con las dos proposiciones y quienes declaren acuerdo con la frase pero sólo estén de acuerdo con una de ellas. Por último, para conocer opiniones habrá que evitar las referencias a personas públicas o con autoridad, pues es probable que las respuestas se terminen expresando en relación con éstas y no con el tema en cuestión.

El cuestionario se irá estructurando de acuerdo con las definiciones operativas e indicadores con las que se cuente. Cada definición operativa o indicador puede requerir la formulación de una o varias preguntas. Y existen diferentes clases de preguntas que permiten obtener distinto tipo de información.

Las preguntas **cerradas simples** se caracterizan por tener dos o tres categorías nominales. Las preguntas **cerradas de alternativas múltiples** son aquéllas en las cuales se solicita al entrevistado que escoja sólo una respuesta entre más de tres opciones posibles. Éstas no deben confundirse con las preguntas **cerradas de respuestas múltiples,** en las que el encuestado elige más de una opción entre las distintas categorías y es aconsejable especificar cuántas respuestas se espera obtener por parte del entrevistado. Tanto las preguntas de

respuestas múltiples como las de alternativas múltiples permiten obtener más información que las cerradas simples, pero para incluirlas es necesario tener algún conocimiento del tema para definir previamente las categorías. Y es importante colocar siempre la categoría residual "otros/as" y la instrucción de detallar aquello que pueda mencionar el entrevistado que no se haya incluido previamente.

Otra manera de clasificar las preguntas cerradas es denominarlas por alguna forma particular que adopten las categorías. Las preguntas **cerradas con escala** poseen categorías ordenadas, que pueden ser palabras o números. Otra clase particular de categorizaciones se da en las preguntas **cerradas con frases**. Éstas permiten abordar temas espinosos sin requerir una opinión directa del entrevistado. Al indagar sobre conductas discriminatorias, prejuiciosas, vinculadas con opiniones mal vistas socialmente o para evitar preguntas cuya respuesta será relativizada, conviene establecer frases y que los entrevistados escojan entre ellas. Las preguntas **de observación** son aquéllas no formuladas al entrevistado. Estas preguntas –que únicamente pueden darse en las encuestas cara a cara– se usan para registrar el sexo y si se trata de una encuesta domiciliaria, el tipo de vivienda y la dirección postal. Cualquiera de las preguntas cerradas puede ser también una pregunta **espontánea,** en la cual no se leen las categorías sino que se espera la respuesta y se marca la categoría correspondiente.

Las preguntas **abiertas** se caracterizan por no poseer categorías entre las cuales el encuestado tiene que optar, pudiendo explayarse libremente. Esto hace más rica la respuesta, pero se corre el riesgo de perder el eje del tema. Por implicar un trabajo mucho mayor de codificación, se recomienda que no excedan más de un diez por ciento de las preguntas totales del cuestionario.

La recolección de datos mediante una encuesta requiere el trabajo de encuestadores que no necesariamente poseen un conocimiento específico sobre la temática investigada. El cuestionario es un instrumento estructurado de recolección de datos: el encuestador no tendrá que hacer nada que no esté pautado previamente y especificado en el cuestionario. La formulación, el orden, la cantidad y el tipo de preguntas, y la manera de categorizar las respuestas son definiciones tomadas previamente al trabajo de campo.

5.2. Estrategias cualitativas de recolección de datos primarios

En una investigación cualitativa se busca reconstruir el sentido intersubjetivamente constituido que tienen los sujetos sociales de sus acciones, ideas y enunciaciones.

En una **recolección cualitativa**, quien interactúe con las unidades de análisis deberá conocer la investigación en curso para poder establecer el vínculo que le permita dar cuenta del mundo en el que se sumerge.

El investigador deberá observar, preguntar y repreguntar con una mirada "disciplinada" en función de lo que ya conozca del "entramado de significaciones" (Gertz, 1987). Además, las estrategias utilizadas para obtener la información están mucho menos estandarizadas, de modo que es bastante más difícil dividir el trabajo entre varias personas.

5.2.1. LA OBSERVACIÓN DIRECTA

Se observa "en vivo y en directo" el ambiente natural en el que se desenvuelven las unidades de análisis, para dar cuenta de sus procesos de interacción y de producción y reproducción de espacios simbólicos, rituales y los significados otorgados a ello.

Como señala Valles (1997: 142-143), *"a diferencia del experimentador, del 'observador' se espera que no manipule el contexto natural donde tiene lugar la acción que se investiga. A diferencia del encuestador o del documentalista, el 'observador'no puede contentarse sólo con la información indirecta de los entrevistados o de los documentos".*

En la historia del conocimiento social existieron varias maneras de hacer observación en ciencias sociales. En un principio se vinculó esta práctica con el nacimiento de la etnografía clásica, en donde se buscaba la asimilación del investigador con la comunidad investigada, a través de la integración o de "hacerse pasar por un miembro" del grupo observado. Sin embargo, debido tanto a los cuestionamientos éticos de falsear la identidad como a los límites objetivos que se presentan, este tipo de observación ha perdido adherentes, siendo reemplazada por la **observación directa**, en la cual el observador no se hace pasar por un integrante del grupo sino que asume el papel de observador, dando a conocer su situación. Esta observación también se denomina *participante* ya que al darse a conocer, el investigador genera algún tipo de reacción –aunque sea mínima– por parte de las personas observadas, modificando el contexto y las interacciones.

La información que se obtiene de una observación estará condicionada por decisiones de los investigadores y de las unidades observadas. Quienes realicen la observación optarán por distintos grados de explicitación de su papel, pudiendo incluir los objetivos de la investigación, lo que ya se conoce del grupo e incluso transmitiendo las categorías teóricas que se están construyendo. Al mismo tiempo se adoptará una mayor o menor participación en los procesos de interacción colectivos, dependiendo del consentimiento que se alcance en la comunidad observada. Qué información se brinda y cuál se retacea es algo que el grupo observado decide, explícita e implícitamente, desde un primer momento (Valles, 1997: 152-153). La información se facilita permitiendo observar y participar de contextos, situaciones y rituales que condensan significados a través de usos particulares del lenguaje, símbolos, prohibiciones, gestos, miradas y silencios.

Para un investigador social, también es información la manera en que un grupo toma la decisión de permitirle el acceso, quién y de qué forma se lo comunica, así como también las interacciones a las que tiene vedado el acceso y las prácticas y temas de conversación que se evitan en su presencia. Es importante percibir e intentar reducir los **efectos reactivos**, es decir, los cambios producidos por efecto de su presencia. La reactividad existe siempre, pero puede ir disminuyendo a medida que avanza la estadía del investigador, que debe establecer lazos de confianza. Puede darse que aumente o disminuya por sucesos que el investigador no controla, como acontecimientos externos al grupo observado o la influencia de un miembro del grupo que estaba ausente o se incorpora en el transcurso del trabajo de campo.

Es evidente que quien emprenda la tarea de observar un grupo de personas con la función de recolectar información para una investigación social tendrá menos certezas que quien se disponga a realizar encuestas. Por eso se hace referencia a diseños de investigación no estandarizados.

De cualquier modo, la experiencia acumulada de múltiples investigaciones permite realizar algunas recomendaciones útiles para captar toda la riqueza de una interacción de este tipo. Respecto de los instrumentos de recolección de datos, éstos se toman tanto para recoger la evidencia empírica como para empezar el análisis y la generación de categorías teóricas.

Esta práctica ha llevado a perfeccionar el sistema de anotaciones para hacer más rico el análisis, diferenciando entre cuestiones observacionales y las que éstas disparen en el investigador.

Spradley (1980) utiliza cuatro tipos de notas. Las notas "condensadas" son las que se hacen en el momento de la observación o inmediatamente después, por tanto son las más breves. Las notas "expandidas" son aquellas que se realizan fuera del trabajo de campo, con más tiempo y detenimiento, y que a su vez pueden separarse en tres subgrupos: las sustantivas, en las que se intenta reconstruir todos los detalles "en bruto"; las teóricas, en las que se busca dar sentido a las observaciones sustantivas realizando comentarios, estableciendo vínculos y conjeturando nuevos conceptos; y las metodológicas, en las que se toma nota de aspectos del proceso de investigación explicitando las criterios de toma de decisión usados en el trabajo de campo. En tercer lugar, las "notas del diario de campo" –idea basada en el diario de Malinowsky– se utilizan para registrar la experiencia personal del investigador a fin de vincularla con las otras notas. Finalmente, las "notas de análisis e interpretación" se usan para iniciar el estudio y la comprensión de lo observado.

5.2.2. LA ENTREVISTA ACTIVA

En la **entrevista** como estrategia de recolección de datos se busca generar un tipo especial de conversación, ya que su propósito es favorecer la producción de un discurso sobre ciertos temas.

La entrevista activa no está estandarizada como la encuesta, no tiene reglas fijas ni puede ser llevada adelante por alguien que no conozca el tema investigado. La entrevista activa es una conversación relativamente artificial en la cual hay roles diferenciados con el objetivo predefinido de explorar en las construcciones de sentido del entrevistado. Como señalan Holstein y Gubrium (1995) *"a pesar de su relativa flexibilidad, la EA no carece de organización. Como una ocasión de construcción de sentido, la EA es guiada por el entrevistador y su agenda de investigación".*

Organizar la entrevista no equivale a construir un cuestionario idéntico para todos los entrevistados, con distintos tipos de preguntas y una manera particular de estructurarlas. Se definen algunos aspectos de la entrevista, se seleccionan los entrevistados y los espacios físicos en donde efectuarlas, se confecciona una guía de pautas para el entrevistador y, si el investigador no es quien realiza las entrevistas, se definen las características que debe tener quien las realice y se lo capacita en la temática a tratar.

La guía de pautas *"puede proveer al entrevistador de un set de preguntas predeterminadas que pueden ser usadas apropiadamente para comprometer al entrevistado y designar el terreno narrativo. En contraste con el cuestionario estandarizado que dicta las preguntas a ser respondidas, la guía de la EA 'asesora', es más bien una agenda conversacional que una directiva procedimental"* (Holstein y Gubrium, 1995). La guía de pautas sirve para focalizar los aspectos a ser tratados en la entrevista. Otros asuntos serán abordados como producto de la propia dinámica de la conversación, y quizás así surjan dimensiones ricas para la investigación. Las pautas serán construidas en base a la definición del problema y los elementos que emerjan en observaciones o entrevistas previamente hechas, en función de las características de cada entrevistado. Por tanto, incluso para un mismo tipo de informantes, las guías de pautas pueden ir variando a medida que se van conociendo nuevos componentes del entramado social estudiado.

El entrevistador deberá tener un considerable grado de familiarización con las características culturales del entrevistado, intentando reducir la resistencia a las respuestas. Deberá conocer su vocabulario y estar medianamente al tanto de su entorno (personajes familiares, modismos, metáforas, frases hechas), ya que las interrupciones constantes y las repreguntas sobre cuestiones que son cotidianas para el entrevistado, dificultarán el fluir natural de una conversación. Entonces, las tareas del entrevistador *"se extienden mucho más allá de formular una lista de preguntas. Las mismas comprenden: alentar pertinencias subjetivas, apuntar posibilidades interpretativas, facilitar correcciones narrativas, sugerir perspectivas alternativas y entender diversos horizontes de significado"* (Holstein y Gubrium, 1995).

El entrevistador recurrirá a distintas tácticas en el transcurso de la conversación, como silencios, repreguntas, pedidos de explicación, cambios de tema, reafirmaciones y aclaraciones. Otra práctica muy difundida es la de pedirle al entrevistado que exponga qué pensaría o cómo actuaría si estuviera en el lugar de otro actor involucrado en el mismo contexto.

El material que produce la entrevista es una cinta grabada, salvo en los casos en los que no se puede grabar por pedido del entrevistado o porque se realiza espontáneamente en medio de una observación directa. En ambas situaciones se escribirá simultáneamente o a posteriori todo lo que se recuerda, sabiendo que habrá cosas que se perderán y que la necesidad de estar escribiendo mientras se conversa resta concentración y capacidad de ahondar en la entrevista. Cualquiera que sea su soporte material, también formará parte del análisis el contexto en el que se realizó la entrevista: la manera en que se accedió, el tiempo que se le dedicó, los temas sobre los que no se pudo hablar, el lugar en que se dio, las interrupciones, los cambios de tono y de humor, las señales del lenguaje corporal y la forma de finalización de la entrevista.

5.2.2.1. El grupo focal

Un tipo particular de entrevistas activas son los **grupos focales o de discusión**. En éstos se convoca a un conjunto de personas para generar una dinámica de intercambio grupal en la cual indagar sobre tópicos determinados. Se busca que la interacción grupal genere expresiones y discursos espontáneos que en una entrevista uno a uno no se logran.

Si bien este tipo de entrevista tampoco está estandarizada, ciertos aspectos se organizan anticipadamente. Se debe convocar previamente a quienes se pretende que formen parte de la muestra. Generalmente se recurre a algún tipo de "selección basada en criterios" para componer grupos homogéneos en aquellas dimensiones importantes y que dividen a la población en dos o más agrupamientos. Las propiedades que se elijan deberán ser influyentes en el fenómeno a indagar, y es necesario tener cuidado de no formar grupos cuyos contrastes puedan llevar al fracaso del debate. Existen temas en los cuales las diferencias de edad pueden provocar que los más jóvenes no se expresen o lo hagan tímidamente. Algo similar puede suceder en ciertas temáticas con las diferencias de género o de nivel educativo o socio-económico.

Para la realización del grupo focal, se convoca a una cantidad no menor a siete y no mayor a diez participantes, y se les avisa qué es lo que van a hacer, no habiendo ninguna posibilidad de hacerlo de manera no planeada como ocurre en las entrevistas personales. Realizar grupos focales con más de diez participantes implica el riesgo de que no todos hablen o de que se generen varios diálogos en simultáneo que conspiren contra el clima de debate colectivo y centralizado que debe primar.

El tiempo requerido para cada grupo no deberá exceder las dos horas, y se espera que la actividad grupal brinde la explicitación de significaciones sobre las cuestiones presentadas.

El papel del moderador o coordinador es central para ordenar la discusión y facilitar el intercambio de ideas, dirigiéndolas hacia los tópicos que interesan en la investigación. Él (o ella) debe introducir en el tema y en las reglas a todos los participantes. Como lo que se pretende es reproducir una interacción de la vida cotidiana lo más real posible, pero bajo la atenta mirada del coordinador, no debe admitirse la emergencia de liderazgos que cohíban a una parte de los participantes pudiendo iniciar una "espiral del silencio".

El coordinador nunca debe transformarse en un miembro más del grupo ni descalificar o forzar las opiniones de algún participante. Sí debe intentar que todos hablen en algún momento y que la participación sea lo más relajada posible. No se busca que todos se pongan de acuerdo, ni que cada uno tenga una participación igualitaria en las charlas. Para disparar discursos y fomentar el intercambio de opiniones, el moderador cuenta con una guía de pautas igual a la de las entrevistas individuales y puede recurrir en algún momento de la charla a herramientas previamente diseñadas para tal fin. Se pueden exhibir grabaciones audiovisuales como discursos, extractos de programas televisivos, publicidades o piezas gráficas como fotos, afiches publicitarios, noticias de un diario, palabras escritas en láminas, entre otros. Muchas veces en juegos o situaciones dadas que implican la no racionalización de las respuestas, surgen asociaciones y planteos sobre el sentido atribuido a ciertos procesos o personas. Las técnicas proyectivas o expresivas (como la vinculación de personajes públicos con animales o estilos musicales); la personificación de partidos políticos; y los *rol playing* en los cuales se hace actuar a cada miembro del grupo como un personaje público o un grupo de interés, ofrecen caracterizaciones difíciles de acceder de otra manera.

Los productos del grupo focal serán una grabación de video, una cinta de audio y las anotaciones que hagan a posteriori el coordinador y el resto del equipo presente.

Los grupos focales pueden generar mayor reactividad porque crece la artificialidad del encuentro respecto de la entrevista individual, por lo que el papel del coordinador es muy importante para acentuar los efectos positivos de la interacción grupal. Los diálogos y los planteos lúdicos generan un ambiente propicio para verter todas las significaciones, incluso las más difíciles de expresar como los estereotipos y los prejuicios.

Tanto las entrevistas individuales como grupales ponen el acento en el *decir* antes que en el *hacer* para bucear en las subjetividades de los sujetos. Las observaciones directas permiten ver las prácticas concretas, ganando información que no logran las entrevistas; aunque éstas permiten indagar en el pasado de los individuos, dimensión no abordable desde la observación.

En ocasiones se menciona la **historia de vida** como otra estrategia de recolección de datos cualitativa, aunque estrictamente ésta es una reconstrucción de experiencias pasadas para otorgarle significado mediante distintas estrategias de recolección de datos. Se puede confeccionar la historia de vida de una persona buscando reconstruir cambios y continuaciones en percepciones sociales, y también es posible hacer historias de vida de instituciones, familias o trayectorias laborales o formativas.

En caso de investigar la historia de una persona, se efectúan entrevistas a ella que luego deben ser complementadas con entrevistas a conocidos y con el análisis de documentos públicos o privados que también pueden servir de disparadores en las entrevistas.[3]

6. ANÁLISIS DE LOS DATOS

El análisis de las características del objeto de investigación distinguidas a partir de la recolección de datos se realiza en función del tipo de evidencia empírica construida y de la clase de análisis que se busca.

Los datos cuantitativos se analizan con las herramientas brindadas por la estadística, mientras que los cualitativos se pueden examinar con distintas estrategias, dependiendo de si se busca describir o rastrear factores explicativos de los fenómenos estudiados. Mientras que al describir se aporta en el conocimiento de las peculiaridades del objeto de investigación, al plantear una explicación se avanza un paso más.

Existe consenso con respecto a que en las ciencias sociales no es posible encontrar la causa última de los fenómenos de investigación, sino que únicamente se puede indagar sobre las relaciones bajo las cuales –en términos probabilísticos– tiene lugar determinado fenómeno. **Explicar** es explicitar estas condiciones (Salvia, 1997).

6.1. Organización de los datos

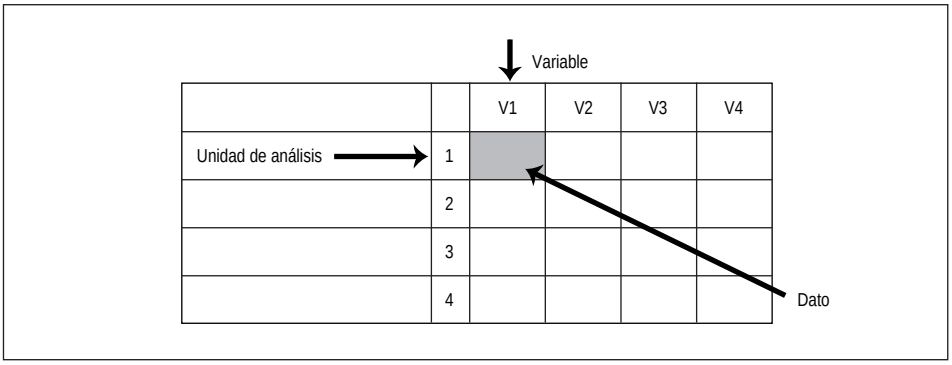
Una vez recolectada la evidencia empírica se la debe sistematizar y ordenar para poder comenzar el análisis. El instrumento de organización de los datos cuantitativos es la **matriz de datos**, que también se puede utilizar, con algunas modificaciones, para ordenar datos cualitativos.

Una matriz de datos está compuesta por tantas filas como unidades de análisis hayan sido relevadas, de una columna por variable y de las celdas que surjan de cruzar las columnas y las filas, en las que se inserta la categoría que asume cada unidad de análisis en cada variable (véase figura 2.3).

Las unidades de análisis incluidas en la matriz se conocen como unidades de registro. Se diferencia de este modo a las unidades del universo (todas) de las de la muestra (sólo las que se relevan) que son las que forman parte de la matriz. Si se trabaja con el conjunto del universo, las unidades de análisis y de registro serán las mismas.

Las **variables** son las propiedades estudiadas insertas en las columnas de la matriz. Una variable es un elemento de la matriz de datos, mientras que una propiedad es un aspecto de la realidad. Cuando existe una definición operativa que permite relevar directamente los estados de las propiedades, las variables son las mismas propiedades. Si, en cambio, se utilizan indicadores, éstos van a transformarse en las variables de la matriz. El estado que asume cada unidad de análisis en cada propiedad se inscribe en la matriz como un dato.

FIGURA 2.3: *MATRIZ DE DATOS*



6.2. Tipos de variables

Una vez completada la matriz de datos es necesario conocer con qué variables se trabajará en el análisis y qué características tienen éstas. Las variables pueden ser definidas por la función operativa que cumplen al interior de una hipótesis. Las **variables independientes** son aquellas que –se presupone– actúan como factor causal de la relación establecida. Las **variables dependientes,** en cambio, son modificadas a raíz de los cambios en las variables independientes, y generalmente son las que interesa estudiar.

Otra manera de clasificar las variables es según la categorización con la que fue relevada la información empírica. Para trabajar en el análisis posterior, se diferencia entre variables *continuas* (cuando se puede conocer la distancia exacta entre una categoría y otra) y *categóricas* (al referirse a aquéllas en las que no se puede establecer esta distancia con precisión). Las continuas son las variables con nivel de medición de razón, las cuales pueden adquirir cualquier número real positivo o negativo. Las *categóricas* refieren tanto a las variables nominales como a las ordinales que sólo pueden adoptar una cantidad determinada de categorías.

6.3. Técnicas cuantitativas

6.3.1. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Para describir las características de las unidades de análisis, existen tres tipos estadísticos descriptivos.

El primer grupo son las **medidas de tendencia central y de posición**, que dan cuenta de los valores de la variable que se encuentran en el centro de la distribución. La **media** aritmética indica el número obtenido por la sumatoria del conjunto de valores que asumen las unidades de análisis dividido por la cantidad de unidades registradas. La **mediana** indica el número por el cual se ubica la mitad de los valores. Finalmente, la **moda** es la categoría de una variable que se repite más veces al interior de un conjunto de unidades de análisis.

El segundo grupo es el de las **mediciones de variación,** que refieren a la dispersión o variabilidad respecto de los valores centrales dentro de una misma muestra o universo.

El tercer grupo –menos utilizado que los dos anteriores– refiere a la **forma de la distribución**, describiendo la simetría (cuando los valores se reparten homogéneamente) o asimetría

(cuando los valores se ubican más hacia los valores bajos o altos) y la curtosis del polígono de frecuencia, es decir su altura o aplanamiento.

6.3.2. TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS DE RELACIÓN ENTRE VARIABLES

6.3.2.1. Análisis de contingencia

El **análisis de contingencia** sirve para estudiar relaciones entre dos o más variables categóricas. Se construye una tabla de contingencia cruzando las categorías de dos o más variables de modo tal que en cada cuadrante se ubique la cantidad de casos que adoptan tanto una categoría como la otra. Una vez conformada la tabla de contingencia, se pueden realizar diversos análisis comparando porcentajes de combinaciones de categorías entre sí y con distribuciones de lo que en estadística se llama **independencia estadística**. Ésta se define como el escenario en el cual las distribuciones de las variables no se ven afectadas entre sí. Cuanto más alejada se encuentre la distribución de las variables sobre las que se predica una relación, con la distribución dada bajo el supuesto de la independencia estadística, se podrá enunciar un mayor grado de probabilidad de asociación estadística.

Los análisis realizables a partir de la elaboración de tablas de contingencia son diversos e incluyen la posibilidad de incorporar variables de las que se supone una influencia en el comportamiento de la relación entre las otras, para visualizar si esta influencia existe o no.

6.3.2.2. Técnicas estadísticas

La estadística brinda una multiplicidad de herramientas para el análisis de relaciones entre variables continuas (que en algunos casos se pueden aplicar a variables categóricas). A la hora de escoger las herramientas utilizadas para la investigación se deben seguir algunos criterios.

Es necesario tener en cuenta cómo están categorizadas las variables en cuestión y la concordancia entre las preguntas de investigación, las hipótesis de trabajo y las diversas técnicas disponibles para el análisis. No se debe escoger una técnica primero y forzar su utilización más allá de las características del problema investigado, pero tampoco hay una relación especular entre tipo de variables, forma de relevar los datos y una técnica en particular, sino que estos criterios delimitan un conjunto de técnicas posibles, a la vez que descartan otras.

En este apartado se presentan sucintamente algunas técnicas, tomando las que han tenido mayor difusión entre los politólogos en los últimos tiempos.

En el **análisis de correlación** se utilizan un grupo de técnicas estadísticas para *medir la fuerza* de la relación (correlación) entre dos variables. La técnica más sencilla es la utilización del **coeficiente de correlación (r)**. El resultado estará ubicado en el continuo –1/0/1. Los resultados de –1.00 o 1.00 indican correlación fuerte y perfecta, mientras que cuanto más se acerque a 0, más débil será la correlación. El signo revela la dirección de la relación: valores negativos hablan de una relación inversa (cuando una variable crece la otra decrece) y valores positivos indican una relación directa. En ningún momento el análisis de correlación le atribuye a una variable el comportamiento observado en la otra.

El **análisis de regresión** se utiliza para *predecir* el valor de la variable dependiente basándose en la(s) variable(s) independiente(s). La regresión puede ser simple o múltiple,

según se refiera a la influencia de una variable sobre otra o de varias independientes sobre una dependiente.

Por último, se recurre al **análisis factorial** cuando se cuenta con un número elevado de variables y se busca *reducir su cantidad* para realizar el análisis pero sin resignar la información que brindan. La técnica consiste en plantear las correlaciones entre un conjunto de variables y determinar si las variaciones presentadas por éstas pueden ser explicadas por un conjunto menor de propiedades resultantes del agrupamiento de variables. De esta manera se logra pasar de un número elevado de variables a un conjunto reducido de factores que concentran la información básica de las variables con las que cuenta el investigador (Cortada de Kohan, 1994: 442).

6.4. Estrategias cualitativas

Como parte del proceso de investigación basado en un diseño cualitativo, el análisis de la evidencia empírica presenta dos características que lo diferencian del análisis cuantitativo. La primera es que no se advierte como un momento totalmente separado respecto al resto de las fases del proceso de investigación, sino que se va realizando desde el trabajo de campo. En segundo término, se resalta el carácter artesanal del análisis, teniendo un lugar central la subjetividad del investigador, en contraposición a la estandarización que implica la utilización de técnicas de aplicación impersonal, de importancia crucial en las investigaciones cuantitativas.

La estrategia a escoger tendrá que ver con el tipo de material obtenido en el trabajo de campo. En este apartado se presentan dos estrategias de análisis utilizadas en investigaciones cualitativas. Luego se dará paso a la triangulación de datos cualitativos y cuantitativos como una particular manera de analizar evidencia empírica. Ésta es presentada en los manuales y artículos de metodología cualitativa como una opción a tener en cuenta, pero no sucede lo mismo con los metodólogos cuantitativos, quienes generalmente no tienen en cuenta esta "estrategia de estrategias".

6.4.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO

Al buscar captar los sentidos de las acciones y las manifestaciones verbales de los actores estudiados, se suelen **analizar los discursos** con una mirada crítica. Esto implica tomar los contenidos manifiestos y acercarse a las significaciones latentes.

Las maneras de encarar este análisis son diversas. Por ejemplo, el semiólogo Eliseo Verón (1987a) plantea analizar los discursos desde los sentidos. Afirma que toda elaboración de sentido se da socialmente, por lo que se deben estudiar las condiciones sociales de producción de un discurso al ser estas condiciones las que determinan los sentidos del mismo. En realidad, el análisis de las condiciones sociales de producción se debe complementar con el de las condiciones sociales de reconocimiento. Teniendo en cuenta ambas, se aborda la enunciación en cuestión y se rastrean en ella las "marcas" de distintas dimensiones analíticas. Se resalta la presencia de elementos contextuales, de significaciones ideológicas, de las distintas formas de construir el enunciatario (a quién/es va dirigido el enunciado), las modalidades lógicas (dudas, afirmaciones y reafirmaciones) y apreciativas (los sentimientos presentados) y el orden que se le da a todos los componentes en pos de transmitir un cierto sentido.

Verón (1987b) afirma que se pueden rastrear en el discurso político tres tipos de destinatarios. Los *pro-destinatarios,* identificados en el "nosotros" de quien emite el discurso; los *contra-destinatarios* presentados como los adversarios, los cuales son atacados y los *para-destinatarios,*

que son aquellos a quienes se busca convencer. Quien expresa el discurso político construye de sí mismo un personaje propio para el discurso. Por ejemplo, se habla desde el lugar de presidente o "padre de familia" o candidato, o desde el lugar de quien posee cierto conocimiento o saber.

Explicitar estas y otras características de los discursos es lo que hacen quienes realizan análisis de discurso.

6.4.2. LA TEORÍA FUNDAMENTADA (*GROUNDED THEORY*)

La necesidad de vincular distintos materiales cualitativos (entrevistas, documentos, observaciones) para generar teoría provocó la emergencia de una posible sistematización de los procedimientos desarrollados para tal fin.

Según los cultores de la **teoría fundamentada** –Glaser y Strauss–, el procedimiento para analizar los materiales y poder generar categorías analíticas se divide en cuatro etapas (Valles, 1997: 348-349). En primer lugar se compara la información conseguida destacando similitudes y diferencias, marcándolas y agrupando cuestiones significativas. En segundo término se crean las categorías analíticas con distintos niveles de agregación para dar cuenta de diferentes fenómenos y significaciones. Tercero, se integran las categorías y sus desagregados en forma de simples vinculaciones y de hipótesis densificando el mapa conceptual creado. De allí se pasa al cuarto momento, que consiste en la delimitación de la teoría a partir de la eliminación de las categorías menos significativas o reiterativas, y de las singularidades extremas que no permitan utilizar la teoría para otros casos que los estudiados.

Como señala Glaser, la teoría fundamentada *"es una metodología de análisis, unida a la recolección de datos, que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicados, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva. El producto de investigación final constituye una formulación teórica, o un conjunto integrado de hipótesis conceptuales, sobre el área sustantiva que es objeto de estudio"* (1992: 16).

6.5. La triangulación

La integración de perspectivas de análisis cuantitativas y cualitativas es un modo de pensar y llevar adelante una investigación politológica. Es recomendable diseñarla como tal teniendo en cuenta esta asociación. Por el tipo de datos que ofrecerá cada perspectiva la recolección de datos será separada, por lo que el momento de combinarlas será el del análisis. Las ventajas de esta unión son presentadas por Bryman (1995) en forma sucinta:

1. Los resultados de un tipo de estudio pueden ser confrontados con los obtenidos en otro tipo de estudio.
2. La investigación cualitativa puede dar información, por ejemplo sobre el contexto y los sujetos, que puede ser empleada como fuente de hipótesis.
3. La investigación cuantitativa puede contribuir a la elección de sujetos para la investigación cualitativa.
4. Ambas investigaciones combinadas pueden ofrecer una perspectiva más general del fenómeno en estudio.
5. La investigación cuantitativa es más eficiente para detectar los rasgos estructurales de la vida social, mientras que la cualitativa capta mejor las características de los procesos.

6. La investigación cuantitativa privilegia la perspectiva del investigador, la cualitativa la de los sujetos estudiados.
7. El agregado de evidencia cuantitativa mitiga la falta de generalización estadística de la investigación cualitativa.
8. La investigación cualitativa puede facilitar la interpretación de las relaciones entre variables.
9. El empleo de ambos tipos de investigación permite vincular los niveles micro y macrosociales.
10. La investigación cualitativa y la cuantitativa pueden ser adecuadas a diferentes etapas de un estudio longitudinal.

Un ejemplo de investigación en la que se combinan las perspectivas cualitativa y cuantitativa es la desarrollada por Auyero (2001) para estudiar el clientelismo en el conurbano bonaerense. Sumergido en el contexto, el autor reconstruye no sólo la red de mediaciones clientelares, sino las significaciones que los protagonistas otorgan a dicha red, así como a los otros actores y a su propio rol. Auyero utiliza fuentes secundarias (videos, documentos oficiales y libros) para acercarse a la historia del barrio y realiza entrevistas y observaciones para indagar en las percepciones de los distintos actores de las redes estudiadas.

En el argumento central del libro, Auyero afirma que se debe esperar un fortalecimiento de las redes de resolución de problemas si se dan ciertas características en: el partido gobernante, los programas sociales, la fortaleza organizativa de los otros mecanismos de ayuda social y la tradición político-cultural. Para que se cumplan, estas relaciones se deben dar *bajo* ciertas condiciones económico-sociales. Al dar cuenta de esta realidad estructural, Auyero recurre a datos secundarios cuantitativos, que explican *el contexto bajo el cual* se genera el mundo de la vida analizado cualitativamente.

6.6. Clasificaciones, tipologías, taxonomías

Llegado el momento del análisis de los datos, la lógica clasificatoria adquiere nuevamente un papel importante para poder sistematizar las conclusiones a las que se arriba.

Al referir en el punto 4.2 a la **clasificación** de conceptos se mencionó que la misma se realiza en base a un *fundamentum divisionis.* Al utilizar un solo criterio de diferenciación de los objetos sobre los que se predica, se obtienen **clases**. Ésta, que es la manera más sencilla de distinguir los objetos de análisis, es frecuentemente utilizada en las ciencias sociales. Por ejemplo, Karl Marx (1971 [1857-58]) diferencia a los individuos mediante la presencia o ausencia de posesión de medios de producción, asignándolos a clases sociales en función de ese (único) criterio.

La mayoría de las veces se busca caracterizar los objetos estudiados mediante más de una propiedad. Al utilizar más de un criterio para diferenciar los objetos de análisis se recurre a tipologías o taxonomías. Una **tipología** es el resultado de dos o más *fundamenta divisionis* empleados simultáneamente. La misma está conformada por tantos **tipos** como resulte de multiplicar los estados de las propiedades usadas. Las tipologías son muy habituales en la ciencia política. (Obsérvese el ejemplo clásico de Aristóteles en la figura 2.4.)

FIGURA 2.4: *TIPOLOGÍA DE FORMAS DE GOBIERNO DE ARISTÓTELES (1983 [330-323 A.C.])*

		***Fundamenta divisionis* 1: Objetivos**	
		El bien común	**El bien de los gobernantes**
***Fundamenta divisionis* 2:**	Uno	Tipo 1: Monarquía	Tipo 4: Tiranía
Quién/es ejerce/n el poder	Pocos	Tipo 2: Aristocracia	Tipo 5: Oligarquía
	Muchos	Tipo 3: República o politeia	Tipo 6: Democracia

La otra forma que adopta la caracterización de los objetos mediante más de un criterio es la realización de una **taxonomía**. Ésta se genera aplicando dos o más *fundamenta divisionis* en forma secuencial, de modo que se obtiene una jerarquía de clasificaciones con muchas *taxa* (a los que en ocasiones se los llama tipos). Un ejemplo de taxonomía es la utilizada por Sartori (1976) para caracterizar los sistemas de partidos. Los identifica primero en función de la variable "cantidad de partidos importantes" para luego diferenciar los sistemas multipartidistas según la "distancia ideológica" y los de un solo partido importante por la "existencia de la competencia" contrastando los competitivos de los no-competitivos (véase capítulo 6).

7. LA POLÍTICA COMPARADA

La **política comparada** se presenta al interior de la ciencia política como una manera particular de construcción de conocimiento. No se trata de un *método* en el sentido de expresar un camino unívoco para la construcción o testeo de hipótesis, generalizaciones o explicaciones. Tampoco de un área de especialización temática entendida como un conjunto de teorizaciones e indagaciones empíricas alrededor de fenómenos muy particulares. Sin embargo, la idea de la existencia de un "método comparado" se encuentra muy difundida sobre todo a partir de Lijphart (1971). Este planteo señala al método comparado como una forma de controlar hipótesis, más potente que el método histórico pero menos que el estadístico y el experimental. La relevancia de cada uno de ellos estaría dada por su capacidad por parametrizar–mantener fijas–las variables sobre las que no se predica, de modo de *controlar* las relaciones entre las variables estudiadas. En este capítulo, en cambio, se sostiene que las formas de generar conocimiento no se limitan al establecimiento de relaciones entre variables y que la comparación está presente en los otros "métodos" (Marradi, 1991b).

En este apartado se comparte la postura de la comparación *trans-contextual* como un campo de especialización de la ciencia política (Piovanni, 2003). Se caracteriza al mismo por utilizar la comparación explícita como mecanismo para generar o controlar generalizaciones, teorías, explicaciones o descripciones de objetos bajo "disimilitud de ambientes" (Piovanni, 2003). La profusa producción de conocimiento en este campo disciplinario permite caracterizar tanto las unidades nacionales, y subnacionales como distintos elementos constitutivos de las mismas en el orden de lo individual o institucional.

7.1. Estructura Lógica de la Comparación

En cualquier ejemplo de política comparada se observa que ésta se utiliza para caracterizar objetos a partir de la comparación. Cuando se afirma que la transición a la democracia argentina se

dio por el derrumbe del régimen dictatorial mientras que en la chilena el proceso se dio en forma pactada; se hipotetiza que los movimientos sociales indigenistas se nuclean en torno a identidades preconstituidas en contraste con los movimientos de trabajadores desocupados que inauguran sus lazos identitarios en el actuar cotidiano; o se sostiene que el parlamentarismo inglés genera mayor estabilidad gubernamental que el italiano, se están estableciendo comparaciones.

Aunque en la primera se predique sobre un proceso, en la segunda sobre una característica de organizaciones sociales y en la tercera sobre un diseño de gobierno, la estructura de la comparación es idéntica. Se comparan objetos (Argentina-Chile, los movimientos sociales indigenistas y de trabajadores desocupados, el diseño de gobierno inglés y el italiano) en torno a una propiedad (la manera en que se dio la transición a la democracia, las identidades de los movimientos sociales, la estabilidad gubernamental). Las comparaciones se usan para contrastar dos o más objetos en torno a una o más propiedades. En rigor de verdad, los objetos deben poder ser caracterizados por esa misma propiedad para lograr establecer la comparación, pero lo que se compara son los estados que adopta cada objeto en la misma propiedad.

Dado que se comparan estados de las propiedades no es necesario contar con dos objetos para establecer una comparación: basta con uno solo que adopte al menos dos estados distintos. Para que esto suceda, un mismo objeto debe tener en dos momentos distintos, diferentes estados en una misma propiedad. Al decir que Argentina eligió presidente en 1983 mediante el procedimiento del colegio electoral y en 1995 con elección directa, se está comparando de dicha forma. El *mismo* objeto (Argentina) se compara en función de *diferentes* estados que adopta (colegio electoral, elección directa) en una *misma* propiedad (tipo de elección presidencial) en *diferentes* puntos del tiempo (1983, 1995).

Quedan así presentados los cuatro elementos de la estructura lógica de la comparación: **objetos, propiedades, estados relativos** y **puntos en el tiempo en el que fueron relevados los estados** (Marradi, 1991b: 66).

7.2. Tipos y Estrategias de Comparación

Se señaló que no se considera la comparación como un "método", sino como una actividad cognitiva que se da en procesos de construcción de conocimiento bien distintos. La política comparada presenta una multiplicidad de investigaciones con características diferenciales en función de qué rasgos presentan los cuatro elementos distintivos de la estructura lógica de la comparación.

La comparación puede establecerse a los fines de caracterizar unidades de análisis individuales (microanálisis) o colectivas (macroanálisis), las cuales pueden ser una, pocas o muchas. Se realizará a partir de propiedades con estados determinados en forma nominal, ordinal o de razón. Dichos estados pueden relevarse para sólo un punto en el tiempo (sincrónicamente), para los mismos puntos del tiempo en todas las propiedades (diacrónicamente) o en puntos distintos para cada propiedad (a-crónicamente). La combinación del tipo de unidades de análisis, de propiedades, de estados y de la cantidad de puntos en el tiempo relevados demarcará qué estrategia de recolección de datos se podrá usar. Por último, se podrá utilizar una recolección sistemática de datos si se cuenta con muchos casos, muchas propiedades o muchos puntos en el tiempo o no será necesaria si se trabaja con pocos casos, pocas propiedades y uno o pocos puntos en el tiempo (y al recurrir a una recolección sistemática de datos se puede optar por aplicar técnicas estadísticas para llevar adelante el análisis).

Como puede notarse, las combinaciones posibles entre los diferentes elementos de la comparación y el tipo de recolección de datos proporcionan un número importante de *tipos* de comparación. Sin detenerse en cada uno, se mencionarán dos estrategias diferenciadas para extraer conclusiones sobre los casos examinados.

John Stuart Mill (1967 [1843]) planteó las reglas del análisis causal, en las cuales se recurría al "método de la diferencia" y al "método de la coincidencia" para encontrar el factor causal de un fenómeno ya conocido. En el primero, se encontraba el factor explicativo a través del relevamiento de casos en los que se producía el fenómeno y eran diferentes en todos los aspectos salvo en uno, que se toma por causa. En el método de la coincidencia en cambio, se localizaba el elemento explicativo a partir del relevamiento de objetos en el que una propiedad presenta distintos estados a pesar de ser iguales en todos los aspectos salvo en uno, el que se infiere como causa de la diferencia encontrada en la propiedad en cuestión.

De este planteo inicial de John Stuart Mill se tomaron las estrategias de los casos más similares y más diferentes como dos caminos para efectuar análisis comparado. Dentro de cada estrategia se pueden vincular los componentes de la estructura lógica de la comparación. En la estrategia de los casos más diferentes se busca explicar un fenómeno, preguntándose cómo pudo darse en contextos tan diferentes. Para ello se toman objetos en los que se da cierta característica común a ser explicada (variable dependiente) a pesar de ser distintos en múltiples variables. En dichos objetos, se busca en qué variable(s) independiente(s) coinciden de modo de presentarlas como el factor determinante. En la estrategia de los casos más similares el problema se centra en por qué objetos tan parecidos difieren en cierta propiedad. Se relevan objetos en el que la variable a explicar (dependiente) adopta distintas categorías, a pesar de un conjunto importante de variables en las que son iguales. Se destacan entonces la(s) variable(s) en que no coinciden y se infiere que ésta(s) son las causas de la variación encontrada en la variable dependiente.

7.3. Aplicación de los Tipos de Investigaciones en Política Comparada

Desde los inicios de la reflexión política, quienes buscaron dar cuenta de fenómenos relacionados con el poder utilizaron la comparación. Aristóteles en *La política* (1983 [330-323 a.C.]) compara características de las constituciones y ciudades estados para alcanzar su teorización sobre los tipos de formas de gobierno. Maquiavelo en *El príncipe* (1984 [1532]) para escrutar las formas de ejercicio del poder compara distintos casos, mientras que Montesquieu (2005 [1748]) compara regímenes políticos para referirse a la influencia de las condiciones sociales en el tipo de régimen.

Éstos y otros autores realizan comparaciones asistemáticas. Autores contemporáneos comparan para generalizar, teorizar y/o explicar fenómenos políticos. La diversidad de estados de propiedades comparados alcanza al conjunto de individuos, instituciones, procesos y acciones de los cuales da cuenta la ciencia política. Incluso en aquellos objetos de investigación que por su naturaleza parecen difíciles de comparar, como el sistema internacional, se pueden establecer comparaciones contrastando los estados de una o más propiedades en dos o más momentos del tiempo. Los ejemplos presentados sucintamente a continuación sirven para ilustrar la diversidad de fenómenos para los cuales se recurre a la comparación y, dentro de ellos, las diferentes estrategias utilizadas.

En pleno auge del conductismo en la ciencia política norteamericana Almond y Verba publican *La cultura cívica* (1970 [1963]) en donde se preguntan por la cultura política entendida como las pautas de orientación hacia temas políticos y su influencia en el desarrollo de instituciones políticas democráticas. Para ello, comparan la cultura política (presentando distintas dimensiones entre la que destacan la educativa) y la probabilidad de mantenimiento del régimen democrático en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México. Los autores categorizan la variable cultura política en "parroquial", "de súbdito" y "cívica" y predican que sólo aquellos países con una cultura cívica (en su muestra, Estados Unidos y Gran Bretaña) tienen una alta probabilidad de mantener un régimen democrático. Como la variable independiente es un atributo de unidades de análisis individuales, realizan una encuesta con 1.000 casos en cada país (microanálisis) y utilizan técnicas estadísticas para el análisis. Al ser un estudio en un mismo punto temporal para todos los casos se trata de una investigación sincrónica. Se puede concluir que lo que se compara, entonces, son los diez estados que las dos propiedades asumen en cinco objetos.

Para estudios que toman unidades de análisis colectivas un ejemplo insoslayable es *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia* (1979 [1967]) en donde Barrington Moore testea, a través de un minucioso estudio histórico comparado, la hipótesis de que el tipo de pasaje a la sociedad moderna estuvo condicionada por las características de la alianza de clases que la llevó adelante. Compara el tipo de alianza de clases (campesinos y burgueses, terratenientes y campesinos, campesinos y comunistas) y el tipo de pasaje a la sociedad moderna (vía democrática, fascista o comunista) en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia (vía democrática), Alemania (vía fascista) y Rusia (vía comunista). Para este macroanálisis, el autor tiene en cuenta distintos momentos para cada variable en cada país (a-crónica), al tratarse de procesos que se dan en épocas distintas en cada lugar. La estrategia consiste en confrontar casos bien diferentes, que arribaron a la misma clase de sociedad. La característica que los iguala (y que se transforma por tanto en variable independiente) es la existencia de alianza de clases que se transforma en el motor modernizador. En rigor, Moore compara las diez categorías de las dos variables en los cinco casos.

Finalmente, para contar con un ejemplo reciente de política comparada y examinar un trabajo que toma unidades de análisis colectivas pero que no son países como en el caso de Barrington Moore, sino partidos políticos, podemos considerar *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999,* rubricado por Steven Levitsky (2005).

Brevemente, Levitsky realiza un estudio de caso sobre el peronismo centrándose en los cambios organizativos que se produjeron en éste en los últimos tiempos, vinculándolos con las transformaciones en la matriz de acumulación económica de la Argentina. Hacia el final del libro, Levitsky efectúa una comparación con otros partidos latinoamericanos para controlar su hipótesis sobre el peronismo al afirmar que los partidos políticos latinoamericanos de masas con una baja rutinización de sus vidas internas (tomada como una dimensión de la institucionalización) se adaptaron mejor a los cambios económicos y sociales, producto de las reformas pro-mercado de la década de 1990. El autor utiliza una estrategia de sistemas similares: son todos partidos políticos *latinoamericanos*, de base *sindical*, cuyo surgimiento se dio *durante el período populista* y que sobrevivieron *hasta la década de 1980*. Levitsky se pregunta por qué obtuvieron distintos resultados cuando debieron adaptarse al nuevo contexto. La característica que los distingue y que explica el éxito o el fracaso en la adaptación a

la nueva matriz societal (variable dependiente) es el grado de rigidez de su estructura interna (variable independiente). En los seis casos (PJ de Argentina, AD de Venezuela, PC y PS de Chile, APRA de Perú y el PRI mexicano) se comparan las categorías que asumen en ambas variables en forma diacrónica. La comparación, entonces, se realiza entre los doce estados de las dos propiedades de los seis objetos.

La política comparada ha permitido avanzar notablemente en el conocimiento de las características de los países como unidades de análisis, estableciendo relaciones entre variables de los mismos con el objeto de encontrar factores explicativos de fenómenos bien distintos. Por ejemplo, en el camino trazado por Barrington Moore, Theda Skocpol (1984 [1979]) se pregunta sobre condicionantes comunes de los procesos revolucionarios exitosos en la Francia de finales del siglo XVIII, la Rusia de principios del siglo XX y la China de mediados del siglo XX. Dentro de esta misma tradición, Gregory Luebbert (1991) analiza la importancia de distintas variables (el grado de desarrollo económico de cada sociedad, el peso de los clivajes culturales –religiosos y/o lingüísticos– que dividían a las clases medias en cada país y la actitud de los partidos socialistas hacia el pequeño campesinado familiar) en 12 naciones europeas para analizar las causas de la implantación de distintos marcos sociopolíticos (liberalismo, fascismo y socialdemocracia) en la Europa de entreguerras.

7.4 Algunos Debates en el Campo de la Política Comparada

Como ya se mencionó, los investigadores que hacen política comparada no se caracterizan por seguir caminos de indagación homogéneos. De hecho, en las últimas décadas en la comunidad de los comparativistas se desató un debate sobre cómo construir conocimiento politológico.

Algunos politólogos volcados a los trabajos más cuantitativos cuestionan la forma en que seleccionan sus objetos de estudio los comparativistas que cotejan pocos casos de manera intensiva (Geddes, 1990; King, Keohane y Verba, 1994). Estos autores impugnan los trabajos que utilizan la estrategia de "los casos más similares" por caer en un sesgo de selección de las unidades de análisis. Sostienen que al escoger únicamente los casos en los que la variable a explicar asume un mismo estado (en el ejemplo de Skocpol ya mencionado, tres países donde sí se produjo una revolución), se toma un fenómeno como causa central, sin tener en cuenta que también puede darse en casos donde no ocurrió, y por tanto, debe reconsiderarse el modelo explicativo.

Para robustecer este tipo de trabajos comparativos, se afirma que se deben tomar casos en donde la variable dependiente asume otros estados, contrastando qué sucede con las variables independientes en cada uno de ellos. La clave, entonces, se encuentra en la necesidad de contar con varianza en la variable dependiente. Y la sugerencia que se deduce, es agregar observaciones a la evidencia empírica, de modo de poder ampliar lo más posible la generalización de los hallazgos.

La réplica de quienes realizan comparaciones sobre un "N pequeño", es que la exigencia por contar con una gran cantidad de casos, genera una pérdida de riqueza en el análisis politológico, el cual se perfecciona al combinar diferentes estrategias de investigación (Brady y Collier, 2004). Para estos autores, el objetivo que deben buscar los politólogos no es la universalización de los hallazgos, sino la construcción de explicaciones complejas para fenómenos acotados a algunos casos, como aquellos conocidos como "estudios de área" que trabajan sobre una zona geográfica limitada, por ejemplo, los estudios sobre política latinoamericana.

En consonancia con estas respuestas, aumentaron los argumentos sobre la conveniencia de robustecer el análisis politológico desde una perspectiva con espesor histórico. El desafío para estos comparativistas es encontrar secuencias concatenadas, en forma de trayectorias dependientes (*path dependence*) y de "coyunturas críticas", entendidas como situaciones históricas únicas, que modelan los procesos políticos posteriores (Pierson y Skocpol, 2000; Pierson, 2000).

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde el momento en que estalla la chispa de la curiosidad sobre un fenómeno político hasta la publicación de un trabajo de investigación, transcurren varias etapas de planteos y replanteos analíticos y de búsqueda de la mejor manera de construir y analizar los datos. Cada una de las fases recorridas va construyendo el producto final y condicionando las opciones entre las que se deberá escoger en la fase siguiente.

En el complejo transcurso de un proceso de investigación se debe recorrer este camino guardando un delicado equilibrio entre los dos polos del conocimiento de la realidad social: las conceptualizaciones y la empiria.

En los últimos tiempos se ha generalizado la difusión de poderosas técnicas estadísticas que permiten obtener refinadas conclusiones en forma de relaciones entre variables y predicciones sobre el comportamiento de propiedades de distintos objetos. Muchas veces esta utilización de técnicas se realiza sin prestar la debida atención ni a los supuestos que están por detrás de las mismas, ni a las características que deben tener los datos para que se pueda recurrir a cada técnica (Cortés y Ruvalcaba, 1991). Las implicancias han sido la proliferación de trabajos con minuciosos análisis de datos de variables continuas que muchas veces ignoran la lógica de conceptualización y clasificación previas e inevitables en la construcción y análisis de los datos.

En algunos casos la reacción a esta sobreestimación del extremo de la empiria es la caída en el extremismo contrario. Se intenta avanzar en el conocimiento de fenómenos políticos efectivos sin presentar ningún anclaje en información empírica. Los resultados de estas aventuras resultan construcciones que más tienen que ver con difusión de prejuicios o expresiones voluntaristas sobre el devenir de las cosas que con el conocimiento politológico.

La relación entre la importancia de los andamiajes conceptuales y la de sostener lo dicho sobre la base de información con el mayor grado de transparencia e intersubjetividad posible, es una tensión que todo investigador debe sobrellevar sin desatender ninguna de las dos cuestiones.

Quienes hacen ciencia política deben enfrentarse cotidianamente con un importante desafío: combinar la creatividad necesaria para mirar la realidad con sentido crítico superando las propias construcciones de sentido común, junto a la rigurosidad metodológica indispensable para poder cimentar nuevos aportes que prediquen sobre una realidad crecientemente compleja.

NOTAS

[1] La fórmula del margen de error es la siguiente:

$$E = Z \sqrt{\frac{p\,(1-p)}{n}}$$

donde **z** es la confianza medida en desvíos estándar; **p (1 – p)** da cuenta de la homogeneidad o heterogeneidad del universo y **n** es el número de casos de la muestra. Por convención, en ciencias sociales se acepta trabajar con un 95% de confianza y se toma la mayor heterogeneidad posible del universo: P= 0.50. De este modo, el error estadístico se modifica fundamentalmente en función del tamaño de la muestra al transformar los otros elementos en constantes, descendiendo a medida que la muestra incluye más casos.

[2] Se utiliza la expresión "escala de generalización" en lugar de la más difundida "escala de abstracción". El término "abstracción" refiere tanto a la generalidad como a la intangibilidad de un concepto. Por lo tanto, su utilización lleva a pensar que los conceptos ubicados en los niveles más elevados tendrían referentes no-tangibles frente a los conceptos colocados en los niveles inferiores que contarían con referentes tangibles. Ésta es una confusión importante: conceptos con referentes tangibles no pueden estar en la misma escala de generalización que conceptos con referentes no-tangibles. Recuérdese que para descender en la escala de generalización se articula alguno de los aspectos definitorios del concepto más general, de modo que no se puede cambiar de tipo de referentes al descender –ni tampoco al ascender– en la misma.

[3] Para un buen ejemplo de investigación basada en una historia de vida, se recomienda la investigación de Daniel James (2005) sobre María Roldán. Ésta fue una mujer que vivió y trabajó durante seis décadas en la industria de la carne en Berisso a partir de la cual se disparan, entre otras cosas, las significaciones del primer peronismo y las percepciones de sus cambios en los sectores trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

Alford, Robert y Friedland, Roger (1991), *Los poderes de la teoría,* Buenos Aires: Manantial. [*Power of Theory. Capitalism, the State and Democracy,* 1985.]

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970), *La cultura cívica*, Madrid: Suramérica. [*The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations,* 1963.]

Atkinson, Paul y Hammersley, Martyn (1994), "Etnography and participant observation", en Denzin, Norman y Lincoln, Yvonna (eds.), *Handbook of Quality Research*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Archenti, Nélida y Aznar, Luis (1988), *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires: Eudeba.

Aristóteles (1983), *Política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Polítikà*, 330-323 a.C. aprox.]

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres, las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.

Bosch, J. Luis y Torrente, Diego (1993), *Encuestas telefónicas y por correo*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Brady, Henry E. y Collier, David (eds.) (2004), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.

Bryman, Alan (1995), "Quantitative and qualitative research: further reflections on their integration", en Brannen, Julia (ed.), *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research,* Aldershot, Reino Unido: Avebury.

Bartolini, Stefano (1991), "Metodología de la investigación política", en Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual de ciencia política*, Santiago de Chile: Alianza. [*Manuale di scienza della politica*, 1986.]

Cortada de Kohan, Nuria (1994), *Diseño estadístico para investigadores en ciencias sociales y del comportamiento*, Buenos Aires: Eudeba.

Cortés, Fernando y Ruvalcaba, Rosa M. (1987), *Métodos estadísticos aplicados a la investigación en ciencias sociales*, México D.F.: Colegio de México.

– (1993), "Consideraciones sobre el uso de la estadística en las ciencias sociales. Estar a la moda o pensar un poco", en Méndez Ramírez, Ignacio y González Casanova, Pablo (coord.), *Matemáticas y Ciencias Sociales*, México D.F.: CIIH-UNAM/Porrúa.

Geddes, Barbara (1990), "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics", *Political Analysis*, Vol. 2: 131-150.

Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, México D.F.: Gedisa. [*The Interpretation of Culture,* 1973.]

Giddens, Anthony (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu: Buenos Aires. [*New Rules of Sociological Method,* 1976.]

Glaser, Barney G. (1992), *Basic of Grounded Theory Analysis: Emergence vs. Forcing,* Mill Valley, California: Sociology Press.

Glaser, Barney G. y Strauss, Anselm L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory,* Nueva York: Aldine Publishing Company.

Holstein, James A. y Gubrium, Jaber F. (1995), "The Active Interview"*, Qualitative Research Methods*, vol. 37.

James, Daniel (2005), *Doña María, historias de vida, memoria e identidad política*, Buenos Aires: Manantial.

King, Gary; Keohane, Robert y Verba, Sidney (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza. [*Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, 1994.]

Levitsky, Steven (2005), *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI. [*Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, 2003.]

Lijphart, Arend (1971), "Comparative Politics and Comparative Method", *American Political Science Review*, vol. 65: 682-93.

Losada, Rodrigo y Casas Casas, Andrés (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Luebbert, Gregory M. (1997), *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza. [*Liberalism, Fascism or Social Democracy*, 1991.]

Maquiavelo, Nicolás (1984), *El príncipe*, Buenos Aires: Plus Ultra. [*Il Principe,* 1513.]

Marradi, Alberto (1991a), "Clasificación", en Reyes, Román (dir.), *Terminología científico-social. Aproximación crítica*, Madrid: Anthropos: 45-58.

– (1991b), "Comparación", en Reyes, Román (dir.), *Terminología científico-social. Aproximación crítica*, Madrid: Anthropos: 65-84.

– (1994), "Referenti, pensiero e linguaggio: una questione rilevante per gli indicatori", *Sociologia e Ricerca Sociale*, nº 43: 137-207.

– (2002), "El método como arte", *Papers. Revista de Sociología*, nº 67: 107-127.

Marradi, Alberto; Archenti, Nélida y Piovani, Juan Ignacio (2007), *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Emecé.

Marx, Karl (1971), *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador)*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2 vols. [*Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie (Rohentwurf)*, 1857-1858.]

Maxwell, Joseph A. (1996), *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Mill, John Stuart (1967 [1843]), *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive*, Londres.

Montesquieu (2005), *El espíritu de las leyes*, Madrid: Heliasta. [*De l'esprit des lois*, 1748.]

Moore, Barrington (1979), *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona: Península. [*Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Modern World,* 1967.]

Munck, Gerardo (1996), "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", *Ágora, Cuaderno de Estudios Políticos,* nº 5: 203-237.

O'Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.

Padua, Jorge (1993), *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, México D.F.: FCE.

Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid: Alianza. [*Modelli di partito*, 1982.]

Perez-Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," en Katznelson, Ira y Milner, Helen (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, Nueva York: Norton.

Pierson, Paul (2000), "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development* 14 (1): 72-92.

Piovanni, Juan (2003), "Acerca del status de la comparación en la Ciencia Política", ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Rosario.

Raj, Des (1980), *Teoría del muestreo,* México D.F.: FCE. [*Sampling Theory*, 1968.]

Robinson, William S. (1950), "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals", *American Sociological Review,* 15: 351-357.

Salvia, Agustín (1997), "Acerca del método y el proceso de investigación social. Notas teórico-metodológicas", en Salvia, Agustín (comp.), *Hacia una estética plural en la investigación social*, Buenos Aires: Publicaciones del CBC-UBA.

Sartori, Giovanni (1984), *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México D.F.: FCE. [*La Politica. Logica e metodo in scienze sociali*, 1979.]

– (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza. [*Parties and Party System - A Framework for Analysis*, 1976.]

Sautu, Ruth (2005), *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires: Lumiere.

Spradley, James P. (1980), *Participant Observation*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

Skocpol, Theda (1984), *Los estados y las revoluciones sociales: Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, 1979.]

Valles, Miguel (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Síntesis.

Verón, Eliseo (1987a), *La semiosis social,* Buenos Aires: Gedisa.

– (1987b), "La palabra adversativa", en AAVV, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires: Hachette.

RECURSOS EN LA RED

Metodología de la investigación en ciencia política

Instituto de Grounded Theory
http://www.groundedtheory.com

Sitio web del instituto dirigido por Barney Glaser en donde se pueden encontrar artículos y *papers* propios y ajenos sobre *Grounded Theory*. Además se publica la información de jornadas sobre la temática y permite la compra de material bibliográfico y la suscripción a foros on-line.

Métodos y Técnicas de la Investigación Social
http://selene.uab.es/mytis/btis.htm

Esta página del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona contiene un exhaustivo listado de bibliografía clásica sobre más de sesenta temas de Metodología de Investigación en Ciencias Sociales. Incluye referencias tanto sobre métodos como técnicas cuantitativas y cualitativas, y la posibilidad para el usuario de incluir nuevas referencias.

Sociedad de Metodología de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política (APSA)
http://polmeth.wustl.edu/polanalysis.php

El objetivo de esta sociedad es la difusión de herramientas metodológicas para su uso en el trabajo de investigación en Ciencia Política. El sitio brinda información de las conferencias anuales, las publicaciones, documentos de trabajo y programas de estudio sobre metodología de la investigación de grado y de posgrado en Estados Unidos. Centrada casi exclusivamente en análisis cuantitativo, esta sección de la APSA permite conocer múltiples aplicaciones tanto de las más difundidas como de las más novedosas técnicas estadísticas.

The Question Bank: Social Survey Online
http://qb.soc.surrey.ac.uk/

Este sitio contiene una base con información sobre instrumentos de recolección de datos utilizados a lo largo de varias décadas en investigación social en Gran Bretaña. Cuenta con múltiples ejemplos de cuestionarios organizados por secciones temáticas (educación, religión, clases sociales, entre muchas otras). La sección dedicada al comportamiento político se subdivide en diferentes dimensiones como participación electoral, actitudes políticas y mujeres en política, entre otras. Además de cuestionarios, se brindan preguntas específicas por cada sección y bibliografía en la que se analizan los resultados de investigaciones para las que se utilizaron algunos de los cuestionarios presentados.

CAPÍTULO 3

Estado

Andrés Malamud

1. PRESENTACIÓN

¿Qué tienen en común China, Estados Unidos, Francia, Australia, Suiza, Jordania y Mónaco? La respuesta parece simple: los siete son Estados soberanos, reconocidos como tales por sus contrapartes del sistema internacional y miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y, sin embargo, las diferencias entre ellos son enormes.

Con 1.300 millones de habitantes, un quinto de la humanidad, China es la nación más poblada del mundo y la cuarta por extensión territorial. Su historia se extiende desde el principio de los tiempos y no reconoce fundadores; su construcción se fue desarrollando casi naturalmente durante siglos hasta moldear al gigante actual, y sus tendencias de crecimiento le auguran la posición de mayor economía planetaria hacia mediados del siglo XXI.

En contraste, la historia de los Estados Unidos no ocupa más de cinco siglos, de los cuales apenas la mitad transcurrieron como Estado independiente. La principal potencia mundial en la actualidad no emergió "naturalmente" sino que fue "inventada" por un grupo de hombres que, aún hoy, es venerado bajo el rótulo de "padres fundadores". Sus pobladores, sus religiones y su lengua de uso oficial se originaron fuera de su territorio, en el cual se produjo la mezcla de ingredientes que le confirió su singularidad.

Francia, por su parte, constituye el prototipo del Estado-nación. Francés es el nombre del ciudadano de la república y del idioma que en ella se habla. A pesar de que el Estado francés es un producto de la guerra y la conquista, su capacidad homogeneizadora disolvió diferencias y creó una unidad simbólica de gran fortaleza, aunque hoy esté en cuestión. Si los Estados Unidos fueron inventados mediante un contrato constitucional, Francia fue fundada inicialmente por una monarquía absoluta y consentida posteriormente por la ciudadanía revolucionaria.

Otros casos ofrecen peculiaridades dignas de mención. Australia tiene un gobierno parlamentario cuyas autoridades son democráticamente electas, pero su jefe de Estado es… ¡la reina de Inglaterra! Lo mismo sucede con Canadá y Nueva Zelanda. A pesar de compartir el símbolo máximo del Estado, es decir su jefe, estos países son soberanos e independientes. Suiza, oficialmente *Confederación Helvética*, está constituida por 26 unidades subnacionales o cantones que gozan de autonomía sobre un amplio rango de políticas públicas y cuyas comunas ejercen el derecho de otorgar la ciudadanía en conjunto con los cantones y el Estado federal. Jordania es un país de Medio Oriente "diseñado" por Gran Bretaña en 1922 e independiente desde 1946, y su denominación completa (Reino Hachemita de Jordania) contiene el nombre del linaje árabe al que los británicos le entregaron el territorio y que aún lo gobierna. El Principado de Mónaco, finalmente, es también un Estado "familiar" en el sentido de que su soberanía legal dependió hasta 2002 de la supervivencia de la dinastía gobernante, los Grimaldi. Este país de sólo treinta mil habitantes no tiene ejército ni moneda propia y no cobra impuestos a particulares, siendo su primer ministro un ciudadano francés o monegasco designado por el monarca a propuesta del gobierno de Francia.

Resumiendo, podría decirse que China es un Estado "natural", Estados Unidos un Estado "autoinventado", Francia un "Estado-nación", Australia un Estado "heterocéfalo", Suiza un Estado "poliestatal", Jordania un Estado "heteroinventado" y Mónaco un "microestado familiar". El objetivo de este capítulo es explicar qué tienen en común casos tan diferentes como para que todos ellos sean tratados como manifestaciones del mismo concepto. Las siguientes secciones tratan sobre la definición del Estado, la formación del Estado moderno, su implantación en América Latina, su desarrollo y tipos contemporáneos, el surgimiento y funcionamiento del sistema interestatal, la relación del Estado con la integración regional, las principales escuelas teóricas que se han dedicado a su análisis y, finalmente, las transformaciones y desafíos en curso.

2. EL CONCEPTO DE ESTADO

En la senda de Norberto Bobbio, Gianfranco Poggi propone entender al **Estado** como la manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social: el poder político. Poder social implica que, en todas las sociedades,

> […] *algunas personas aparecen clara y consistentemente más capaces que otras para perseguir sus objetivos; y si éstos resultan incompatibles con los promovidos por los demás, aquellas personas se arreglan para ignorar o superar las preferencias ajenas. Más aún, suelen ser capaces de movilizar, en función de sus propios designios, la energía de los demás incluso contra su voluntad* (Poggi, 1990: 3).

En función de los recursos que utiliza para concretarse, el poder social se divide en tres categorías: económico, ideológico (o normativo) y político.

> *El poder económico se vale de la posesión de ciertos bienes, escasos o considerados escasos, para inducir a quienes no los poseen a adoptar cierta conducta, que generalmente consiste en desarrollar alguna forma de trabajo* […] *El poder ideológico se basa en el hecho de que ideas de una cierta naturaleza, formuladas* […] *por personas que gozan de cierta autoridad y expuestas en forma apropiada, pueden ejercer influencia*

> *sobre la conducta de otros individuos* […] *El poder político, finalmente, se asocia a la posesión de recursos (armas de cualquier tipo y potencia) por medio de los cuales puede ejercerse violencia física. En sentido estricto, el poder político es poder coercitivo* (Bobbio, 1981).

Esta forma de conceptualizar el poder social no es nueva: ya Aristóteles se refería a la polis como compuesta antropomórficamente por quienes producían (el estómago), quienes combatían (el corazón) y quienes pensaban y, por lo tanto, debían gobernar (la cabeza). Metáforas sobre la historia de las civilizaciones entendida en términos de tres tipos de actores, a saber, guerreros (o administradores de violencia), mercaderes (administradores de dinero) y misioneros (administradores de ideas o valores), abundan en la literatura tanto artística como académica. La novedad de la tripartición ofrecida por Bobbio, que reconoce antecedentes en las clases, estamentos y partidos de Max Weber, es que otorga primacía al poder político (o agonista, en términos de Aristóteles) y no al ideológico (o arquitectónico). Se trata de una concepción que se pretende realista en vez de normativa.

El Estado es un fenómeno ubicado principalmente dentro de la esfera del poder político. Más precisamente, como ya se dijo, encarna la forma suprema de institucionalización del poder político. Institucionalización implica rutinización de reglas y comportamientos, y abarca procesos como despersonalización y formalización de las relaciones sociales. Un proceso de institucionalización puede generar estabilidad y aumentar las condiciones de previsibilidad, pero también puede fomentar la rigidez y obstaculizar la adaptación ante nuevos desafíos. Aunque en la historia ha habido Estados que se adaptaron a los cambios de su entorno y otros que perecieron en el intento, la supervivencia genérica del Estado (en cuanto forma suprema de organización política) demuestra su éxito en esta tarea. Tarea paradójica que se resume, en palabras de Poggi, *"a fortalecer, y al mismo tiempo domesticar, la coacción organizada"* (1990: 73).

La imperiosidad analítica de definir al Estado se torna más evidente cuando se repara en que éste no constituye un objeto material sino una abstracción conceptual (Dunleavy y O'Leary, 1987: 1). Esta característica es común a otros fenómenos políticos, ya se trate de procedimientos (como la democracia) u organizaciones (como los partidos). Sin embargo, el caso del Estado es más equívoco porque los efectos de su existencia se materializan de forma muy evidente, por ejemplo en la presencia de la burocracia pública, de un puesto fronterizo o de una guerra interestatal. Por ello, es preciso no confundir manifestaciones visibles del Estado, como sus instituciones y su territorio, con sus manifestaciones menos evidentes como las relaciones sociales que expresa y cristaliza.

Etimológicamente, la noción de Estado deriva del latín *status*, que significa posición social de un individuo dentro de una comunidad. Alrededor del siglo XIV, el uso del término pasó a referirse a la posición de los gobernantes, distinguiéndolos de aquéllos sobre quienes gobernaban. La identificación entre el Estado y quienes lo dirigían se generalizó a partir de los trabajos de los escritores renacentistas, de quien Nicolás Maquiavelo (1983 [1513]) es el ejemplo más acabado: su obra maestra, *El príncipe*, identifica al gobernante con el territorio, el régimen político y la población que domina. Unos años más tarde, Juan Bodino (1986 [1576]) acuñó el concepto moderno de **soberanía** para describir al soberano (el monarca) como un gobernante no sujeto a las leyes humanas sino sólo a la ley divina. Para Bodino, la soberanía era absoluta e indivisible pero no ilimitada, ya que se ejercía en la esfera pública pero no en la privada. La soberanía se encarna en el gobernante pero no muere con él sino

que se perpetúa, inalienable, en el Estado que lo sobrevive. La idea de que el Estado reside en el cuerpo de sus gobernantes alcanzó su más clara expresión en los labios de uno de ellos, Luis XIV de Francia, cuando afirmó sin sutilezas que "el Estado soy yo". El último paso hacia la consagración del Estado como cumbre del poder absoluto lo dio Thomas Hobbes (1998 [1651]) en el siglo XVII con su *Leviatán*, en el que formulaba tres enunciados que distinguirían al Estado moderno de sus versiones previas: los súbditos deben lealtad al Estado en sí mismo y no a sus gobernantes; la autoridad estatal es definida como única y absoluta; y el Estado pasa a considerarse como la máxima autoridad en todos los aspectos del gobierno civil (Skinner, 1989). Hobbes es considerado el primer teórico del **absolutismo** estatal, al que justifica por contraposición al estado de naturaleza. Este último es la condición hipotética de la humanidad previa al contrato social que da origen al Estado; en palabras de Hobbes, consiste en una *"guerra de todos contra todos"* en que *"la vida es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve"*.

La conceptualización hobbesiana aún permea la teoría contemporánea del Estado. Incluso la definición más difundida y aceptada (aunque también contestada), la de Max Weber (1984 [1922]), es su tributaria. El aporte más innovador de Weber consistió en definir explícitamente al Estado no por la función que cumple sino por su recurso específico, la coerción, también llamada fuerza física o violencia. El argumento es que no existen funciones específicas del Estado: todo lo que éste hizo a lo largo de la historia, también lo hicieron otras organizaciones. El Estado es, en esta óptica, *"una organización política cuyos funcionarios reclaman con éxito para sí el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado"*. La violencia, aclara Weber, no es el primer recurso ni el más destacado sino el de última instancia, aquél con el que el Estado cuenta cuando todos los demás fallaron. Funcionarios (o burocracia), monopolio de la violencia, legitimidad y territorio: éstos son los elementos fundamentales de su definición, a los que algunos autores agregaron los conceptos de nación y ciudadanía (Bendix, 1974 [1964]; Finer, 1975). La identificación de los individuos con el Estado mediante sentimientos nacionalistas constituye el otro lado de la moneda: así como, en última instancia, el Estado tiene el derecho de disponer sobre la vida de sus ciudadanos, así bajo ciertas condiciones éstos están dispuestos a dar su vida por el Estado. Esto se manifiesta especialmente en tiempos de guerra, cuando el esfuerzo de movilización militar suele ser acompañado por la población que se galvaniza detrás de los objetivos estatales.

En resumen, la violencia constituye el medio específico del Estado. Sin embargo, ello no resulta necesariamente evidente en el día a día de sus ciudadanos. Así, Niklas Luhmann reconoce la trascendencia e impacto social de la violencia pero afirma que

> […] *ese fenómeno es sobrepasado en su significación para la sociedad por la institucionalización de la legitimidad del poder. La existencia cotidiana de una sociedad resulta afectada en mucha mayor medida por el poder normalizado a través de la ley que por el empleo brutal del poder* (1975: 17).

La presencia y efectividad del Estado no siempre se percibe a partir de sus instrumentos, como la violencia, sino de sus efectos, en particular, el orden político. Ello ha llevado a Samuel Huntington a afirmar que

> […] *la principal diferencia entre países concierne no su forma de gobierno sino su grado de gobierno. La distancia entre democracia y dictadura es menor que la diferencia entre aquellos países cuya política encarna consenso, comunidad, legitimidad y estabilidad y aquellos que carecen de estas cualidades* (1990 [1968: 1]).

> [De esta suerte] *los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen diferentes formas de gobierno, pero en los tres sistemas el gobierno gobierna* […] [Si las autoridades toman una decisión] *la posibilidad de que la administración pública la implemente es alta.*

Aunque Huntington utiliza la palabra gobierno y no Estado, resulta claro que se está refiriendo al concepto que aquí se analiza. En una disposición lineal de las formas de orden político entre dos polos, anarquía por un lado y tiranía por otro, esta definición parece situar al Estado más cerca de la tiranía que de su opuesto. Por cínico que pueda parecer, es un hecho que la anarquía resulta objeto de rechazo universal por parte de quienes la sufren, mientras la historia abunda en ejemplos de tiranías que gozaron del apoyo de importantes sectores de la población bajo su tutela.

3. LA FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO

El Estado tal como lo conocemos es un fenómeno relativamente reciente. En palabras de Hall e Ikenberry, *"la mayor parte de la historia de la humanidad no ha sido agraciada por la presencia del Estado"* (1993 [1989]: 16). El término se utiliza comúnmente para referirse a la estructura de gobierno de cualquier comunidad política, sobre todo a partir del surgimiento de las civilizaciones mesopotámicas alrededor del año 3800 a.C. Sin embargo, es sólo a partir del siglo XVII que se desarrolla, primero en Europa y más tarde en otros continentes, lo que puede definirse como Estado moderno o Estado-nación. Hasta entonces, las formas de gobierno predominantes habían sido el imperio, la ciudad-Estado y comunidades más reducidas como principados y obispados. El imperio, en contraste con el Estado, es no sólo territorialmente expansivo sino, idealmente, excluyente: en el límite, aspira a la conquista y absorción de su entorno. La ciudad-Estado, por su parte, no goza de completa soberanía sino que la comparte con otras ciudades o la subordina a imperios a cambio de protección. De todos modos, tanto los imperios como las ciudades-Estado se parecen al Estado moderno más que a las comunidades tribales que los antecedieron históricamente, dado que no se estructuran exclusivamente sobre lazos de sangre y familia sino que reflejan también relaciones impersonales.

Las primeras organizaciones preestatales surgieron, junto con la escritura y las ciudades, en el Asia Menor, en particular en la región delimitada por los ríos Tigris y Éufrates (actualmente Irak) (Tilly, 1992). Existe coincidencia en la literatura respecto a que fue la transición desde formas nómades de subsistencia, típica de los cazadores-recolectores, a prácticas sedentarias derivadas de la agricultura organizada la que generó las condiciones para el surgimiento del Estado. La creciente inmovilidad geográfica propia de las sociedades agrarias permitió el desarrollo de infraestructuras capaces de proyectar poder sobre un territorio específico y delineado (Hay y Lister, 2006: 5). Los trabajos de irrigación, así como los árboles de dátiles y olivos primero y los cultivos de arroz y cereales más tarde, fijaron a los productores a la tierra tornando posible la imposición fiscal centralizada. Esta transición socioeconómica, y su correlato institucional, se produjo primero en la Mesopotamia, luego en América Central, el valle del Indo, China, Perú y finalmente se extendió, a lo largo de varios siglos, por todo el planeta.

En sus etapas iniciales, el ejercicio del poder estatal sobre la población era largamente despótico. Sin embargo, el ejercicio de la coacción en sociedades más numerosas y complejas,

cuyos integrantes ya no estaban ligados únicamente por lazos de sangre, requería un nuevo principio de legitimidad: ése fue el rol de la religión. El recurso a la autoridad divina permitió la consolidación del dominio estatal (Crone, 1989). En paralelo se produjo un crecimiento sostenido de la organización militar, necesaria para custodiar el territorio y, a la vez, mantener el orden interno. El maridaje entre el Estado y la fuerza militar sería desde entonces indisociable. Los Estados forman sistemas interestatales dado que, durante su etapa formativa, compiten por territorio y población influenciando mutuamente su destino. Por eso, siempre surgen en grupos. El sistema de Estados que prevalece actualmente tomó forma en Europa a partir del año 1000 d.C. y se extendió durante los siguientes cinco siglos hacia otras regiones, eclipsando los sistemas interestatales que hasta entonces se centraban en China, India, Persia y Turquía. El proceso a través del cual se formaron los Estados europeos es narrado por Tilly de esta manera:

> […] *los hombres que controlaban medios concentrados de coerción (ejércitos, flotas, fuerzas policiales, armas) comúnmente intentaban usarlos para extender el rango de poblaciones y recursos sobre los que ejercían su dominio. Cuando no encontraban a nadie con un control equivalente de los medios de coerción, conquistaban; cuando los encontraban, hacían la guerra. Algunos guerreros lograron ejercer un control estable sobre la población de territorios significativos, ganando acceso rutinario a parte de los bienes y servicios producidos en ese territorio: así se transformaron de conquistadores en gobernantes"* (1992: 14).

Enfrentados con las exigencias de los vencedores, los gobernantes de menor fuste debieron decidir entre someterse a sus designios o arriesgarse a la guerra. De este modo, la guerra o la preparación para librarla condicionaron todas las actividades de gobierno a la necesidad de extraer de la sociedad los medios necesarios (hombres, armas, provisiones o dinero para comprarlos) para conquistar o perecer. La forma organizativa que los Estados emergentes asumieron en Europa dependió fundamentalmente del tipo de recurso que predominaba en la región que controlaban. En áreas con pocas ciudades y predominio de la agricultura, la coerción directa jugó un papel mayor tanto en la producción de recursos como en su extracción por los Estados nacientes; en áreas con muchas ciudades y predominio comercial, en el que prevalecía la producción y el intercambio orientado al mercado, las formas de dominación fueron más capital-intensivas que coerción-intensivas. Estas diferentes estrategias extractivas se reflejaron en los diversos caminos seguidos por los Estados europeos en su desarrollo, hasta que aquellos que consiguieron mantener ejércitos permanentes fijaron los términos de la guerra y acabaron con sus vecinos menos exitosos (Tilly, 1992: 15). Dos ejemplos arquetípicos de formación estatal son Francia y Alemania. En el primer caso, la centralización temprana del poder en París permitió la penetración posterior en el resto del territorio, al tiempo que las sucesivas guerras libradas con quienes resistían el avance estatal fueron definiendo las fronteras del nuevo Estado. En el segundo caso la acumulación de capital se hallaba dispersa entre varias ciudades, lo que llevó a Prusia, una de las regiones alemanas menos desarrolladas, a sostenerse en su capacidad de organización militar para unificar tardíamente al Estado.

La difusión del Estado como forma de organización política se exportó desde Europa al resto del mundo por medio de la conquista y la dominación colonial. En América Latina, África, la mayor parte de Asia y Oceanía, las potencias europeas definieron límites territoriales y centralizaron la autoridad de gobierno en función de sus propias rivalidades en el Viejo Mundo. Así, la mayor parte de los Estados africanos y de Oriente Medio son producto

del trazado de mapas realizado por los conquistadores sin demasiada consideración por la realidad en el terreno. En estos países, las fronteras separan etnias y lenguas similares al mismo tiempo que agrupan etnias y lenguas diferentes.[1] Sin embargo, y pese a la crítica feroz realizada por los movimientos independentistas y sus sucesores, la organización estatal y la delimitación llevada a cabo por los europeos se mantuvieron intactas en la mayor parte del globo. Semejante resiliencia prueba que esta estructura no sólo trasciende a sus creadores sino que goza de una fortaleza superior a la de sus alternativas. Empero, su difusión planetaria es más reciente de lo que el éxito permite inferir: sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte del globo se encuentra organizado en Estados formalmente independientes cuyos gobernantes reconocen, casi sin excepciones, el derecho a existir de los demás Estados (Tilly, 1992: 3).

4. LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

En el siglo XV había en Europa alrededor de 1.500 protoestados o comunidades políticas que reclamaban algún tipo de independencia; en 1900, su número se había reducido a 25. Semejante proceso de centralización del poder se produjo como resultado de conflictos armados, mediante los cuales los Estados más poderosos fueron absorbiendo a los menos exitosos. Sólo aquellos que lograron movilizar grandes fuerzas armadas y controlar efectivamente su propio territorio consiguieron sobrevivir la revolución militar, consistente en la apropiación pública de los medios militares, la expansión colosal de ejércitos y logística y la justificación nacionalista de las campañas bélicas. Las guerras contribuyeron a concentrar el poder dentro de cada Estado, tanto en relación con las periferias geográficas como con las clases sociales. Este mecanismo funcionó, por ejemplo, en manos del Estado prusiano, que consolidó su dominio tanto sobre los demás Estados alemanes como sobre su propia aristocracia. Y tuvo asimismo un efecto centralizador como en la Francia absolutista y la Inglaterra de la Restauración. En América Latina, sin embargo, la guerra no tuvo los mismos efectos (Centeno, 2002a, 2002b).

La conquista y la colonización españolas se organizaron tempranamente en dos virreinatos, el de Nueva España o México (1535) y el de Perú (1542). Más tarde éstos se subdividieron en dos, el de Nueva Granada (1717) y el del Río de la Plata (1776), además de algunas capitanías generales. Luego de las guerras de la independencia, desatadas hacia principios del siglo XIX, la América hispánica continuó fragmentándose a partir de sucesivos conflictos hasta conformar los dieciocho Estados de la actualidad. Un caso destacado es la división de las Provincias Unidas del Río de la Plata, cuyas nuevas autoridades con sede en Buenos Aires no consiguieron mantener al Alto Perú (Bolivia), Paraguay y la Banda Oriental (Uruguay) unidos en el Estado que sucedió al Virreinato. La anarquía de la guerra, que en Europa dio lugar a la imposición del orden mediante la monopolización de la violencia, en América Latina fomentó la fragmentación territorial y la creación de Estados despóticamente fuertes pero infraestructuralmente débiles. La causa, argumenta Miguel Centeno (2002a), es que fueron guerras de un tipo incorrecto libradas en contextos inapropiados.

La definición de "guerras de tipo incorrecto" engloba tres criterios. En primer lugar, no fueron guerras de conquista sino de seguridad interna; su objetivo era asegurar el control del poder central, no redefinir los bordes territoriales. En segundo lugar, no fueron guerras movilizadoras que contribuyesen a crear sentimientos de ciudadanía, sino que las clases do-

minantes preferían enviar al frente de batalla a miembros de las clases subalternas antes que a sus propios hijos. Finalmente, no fueron guerras galvanizadoras de la identidad nacional, ya que entre las partes en conflicto no había diferencias culturales, lingüísticas o religiosas como las que avivaron los conflictos europeos.

Por su parte, el concepto de "contexto inapropiado" también tiene tres componentes. El primero es la fragmentación regional: sólo América del Sur, sin contar México, América Central y el Caribe, duplica la superficie de toda Europa. Siendo además un continente menos poblado y geográficamente más accidentado, las posibilidades de interacción entre las diferentes regiones fueron históricamente muy limitadas, sea para el comercio o para la guerra. El segundo componente es la composición social: en contraste con Europa, las divisiones étnicas entre los grupos dominantes y los grupos subalternos, sobre todo de origen indígena o africano, llevaron a los primeros a recelar una revuelta social más que una invasión extranjera. El tercer componente es la división entre las elites: dado el perfil de mercaderes antes que guerreros que ostentaban los sectores gobernantes, la economía se sobrepuso a la política y las rivalidades a la cooperación.

La conjunción de los factores mencionados, tanto en lo que hace al tipo de guerra como al contexto en el que tuvieron lugar, llevó a una "combinación desastrosa": la de autoridades políticas regionales con ejércitos supranacionales. Uno de los casos destacados es el de José de San Martín, comandante desde 1813 de un ejército que no respondía a la autoridad formal de un país independiente (Argentina no lo sería hasta 1816) sino a autoridades locales instaladas en Buenos Aires y con las que tenía frecuentes conflictos. En 1820, ya liberado Chile, envió a Buenos Aires su renuncia como comandante del ejército, pese a lo cual continuó su campaña libertadora hasta Perú, país del que se convirtió en efímero gobernante. Las guerras de independencia habían concluido, pero la estabilización de los nuevos Estados estaba lejos de concretarse. El fracaso de esta combinación llevó a Centeno (2002a: 59) a sugerir que la formación estatal en América Latina reconoce más paralelos con el proceso de disolución del Imperio Austro-Húngaro que con el de unificación territorial liderado por Prusia.

Hubo, en cambio,

> […] *una clara diferencia entre el inestable proceso de construcción del Estado en los países vecinos y la consolidación política de Brasil. La legitimidad del gobierno se aseguró por la perduración en el poder de un miembro de la Casa de Braganza que, ante la invasión del ejército napoleónico a Portugal, trasladó su sede a Brasil. La continuidad del orden monárquico se explica también por la aspiración de las elites brasileñas a formar un estado centralizado, algo que la vía republicana podría impedir u obstaculizar* (Hirst y Russell, 2001).

Aunque no faltaron las tendencias autonómicas, el orden monárquico, el temor a una revuelta de los esclavos y los acuerdos para compartir el poder entre elites nacionales y regionales evitó un proceso de fragmentación como el que se observó en la América hispánica (Seixas Corrêa, 2000). La esclavitud y la monarquía acabarían respectivamente en 1888 y 1889, pero la organización federal se mantendría como característica permanente del Estado brasileño. Las relaciones de Brasil con sus vecinos se caracterizaron por el conflicto y una identidad diferenciada, aunque la delimitación temprana de sus fronteras, a inicios del siglo XX, llevó a que las rivalidades no escalaran militarmente. El Estado brasileño pudo así desarrollarse orientado hacia adentro, hasta que en la década de 1980 una nueva estrategia de inserción en el mundo derivó en una reaproximación a la región sudamericana.

Cuando Oscar Oszlak analiza la formación del Estado argentino, operacionaliza conceptos de Weber y Tilly y, al mismo tiempo, anticipa e ilustra algunos de los análisis posteriormente desarrollados por Centeno. Para ello parte de la definición de "**estatidad**", o condición de "ser Estado". Esta condición supone la adquisición, por parte de una entidad en formación, de cuatro propiedades:

> *(1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación* (Oszlak, 1982a: 532).

En algunos casos latinoamericanos como Brasil, Perú y México, el aparato institucional colonial estaba lo suficientemente desarrollado en la época de la independencia como para resultar de utilidad a los nuevos gobernantes. Esta continuidad compensó parcialmente los factores físicos, étnicos y culturales que dificultaban el proceso de integración nacional. En el Río de la Plata, en cambio,

> […] *el aparato administrativo colonial no llegó a desarrollar un eficaz mecanismo centralizado de control territorial. Más aún, subsistieron en las diversas localidades órganos político-administrativos coloniales que tendieron a reforzar el marco provincial como ámbito natural para el desenvolvimiento de las actividades sociales y políticas* (Oszlak, 1982a: 534).

Hasta aquí el análisis es coincidente con el que más tarde desarrollará Centeno, aunque luego toma un cariz más económico cuando se afirma que

> […] *sólo en presencia de un potencial mercado nacional –y consecuentes posibilidades de desarrollo de relaciones de producción capitalista– se allana el camino para la formación de un Estado nacional* (Oszlak, 1982a: 535).

Esta conclusión, que reconoce cierta influencia del marxismo, asocia al Estado con el mercado más que con la violencia. Sin embargo, el análisis no llega a tornarse unidimensional, como demuestra la tipología sobre las modalidades de penetración estatal que Oszlak presenta a continuación.

La **penetración estatal**, es decir la difusión del poder central a través del territorio nacional, se manifestó a través de cuatro modalidades. Cabe alertar que ésta es una distinción analítica, ya que en la práctica se encontraban generalmente imbricadas o superpuestas. La modalidad

> […] *represiva supuso la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente,con el objeto de prevenir y sofocar todo intento de alteración del orden impuesto por el Estado nacional* […] [La] *cooptativa incluyó la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, a través de la formación*

> *de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas* […] [La] *material presupuso diversas formas de avance del Estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico* […] [La] *ideológica consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tendían a legitimar el sistema de dominación establecido* (Oszlak, 1982a: 539-540).

Suele considerarse 1880 como el año de la consolidación del Estado argentino. Alrededor de esa fecha se produjo una serie de acontecimientos que garantizarían el control, por parte del gobierno central, de cuatro factores fundamentales del poder estatal: los recursos, la violencia, el territorio y la legislación civil. En el primer caso, la federalización de la ciudad de Buenos Aires (es decir, su separación de la provincia del mismo nombre para tornarse capital federal) implicó la nacionalización del puerto y la aduana, fuentes cruciales de recaudación fiscal que aseguraron la viabilidad financiera de las autoridades federales. En el segundo caso, la exitosa represión de la rebelión liderada por el gobernador bonaerense Carlos Tejedor en rechazo a la elección presidencial de Julio Argentino Roca, que culminó en la aprobación de una ley que prohibía las milicias provinciales, legitimó definitivamente el monopolio federal de la violencia. En el tercer caso, la elección como presidente del militar que había comandado las expediciones de conquista de las tierras patagónicas simbolizó la expansión del control estatal hasta los confines territoriales del país. Por último, la victoriosa disputa con la Iglesia Católica por el control público de los registros civiles y la secularización de la educación permitió que el Estado se independizara de la tutela ideológica de una poderosa institución trasnacional.

Prácticamente despoblado hasta la década de 1880, cuando se inicia la inmigración masiva, el desarrollo posterior del Estado argentino se basó en una estructura económica que se desplegó en dos etapas. Entre la organización nacional y la crisis mundial de 1930, la producción nacional se centró en el campo y se orientó hacia el mercado mundial, definiendo lo que se llamó modelo agroexportador. A partir de entonces, proyectos rivales de nación, sumado a circunstancias externas como fue la contracción del mercado mundial, estimularon una producción basada en la industria y orientada hacia el mercado interno. Se conoció como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que, en los años subsiguientes, encontraría su sostén intelectual en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. Este modelo impulsó una mayor intervención estatal en la economía, tanto en la esfera de la producción como en la de la distribución, pero se agotó antes de lograr sus objetivos autárquicos y desarrollistas. Como en los demás países del Cono Sur, la crisis económica generó un nuevo tipo de autoritarismo caracterizado por la intervención estatal sobre la sociedad con el fin de reestructurarla y no simplemente reequilibrarla. Guillermo O'Donnell (1982) acuñó el concepto de **Estado burocrático-autoritario** para describir estos regímenes, que se impusieron en Argentina entre 1966-1973 y 1976-1983, en Brasil en 1964-1985, en Chile en 1973-1990 y en Uruguay en 1973-1985. Su aspecto central fue el carácter tecnoburocrático, que se manifestó en una orientación eficientista de la gestión estatal. El énfasis otorgado a los programas de racionalización del sector público contrastó con otras formas de autoritarismo prevalecientes en América Latina, en particular las de tipo tradicional y carismático-populista. A partir de la década de 1980 la democracia retornaría en forma escalonada, pero la crisis fiscal era anterior al cambio de régimen y lo sobreviviría.

A mediados de 1970, Argentina se encontraba económicamente estancada y sin un horizonte de desarrollo claro. Al agotamiento del viejo modelo de acumulación se le agregó la rutina del déficit estructural. Desde 1946, los sucesivos gobiernos habían financiado permanentes déficits públicos mediante cuatro mecanismos centrales: la apropiación de los fondos públicos de pensión, la inflación, la liquidación de los activos estatales (privatizaciones) y el endeudamiento, sobre todo externo. El año 1991 constituye un punto de inflexión, en cuanto la matriz Estadocéntrica (Cavarozzi, 1996) sostenida sobre recursos inflacionarios y previsionales dio lugar a una política neoliberal, que eliminaba la inflación para pasar a financiarse por medio de las privatizaciones y de un mayor endeudamiento público. Sin embargo, y pese al cambio en las fuentes de financiamiento estatal, la constante siguió siendo el déficit fiscal y la baja eficiencia de la administración pública. En diciembre de 2001, al Estado argentino se le cerró su última fuente de recursos, los préstamos externos, y debió declarar la cesación de pagos de su deuda (o *default*). En consecuencia el PBI per cápita, que en 1920 equivalía al 80% del de los Estados Unidos, se había reducido en 2000 al 40% y en 2005 al 25%. Esta declinación, es conveniente destacar, no fue producto de fuerzas universales como la globalización sino de políticas domésticas. La prueba es que mientras el Estado argentino se debilitaba y su sociedad se empobrecía, en Brasil y Chile tenían lugar transformaciones que iban en la dirección contraria: hoy en día la economía brasileña se ubica entre las diez mayores del mundo, mientras que en las últimas dos décadas la tasa de pobreza en Chile se ha reducido de más del 40% a menos del 20% (WB, 2006; CEPAL, 2006). En ambos casos, políticas estables y de largo plazo han contribuido a consolidar la capacidad del Estado de administrar la economía. Los procesos de formación y decadencia estatal no están históricamente predeterminados sino que responden a causas múltiples: estructurales a veces, contingentes con frecuencia.

5. EL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO Y LOS TIPOS DE ESTADO

El Estado contemporáneo se ha desarrollado en dos etapas: el **Estado de derecho** y el **Estado social** o de bienestar. Hasta fines del siglo XVII en Inglaterra y XVIII en Francia, el tipo de Estado predominante era **absolutista**: se caracterizaba por la ausencia de límites al poder del monarca y por la inexistencia de separación entre esfera pública y privada. El absolutismo se extendió por todo el continente europeo y también se desplegó en dos etapas: en la primera preponderó una orientación confesional, mientras en la segunda prevaleció el espíritu de la Ilustración. Inicialmente, el Estado y todo lo que en él había, personas incluidas, eran propiedad del gobernante. Derechos que hoy son considerados individuales, como el de profesar una religión o sostener ideas propias, no eran admitidos sino que correspondían a la jurisdicción del señor. Contra este sistema se alzaron algunos súbditos y pensadores, el más notorio de los cuales fue John Locke (1990 [1690]), en defensa de una sociedad en que los individuos gozaran de derechos inalienables localizados fuera del alcance del poder. El Estado de derecho es la forma clásica que asumió la organización estatal a partir de las conquistas que el liberalismo fue arrancando al absolutismo a partir del siglo XVII. Estas conquistas comprenden la tutela tradicional de las libertades burguesas, es decir la libertad personal, la religiosa y la económica, e implican un dique contra la arbitrariedad del Estado. El Estado social o *welfare state* se desarrolló más tarde, entre fines del siglo XIX y mediados del XX, y representa los derechos de participación en el poder político y la riqueza social producida (Regonini, 2004). Mientras la primera forma reflejaba la organización capitalista temprana y

dio lugar a un Estado garantista, pasivo y del cual debe protegerse al ciudadano, la segunda expresaba al capitalismo de la revolución industrial madura y de la cuestión social y se encarnó en un Estado intervencionista, activo y protector del ciudadano.

La antítesis del Estado de derecho es el **Estado totalitario**. Encarnado en los regímenes fascista de Benito Mussolini, nazi de Adolfo Hitler y soviético de José Stalin, se desarrolló en el siglo XX utilizando las tecnologías de comunicación de masas para transmitir la ideología oficial y manufacturar el consenso popular. La ideología totalitaria aspira a construir un Estado que todo abarque y controle, y según Hannah Arendt (1987 [1957]) constituye una nueva forma de gobierno más que una versión actualizada de las tiranías tradicionales. Por su parte, el **Estado gendarme** o **Estado mínimo** se contrapone al Estado de bienestar: formulada en el siglo XIX, es una doctrina en que las responsabilidades gubernamentales se reducen a su mínima expresión, de tal modo que cualquier reducción ulterior desembocaría en la anarquía (Nozick, 1977). Las tareas de este gendarme incluyen la seguridad policial, el sistema judicial, las prisiones y la defensa militar, limitándose a proteger a los individuos de la coerción privada y el robo y a defender el país de la agresión extranjera. En la práctica, sin embargo, un Estado tan limitado es difícil, si no imposible, de encontrar.

La transición entre el Estado de derecho y el Estado de bienestar se inició en Alemania durante el gobierno de Otto von Bismarck. Entre 1883 y 1889, el "Canciller de Hierro" implementó los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez y la invalidez. Las leyes regulando los derechos laborales también se difundieron en esta época, sobre todo a partir de la experiencia inglesa, e hicieron pie en la Europa central y nórdica. De este modo se fue abriendo una alternativa al liberalismo, paradójicamente con el objetivo de hacer frente al avance del socialismo. Efectivamente, a lo largo del siglo XIX los derechos sociales eran implementados en oposición a los derechos civiles y políticos, en el sentido de que el "derecho a la supervivencia" asegurado por la asistencia estatal requería en contraprestación la renuncia del pobre a todo derecho civil o político, como en Inglaterra, o la prohibición de asociarse a partidos u organizaciones socialistas, como en Alemania (Marshall, 1964).

La concepción de la asistencia estatal como un derecho en vez de una dádiva o compensación por la confiscación de otros derechos surge en Inglaterra a principios del siglo XX, se torna viable a partir del crecimiento masivo del aparato estatal experimentado entre las dos guerras mundiales y se concreta finalmente a partir de los años cuarenta, cuando la legislación británica reconoce el carácter universal del derecho a la protección contra situaciones de dependencia de larga duración (Regonini, 2004). A partir de la segunda posguerra el Estado de bienestar, que pretende garantizar ingresos mínimos, alimentación, salud, educación y vivienda a todos los ciudadanos no como caridad sino como derecho político, se difunde al resto de los países industrializados. Utilizando como fundamento intelectual *"la economía del lado de la demanda"* preconizada por John Maynard Keynes, esta transformación del Estado implicó un importante aumento del gasto público como proporción del producto bruto nacional, el crecimiento y complejización de las estructuras administrativas encargadas de los servicios sociales, el empleo y las obras públicas. Durante las primeras tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, primero la reconstrucción y luego el crecimiento portentoso de las economías occidentales permitieron que la ampliación de los ingresos estatales financiase los crecientes costos fiscales. A partir de la década de 1970, sin embargo, la crisis derivada de los *shocks* petroleros, originados en la decisión de los Estados productores de retener el producto hasta cuadruplicar su valor, provocó una aceleración inflacionaria que redujo la capacidad

financiera de los Estados consumidores. A continuación se analiza el ascenso y declinación del Estado de bienestar.

Según T. H. Marshall (1964), apunta Gloria Regonini, en la historia de las sociedades industriales

> […] *se distinguen tres fases: la primera, alrededor del siglo XVIII, se caracteriza por la lucha por la conquista de los derechos civiles (libertad de pensamiento y expresión, etc.); la siguiente, alrededor del siglo XIX, tiene como centro la reivindicación de los derechos políticos (de organización, propaganda y voto entre otros) y culmina en la conquista del sufragio universal. Es precisamente el desarrollo de la democracia y el aumento del poder de las organizaciones obreras lo que origina la tercera fase, caracterizada por el problema de los derechos sociales cuya resolución es considerada un prerrequisito para la concreción de la plena participación política* (2004: 417).

Aunque algunos autores acentúan el peso de los factores ideológicos en el desenvolvimiento del Estado de bienestar, investigaciones más recientes tienden a subrayar el papel desempeñado por los factores económicos. Así, la causa principal para la difusión de los derechos sociales es el pasaje de la sociedad agraria a la sociedad industrial. Si bien es verdad que las diferencias políticas y culturales pueden explicar ciertos márgenes de variación entre las políticas adaptadas por los Estados industrializados, también resulta claro que el desarrollo industrial aparece como la única constante capaz de generar el problema de la seguridad social asociado con el surgimiento del Estado de bienestar. Tan interesante resulta la diversidad existente entre los Estados de bienestar europeos y estadounidense (Esping Anderson, 1990) como la constatación de que la proporción de producto bruto nacional utilizada para objetivos sociales crece en función del desarrollo económico, por lo que la retórica de los "modelos de Estado de bienestar" encubre que la principal diferencia se encuentra entre países en desarrollo y países fuertemente industrializados, y no entre variedades de estos últimos (Wilensky, 1975).

En cualquier caso, la crisis fiscal del Estado de bienestar derivada de la inflación producida por los *shocks* petroleros y por el aumento de la demanda, así como del envejecimiento poblacional que disminuye la cantidad de contribuyentes y aumenta la de receptores, ha contribuido a eclipsar el debate sobre sus variedades. El surgimiento del *welfare state* es generalmente entendido como una difuminación de los límites entre Estado (o política, o esfera pública) y sociedad (o mercado, o esfera privada) tal como se concebía en el pensamiento liberal. Durante la década de 1960, la nueva relación es percibida en términos de equilibrio y estabilidad. A partir de entonces, sin embargo, dos enfoques se disputan la interpretación de la crisis (Regonini, 2004: 418). Por un lado, un grupo de autores considera que el Estado de bienestar implica la estatalización de la sociedad (Habermas, 1975 [1973]; Offe, 1990 [1984]). Para esta visión, los beneficios sociales provistos por el Estado acarrean el peligro de tornar extremadamente dependientes a los individuos, por lo que es necesario reforzar la resistencia de la sociedad civil para evitar el avasallamiento de la política. Por otro lado, un segundo grupo de autores considera que el proceso observado es el contrario: la socialización del Estado (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Para esta visión, la ideología igualitaria difundida por el Estado de bienestar genera un exceso de demandas sociales que las instituciones públicas no consiguen procesar. La receta, entonces, es por un lado reducir las demandas y por el otro fortalecer las instituciones. Sea cual fuere la interpretación, los hechos indican que pese a la crisis los Estados occidentales tienen actualmente un peso en la sociedad como nunca antes en la historia, al menos en lo que se refiere a producción y distribución de la riqueza.

La evidencia es que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir en los más desarrollados del mundo, los ingresos estatales en 2000 se aproximaban al 40% del producto bruto interno y los gastos se acercaban al 50% (Hay y Lister, 2006: 2-3). Al mismo tiempo, y pese al entusiasmo que generan las tesis de la globalización, la actividad económica relacionada con el comercio internacional sigue siendo relativamente baja (no más del 17% de la actividad económica mundial en 1996, apenas por encima de la marca registrada en 1913), lo que significa que la mayor parte de la actividad económica se sigue desarrollando dentro de los mercados domésticos (Campbell, 2003: 237; Fligstein, 2001). Por eso, la relación entre Estado y mercado o, en otras palabras, entre Estado y desarrollo económico sigue siendo muy estrecha.

En la visión de Peter Evans, uno de los teóricos más conocidos del "retorno del Estado" (véase más adelante),

> […] *las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévolos pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales* […] *Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal* (1996: 529).

Esta imagen del Estado como problema fue, en parte, consecuencia de su fracaso para cumplir las funciones que se le habían fijado y las expectativas que había generado. A lo largo de las décadas de 1970 y 1980, entonces, los análisis neoutilitaristas y las políticas neoliberales alcanzaron su apogeo proponiendo la retirada del Estado y su substitución por el mercado. A partir de fines de los años 80, sin embargo, los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural y la confirmación de que los mercados, como los Estados, también desarrollan fallas condujeron a una tercera ola de ideas acerca del Estado. En términos de Dani Rodrik (2005), los mercados no se *"crean, regulan, estabilizan ni legitiman"* solos sino que requieren instituciones que definan reglas de interacción, las implementen y aseguren el cumplimiento de los contratos. La nueva visión, más ecléctica, postulaba que para fomentar el desarrollo el Estado podía ser tanto problema como solución dependiendo de la forma que adquiriese su relación con la sociedad. Según Evans,

> […] *la esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y éstos, a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado* (1996: 532).

Los funcionarios tienen, a grandes rasgos, dos formas de generar esos incentivos: mediante la provisión de bienes colectivos o mediante la entrega directa de beneficios y rentas públicas a sus partidarios. En el primer caso, el Estado cumple una función positiva sobre el desarrollo económico; en el segundo, lo obstaculiza. Un modelo recibe el nombre de "**Estado**

desarrollista", el otro de "**Estado predatorio**". El hecho de que se implante uno u otro depende de la relación que se traba entre Estado y sociedad: si el Estado es excesivamente autónomo le resultará difícil movilizar los recursos sociales por la senda del desarrollo; si es excesivamente dependiente o colonizado por algunos grupos, la apropiación privada de las rentas públicas tornará la economía rentista e improductiva. La fórmula del Estado desarrollista, aquel que extrae excedentes pero ofrece a cambio bienes colectivos, es la "autonomía enraizada", en el sentido de que el Estado no se aísla de la sociedad sino que combina un alto grado de autonomía con una interacción fluida con actores socioeconómicos estructurados (Evans, 2006: 557). Los casos arquetípicos de Estados desarrollistas son los del Este asiático, en particular Japón, Corea y Taiwán, mientras que los ejemplos más representativos del Estado predatorio se encuentran en África y se encarnan, por ejemplo, en Zaire.

En los últimos años, sin embargo, la tendencia ha sido la de catalogar a Estados como los africanos como fallidos antes que predatorios. La idea subyacente es que, a la larga, estas entidades no consiguen siquiera garantizar los privilegios de los sectores gobernantes. Un **Estado fallido** reúne tres características:

> […] *la ruptura de la ley y el orden producida cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos y aterrorizarlos); la escasa o nula capacidad para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal; en la arena internacional, la ausencia de una entidad creíble que representa al Estado más allá de sus fronteras* (Brinkerhoff, 2005: 4).

Las fallas del Estado, sin embargo, no siempre se presentan juntas y de forma absoluta. Por el contrario, una cuestión clave consiste en distinguir grados. La etiqueta "Estado fallido" suele utilizarse cuando un umbral razonable de falla ha sido superado, aunque a veces el estiramiento conceptual acaba agrupando casos notoriamente diferentes. Existen casos evidentes de colapso extremo como los de Somalía, Liberia o Haití, donde la sociedad civil y la autoridad política se desintegraron y prevaleció una situación hobbesiana reminiscente del estado de naturaleza. La mayoría de los casos, sin embargo, enfrenta situaciones menos drásticas y la dimensión de la incapacidad estatal varía entre un área y otra. Un serio problema analítico reside en el hecho de que estos casos son prácticamente indistinguibles de la situación de muchos, si no la mayoría, de los países pobres, que sufren de debilidad institucional y brechas de capacidad. Algunos análisis procuran refinar el concepto, generando categorías más detalladas que permitan apreciar diferencias entre los casos. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), por ejemplo, hace la distinción entre Estados fallidos, en vías de fallar, frágiles y en recuperación. Por su lado, las Naciones Unidas tienen una agencia para los Países Menos Desarrollados (LDC por su acrónimo en inglés, *Least Developed Countries*), que agrupa cincuenta países que cumplen tres criterios: bajo ingreso per cápita, bajo desarrollo humano (se mide nutrición, salud, educación y analfabetismo) y alta vulnerabilidad económica. La lista más elaborada de Estados fallidos, si bien polémica, fue desarrollada en 2005 por la revista especializada *Foreign Policy* y es actualizada anualmente desde entonces. En ella se enumeran veinte Estados colapsados que, o bien son incapaces de mantener el orden en su territorio sin intervención externa, o bien controlan una parte del territorio pero sin capacidad efectiva más allá de la capital o regiones

centrales. Trece de estos Estados se encuentran en África, cinco en Asia, uno en Oceanía y uno en América (Haití).[2] La lista agrega otros veinte Estados a los que califica "en peligro", y a continuación veinte más que se encontrarían en una posición de frontera. A pesar de la polémica generada por esta publicación, sus resultados son útiles a efectos comparativos (aunque no tanto conceptuales).

Lo contrario de un Estado fallido, es decir un Estado exitoso o efectivo, no se correlaciona necesariamente con una concentración excesiva de poder. Al contrario, la "fuerza" o capacidad de un Estado presenta al menos dos dimensiones. ¿Qué significa la expresión "Estado fuerte"? Michael Mann (1991 [1986]) propuso una distinción entre los poderes despóticos e infraestructurales del Estado. Los poderes despóticos son mayores cuando pueden actuar coactivamente sin restricciones legales o constitucionales. Los poderes infraestructurales se refieren a la habilidad del Estado para penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales. En estos términos, el Estado absolutista francés del siglo XVIII era estructuralmente más débil que su rival británico. Aunque el primero disponía de un amplio margen de arbitrariedad para ejercer el poder, su capacidad para movilizar a la sociedad y extraer de ella recursos y apoyo era muy inferior a la del gobierno británico. Del mismo modo, ya durante el siglo XX, Gran Bretaña y Estados Unidos se demostraron más efectivos que sus enemigos nazis y soviéticos a la hora de asegurar respaldo interno y movilizar para la guerra (Ikenberry, 2003: 353-354). La eficacia de un Estado depende de la estabilidad y capacidades de su aparato administrativo, y ello es función de la legitimidad doméstica y la profesionalización burocrática. En última instancia, la administración pública es la forma cotidiana en que el Estado organiza el orden social.

6. EL SISTEMA INTERESTATAL

Como ya se mencionó, a lo largo de la historia los Estados surgieron en grupos. Esto significa que la formación de un Estado implica siempre un **sistema interestatal**, sea preexistente o simultáneo. La mayor parte de los estudiosos de relaciones internacionales considera que el actual sistema interestatal nació en 1648, cuando un conjunto de potencias europeas acordó lo que se conoce como Paz de Westfalia, poniendo fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). Los principales signatarios de los dos tratados que sellaron la paz fueron la Francia católica, la Suecia protestante y el Sacro Imperio Romano (Germánico), además de España, Holanda, la Confederación Helvética (Suiza) y varios principados alemanes. El conflicto que había llevado a la guerra remitía al derecho que se arrogaban los emperadores germánicos para decidir la religión que se profesaba en sus territorios. Los principios que la literatura deriva usualmente de este acuerdo son tres: la soberanía de los Estados y su derecho a la autodeterminación, la igualdad legal entre Estados y la no intervención en los asuntos internos de otro Estado. Éstos son los principios que rigen aún hoy el derecho internacional, por lo que el sistema interestatal actual suele denominarse "sistema westfaliano". Sin embargo, algunos autores revisionistas aseguran que estos principios no proceden de los tratados referidos (Osiander, 2001). Por el contrario, argumentan, ninguno de ellos menciona la palabra soberanía. Además, las autoridades del Sacro Imperio Romano se reservaban el derecho de deponer a los príncipes inferiores cuando los considerara en falta. Asimismo, los tratados establecían que Francia y Suecia estaban autorizadas a intervenir en los asuntos internos del Imperio en caso de que los acuerdos fueran violados. Para esta visión, antes que establecer

la soberanía, los tratados tenían como función mantener el statu quo, garantizando que la autonomía de los protoestados menores, si bien alta, continuara limitada por las leyes, cortes y constituciones de los Estados mayores, y no fueran, por lo tanto, soberanos. En cualquier caso, la interpretación que se difundió posteriormente aceptó el principio "*cuius regio, eius religio*", significando que en cada territorio la religión del rey sería también la de sus súbditos. De ese modo se acabó, al mismo tiempo, con la doctrina que afirmaba que a un rey en el cielo correspondía un único rey en la Tierra y con la legitimidad de la religión como fundamento de la intervención en los asuntos de otros Estados.

El principio de igualdad jurídica entre los Estados se encuentra hoy en vigencia y no hay visos de que vaya a cambiar próximamente. La realidad de los hechos, sin embargo, suele contradecir la normatividad del derecho. En la práctica, los Estados no son políticamente iguales: los hay más poderosos y más débiles, desarrollados y subdesarrollados, democráticos y despóticos. Las características de las unidades afectan al sistema, aunque las teorías de política internacional no se ponen de acuerdo sobre de qué modo lo hacen. Algunas consideran inmutable la estructura de relaciones interestatales más allá de eventuales cambios en la distribución de poder entre los Estados, mientras otras sostienen que el tipo de organización interna de los Estados puede alterar el patrón de relaciones internacionales. Para los primeros, llamados realistas (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979), lo que cuenta es el poder estatal relativo, medido principalmente en términos político-militares. Para los segundos, llamados liberales (Keohane y Nye, 1977; Russett, 1993), también es determinante el grado de interdependencia entre los países, las instituciones internacionales y el régimen político doméstico. Los realistas proclaman que la primera regla de las relaciones interestatales es el **equilibrio del poder**, que lleva a los países a realizar alianzas para contrapesar la amenaza de Estados o alianzas más poderosos. Los liberales, en cambio, defienden la teoría de la **paz democrática**, que afirma que las democracias no hacen la guerra entre sí y, por lo tanto, abren el camino para relaciones interestatales basadas en la cooperación antes que en el conflicto. En cualquier caso, ambos enfoques aceptan que los Estados no son iguales en la práctica aunque lo sean en la norma.[3] Para entender el carácter cambiante del Estado resulta conveniente desagregar sus funciones que, a diferencia de su medio específico, varían con el tiempo. Stephen Krasner (1999) ha identificado cuatro dimensiones de la soberanía estatal. La soberanía doméstica se refiere a la autoridad del Estado al interior de sus fronteras, en relación con su propia sociedad. Soberanía interdependiente se refiere a la habilidad de las autoridades estatales de controlar los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capitales y personas. Soberanía legal internacional se refiere al reconocimiento jurídico de que goza un Estado bajo la ley internacional. Finalmente, soberanía westfaliana se refiere a la exclusión de actores externos en la operación del sistema político doméstico. Esta formulación permite especificar con mayor precisión lo que los Estados pueden y no pueden hacer. Así, los Estados más débiles suelen aparecer muy abajo en todos los rankings excepto en el de soberanía legal, mientras que los más poderosos se posicionan bien en tres dimensiones pero exhiben niveles más altos de interdependencia, lo que disminuye su soberanía en ese aspecto. Incluso casos atípicos como el de Taiwán, que goza de soberanía doméstica y westfaliana pero prácticamente carece de soberanía legal internacional, son mejor aprehendidos mediante este análisis desagregado.[4]

Las **identidades nacionales** son otro aspecto crítico de la sociedad que modela y constriñe al Estado y su relación con el ambiente. Un mundo de mercados abiertos puede ser una ventaja para Estados con un tipo particular de identidades nacionales, pero constituir una amenaza para otros. El nacionalismo puede orientarse cívica o étnicamente (Kohn, 1967). El

nacionalismo cívico es una identidad grupal basada en el compromiso con un credo político nacional, sea éste apoyado en valores como la igualdad o instituciones como la constitución. Para esta concepción, la raza, religión, lengua, género o etnia no definen el derecho de los ciudadanos a pertenecer a la comunidad. El **nacionalismo étnico**, en contraste, sostiene que los derechos de los individuos y su participación en la comunidad son heredados, basados en lazos raciales o étnicos.

Las dos versiones de nacionalismo recién definidas constituyen tipos ideales, y las identidades nacionales reales se localizan en posiciones intermedias del continuo que une un polo con el otro. Sin embargo, la evidencia histórica indica que las variaciones a lo largo de ese continuo tienen efectos importantes sobre las políticas internas y externas de los Estados. Las ventajas del nacionalismo cívico, manifiestas en el desempeño de los países occidentales en general y de los Estados Unidos en particular, se deben en parte a que los conflictos derivados de las divisiones étnicas o religiosas son procesados en el ámbito de la sociedad civil, removiéndolos de la arena política y evitando que esas tensiones se transmitan al aparato del Estado. El nacionalismo cívico sería así una fuente de cohesión social, estabilidad política, capacidad estatal y, consecuentemente, poder militar.

Si durante el período de la Guerra Fría (1948-1989) el mundo podía dividirse en tres en función de su alineamiento con los Estados Unidos, la Unión Soviética o ninguno de los dos, a partir de entonces la división más mencionada es la que separa a los países desarrollados (generalmente localizados en el hemisferio norte) y a los subdesarrollados o emergentes (mayoritariamente en el hemisferio sur). Sin embargo, los acontecimientos militares de la última década han ido delineando una nueva frontera: esa que separa a los Estados que se adecuan a las reglas de la comunidad internacional y aquellos que las desafían o se mantienen al margen. Para estos últimos se ha desarrollado el concepto de "**Estado canalla**" o recalcitrante (*rogue state*). El término se aplica a Estados considerados amenazantes para la paz mundial, lo que habitualmente incluye estar gobernados por regímenes autoritarios que restrinjan los derechos humanos, patrocinen el terrorismo y fomenten la proliferación de armas de destrucción masiva como Corea del Norte e Irán. Su utilización, sobre todo por parte del gobierno de Estados Unidos, es peyorativa y su validez resulta controvertida, en particular para quienes cuestionan la política exterior norteamericana.

7. EL ESTADO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones: las hay de fragmentación y de integración. Las tensiones de fragmentación tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgir de los nacionalismos subestatales; las de integración reconocen motivaciones principalmente económicas vinculadas con el proceso de globalización.[5] En esta sección se analiza una de las respuestas que, primero en Europa y luego en otras regiones del mundo, algunos Estados han elaborado para hacer frente al cambio de escala generado por la creciente integración de los mercados mundiales: la **integración regional**. Ésta puede ser entendida como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabría interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de aquellos Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos. De alguna manera, esto recuerda el enfoque contractualista de la génesis estatal. Siguiendo la línea de pensamiento, hay quienes argumentan que las regiones devendrán nuevos Estados a la manera

de las federaciones actuales, Suiza y Estados Unidos por ejemplo, surgieron a partir de la unión voluntaria de unidades políticas preexistentes. Otros, en cambio, sostienen que los bloques regionales estarán siempre subordinados a sus Estados miembros y no los sustituirán.

En términos estrictos, la integración regional consiste en

> […] *el proceso por el cual los Estados nacionales "se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos" (Haas, 1971: 6). A esta definición clásica de Ernst Haas sólo nos resta añadir que lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan* (Malamud y Schmitter, 2006: 17).

La integración económica entre dos o más países admite cuatro etapas. La primera es la **zona de libre comercio**: un ámbito territorial en el cual no existen aduanas domésticas; esto significa que los productos de cualquier país miembro pueden entrar a otros sin pagar aranceles, como si fueran vendidos en cualquier lugar del país de origen. La segunda etapa es la **unión aduanera** que establece un arancel a ser pagado por los productos provenientes de terceros países; ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. La tercera etapa es el **mercado común**, unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios; tal avance requiere la adopción de una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales. Finalmente, la **unión económica** consiste en la adopción de una moneda y política monetaria únicas. A medida que el proceso avanza, la integración económica derrama sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad de personas y la necesidad de establecer políticas comunes alimentan las controversias políticas y generan la necesidad de tomar decisiones que exceden el ámbito técnico o económico. Por ello, los procesos de integración regional pueden compararse con los de unificación estatal, aunque existe una distinción crucial: los primeros son siempre voluntarios, los segundos raras veces lo han sido.

Los procesos históricos de construcción estatal (*state-building* o *nation-building*) han sido usualmente conducidos por líderes que gobernaban una de las entidades políticas que formarían el nuevo Estado. El ministro Cavour –bajo el reinado de Víctor Manuel II en Italia– y el canciller Bismarck –en la corte de los Hohenzollern en Alemania– constituyen paradigmas clásicos de este fenómeno. En cambio, en los procesos contemporáneos de integración regional el rol de los jefes de gobierno aparece opacado. Así, cuando se cita a los padres fundadores del caso más exitoso, la Unión Europea (UE), se menciona a funcionarios como Jean Monnet, Robert Schuman o Jacques Delors, de los cuales sólo Schuman ejerció brevemente la conducción de un gobierno nacional, y no fue desde ese cargo que logró sus mayores éxitos. La menor visibilidad de los jefes de gobierno se debe, en parte, a la naturaleza voluntaria de la integración regional, que no deja lugar a la imposición de pautas y tiempos por parte de un Estado sobre los otros.

La Unión Europea (UE) constituye el bloque regional más avanzado. Ha superado el estadio de mercado común y se consolida como unión económica y monetaria, aspirando

también a transformarse en una unión política. Institucionalmente, ha desarrollado una compleja estructura de gobernancia en niveles múltiples, combinando supranacionalismo con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía de la ley comunitaria con el principio de subsidiariedad (Hix, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, 1998). Presenta una poderosa Corte de Justicia que ha sido crucial para el avance de la integración, un Parlamento cuyos miembros son directamente elegidos por el pueblo europeo desde 1979 y una Comisión Ejecutiva con importante autonomía. Estas tres instituciones son supranacionales, lo que significa que no responden a los gobiernos de los Estados miembros. Por el contrario, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea son entes intergubernamentales, integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales. Los cinco órganos componen la cúpula de la estructura institucional de la UE.

Por su parte, la integración en América Latina evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década de 1950 y principios de la de 1960 surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo temprano éxito pronto se convirtió en fracaso.[6] La segunda etapa se inició a fines de los años 60, cuando se fundaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que correrían la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa se inició a partir de las transiciones democráticas en la década de 1980, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA y de la CAN, a la transformación de la ALALC en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y a la creación del Mercosur (Mace, 1988). Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Mercosur alcanzó notables progresos en términos de comercio intrarregional e inversiones durante sus primeros siete años de vida, aunque posteriormente una sucesión de crisis domésticas y un inadecuado nivel de institucionalización mellaron su desempeño y le fueron restando relevancia.

La integración regional es estudiada desde dos perspectivas: por un lado, la de la integración propiamente dicha en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas; por el otro, la de los mecanismos a través de los cuales esas nuevas comunidades se gobiernan. En el primer caso, las dos principales teorías contemporáneas, el **intergubernamentalismo liberal** (Moravcsik, 1998) y la **gobernancia supranacional** o neofuncionalismo (Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Schmitter, 2004), consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Ambos enfoques sostienen que el incremento de las transacciones trasnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o trasnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos.[7] Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. El intergubernamentalismo liberal define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se

incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la gobernancia supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernancia supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios trasnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen, o no tienen peso, en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la UE sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales y empresarios trasnacionales. Además, en el caso europeo los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

En lo que respecta a la gobernancia de la UE, tanto las competencias de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la relación entre estas últimas son difusas y ambiguas. Los ejecutivos nacionales cumplen un rol clave, y la mayor parte del *lobby* se realiza a través de ellos; pero también la Comisión y el Parlamento Europeo (y, en algunos casos, el Tribunal de Justicia) constituyen blancos selectos de la presión de gobiernos subnacionales y grupos sectoriales que buscan promover sus intereses por todos los canales disponibles, dando lugar a un proceso que ha sido denominado **gobernancia en múltiples niveles** (Marks y otros, 1996: 45). Mientras algunos autores afirman que la "europeización" implica la transferencia de poder estatal al nivel regional de gobierno (Wallace, 1999), otros sostienen que, por el contrario, bien podría reforzar los Estados nacionales (Milward, 1992). La mayoría, sin embargo, concuerda en que ha tendido a sustraer temas de política interior del debate doméstico, llevándolos al terreno del poder ejecutivo (Moravcsik, 1998; Risse-Kappen, 1996).

A diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses trasnacionales (Malamud, 2003). En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración basada en la oferta, constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo.

Al analizar, al interior de los Estados nacionales, qué actores e instituciones han provisto de dirección y liderazgo a los procesos de integración, los poderes ejecutivos se destacan con nitidez por sobre otros actores domésticos. En América Latina, los parlamentos y los tribunales nacionales han sido usualmente arrastrados o mantenidos al margen. En consecuencia, los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes y por un bajo grado de institucionalización. La autonomía de los jefes de gobierno en la esfera de política exterior ha sido reconocida en la literatura especializada. Schlesinger, por ejemplo, señala que aun en los Estados Unidos, cuyo mecanismo de frenos y contrapesos procura el equilibro entre las tres ramas del gobierno, *"fue a partir de la política exterior que la presidencia imperial consiguió su impulso inicial"* (Schlesinger, 1974: 279). A su vez, Weaver y Rockman (1993: 454) afirman que los dispositivos institucionales

que concentran el poder tienden a desempeñarse mejor en las áreas de dirección (*steering*) que aquellas que difunden el poder, las que, por su lado, son más eficientes en las tareas de mantenimiento de rumbo y representación política (Rockman, 1997). La concentración del poder es más funcional para la toma de decisiones, y el poder se concentra en el ejecutivo más que en las otras ramas de gobierno. Esto ha permitido que algunos jefes de gobierno tomaran iniciativas a favor o en contra de la integración regional sin necesidad de someter sus decisiones a la aprobación de eventuales actores de veto (*veto players*).

Finalmente, la integración regional se relaciona con el tamaño de los Estados. ¿Qué factores explican la supervivencia de microestados como Mónaco o Andorra? ¿Cómo es posible que Luxemburgo sea tan viable y mucho más próspero que la India, cuando ésta tiene 1.270 veces la superficie del primero y 2.350 veces su población? La respuesta que proponen Alberto Alesina y Enrico Spolaore (2003) vincula la escala del mercado y la capacidad de defensa con la homogeneidad de las preferencias. El argumento es que el tamaño de un Estado es la consecuencia de dos fuerzas opuestas: el beneficio de la economía de escala (y de la seguridad militar) y el costo de la heterogeneidad de preferencias. Un Estado puede darse el lujo de ser pequeño cuando su nivel de integración en un mercado mayor, sea regional o global, le permite especializarse aumentando su eficiencia económica, a la vez que lo protege de amenazas militares. Un Estado grande, en cambio, puede sostenerse sobre su mercado interno y garantizar su propia defensa, pero la mayor heterogeneidad de preferencias dificulta la toma de decisiones y puede, en última instancia, amenazar la integridad estatal. La integración regional es, entonces, un mecanismo que permite que algunas decisiones sean mantenidas al nivel de los Estados nacionales, donde las preferencias son más homogéneas, mientras las transacciones económicas y la defensa son transferidas al más eficiente nivel regional.

8. TEORÍAS DEL ESTADO

Si la definición del concepto de Estado es controvertida, la teorización del fenómeno lo es aún más. ¿Qué "causa" al Estado? En otras palabras, ¿cuáles son las razones para que esta organización, y no otra, surja y evolucione? Para algunos, la respuesta es la búsqueda de estabilidad política; para otros, la garantía de la explotación económica; para los de más allá, el resultado más o menos espontáneo de la interacción entre personas y grupos. Aun para quienes comparten un acuerdo mínimo sobre los fines y funciones de la organización estatal se abre un segundo interrogante: ¿cómo funciona el Estado? A pesar de que la definición más difundida destaca el papel de la violencia como recurso constitutivo, los componentes económico e ideológico de la dominación estatal no deben ser subestimados. Los enfoques teóricos que pretenden responder a estas cuestiones se pueden agrupar en tres grandes vertientes: el **pluralismo**, el **marxismo** y el **elitismo**.

Las teorías pluralistas abrevan en concepciones liberales de la sociedad y se desarrollaron principalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos. Surgieron en Europa como una reacción contra el absolutismo, y en América como una respuesta práctica al problema de limitar el poder del nuevo estado constitucional. Como en los casos que se verán a continuación, existe una fuerte imbricación entre elementos explicativos y normativos (Smith, 2006). El pluralismo concibe al poder como disperso en la sociedad más que concentrado en el Estado. A diferencia del liberalismo extremo, sin embargo, no supone que el poder está fragmentado entre todos los individuos sino, principalmente, entre un conjunto de grupos más o menos

autoorganizados. Estos grupos organizan la sociedad, y sus identidades y acciones constituyen un elemento crucial de la estructura política (Laski, 1989). El pluralismo se transformó en la corriente dominante de la ciencia política estadounidense luego de la Segunda Guerra Mundial. Robert Dahl lo describió de esta manera:

> *Las políticas gubernamentales más importantes son tomadas mediante negociación, persuasión y presión en un número considerable de puntos del sistema político: la Casa Blanca, las burocracias, el laberinto de las comisiones parlamentarias, las cortes federal y estaduales, las legislaturas y ejecutivos estaduales, los gobiernos locales. Ningún único interés político organizado, sea partido, clase, región o grupo étnico, podría controlar todos estos sitios* (1963: 325).

Las teorías pluralistas no constituyen utopías armonicistas ni niegan el conflicto, pero su foco está en el equilibrio y la capacidad de balance y contrapeso entre los grupos, existentes o potenciales (Truman, 1951). El Estado, escasamente teorizado en la literatura clásica norteamericana que se refiere a él como "gobierno", es percibido como un actor en principio neutral que recibe las demandas de los grupos y procura arbitrar entre ellos. Esta visión benigna y relativamente ingenua entró en crisis en la década de 1960 con la lucha por los derechos civiles, generando un replanteamiento teórico que dio nacimiento al neopluralismo. Charles Lindblom (1982) se acerca a las visiones marxistas cuando acepta que los grupos que representan al capital gozan de una posición privilegiada respecto de otros grupos, y no sólo por su mayor poder de *lobby* sino por su situación estructural dentro de la sociedad. Sin embargo, esta perspectiva sigue relegando al Estado a un rol, si no secundario, reactivo. Una de las críticas más sólidas realizadas contra los argumentos pluralistas es desplegada por Steven Lukes (1974). Lukes argumenta que la falencia principal del pluralismo es su limitación a estudiar el poder observable, descuidando los procesos más sutiles a través de los cuales los sectores dominantes manipulan el consenso y tornan prescindible la coerción directa; por lo tanto, no la eliminan sino que la vuelven invisible. En cualquier caso, en la década de 1960 dos paradigmas holistas sustituyeron gradualmente a aquellos basados en el agente (Schmidt, 2006). Por un lado, el enfoque sistémico (y en particular el estructural-funcionalismo) soslayaron al Estado y lo reemplazaron por el sistema político, concepto orientado hacia el equilibrio y cuya aplicación favorecía la comprensión del statu quo pero no la del cambio político. Por otro lado, los abordajes marxistas también relativizaron el papel del Estado en cuanto lo consideraban predeterminado por la lucha de clases, aunque a diferencia del enfoque sistémico procuraron explicar el conflicto en vez de la estabilidad política.

Colin Hay (2006) afirma que la característica más paradójica de la teoría marxista sobre el Estado es que… no existe. El motivo principal es, normativa y prácticamente, la naturaleza intervencionista del pensamiento marxista, cuyo propósito no es simplemente entender al Estado sino eliminarlo. Medida a partir de esta concepción, *"la teorización marxista sobre el Estado no puede considerarse exitosa"* (Hay 2006: 59). Sin embargo, pensadores marxistas han aportado importantes análisis a la reflexión que van más allá de la conocida definición de Karl Marx y Friedrich Engels en el *Manifiesto del Partido Comunista* de 1848, cuando afirmaron que *"el Estado moderno es el comité de administración de los negocios de la burguesía"*. El mismo Weber reconoce la contribución de León Trotsky citando su afirmación de que *"todo Estado está basado en la fuerza"* (1986 [1919]: 83). Las tres corrientes más importantes en que se dividen los pensadores marxistas son la **gramsciana**, la **instrumentalista** y la **estructuralista**.

Antonio Gramsci (1984 [1949]), pensador italiano de la primera mitad del siglo XX, continuó la reflexión de Lenin (1975 [1917]) sobre el Estado y la revolución. El pensador y activista ruso concebía la revolución como un acto esencialmente destructivo y violento, que acabaría con el Estado burgués remplazándolo por mecanismos de control proletario. Aunque Gramsci reivindicaba la acción revolucionaria como forma de combate y también concebía al Estado como agente de la explotación capitalista, no entendía que éste fuera un mero aparato represivo sino más bien un productor de **hegemonía**. Este concepto, clave en el pensamiento gramsciano, implicaba que en sociedades complejas (como las de Europa occidental) y no gelatinosas (como las de Europa oriental) a la clase dominante no le bastaba con controlar los medios de coerción sino que necesitaba presentar sus propios valores como normas sociales. La universalización de los valores de la clase dominante se naturaliza tornándose "sentido común", contribuyendo a obtener el consenso, y no sólo la sumisión, de los gobernados.

Los instrumentalistas, y los estructuralistas, por su parte, protagonizaron uno de los debates más encendidos dentro del marxismo en la década de 1970. A partir de la publicación del libro de Ralph Miliband, *El estado en la sociedad capitalista* (1970 [1969]), el debate subsiguiente con Nicos Poulantzas (1969) giró en torno de la concepción del Estado como instrumento de la clase dominante, en el caso de Miliband, o como emergente autónomo de la estructura de clases, en el caso de Poulantzas. En otros términos, unos concebían al Estado como aparato ocupado y administrado por personal al servicio de la burguesía y que, por lo tanto, podría eventualmente servir a diferentes amos si cambiasen las relaciones de fuerza, mientras que los otros lo interpretaban como una organización capitalista por definición y no por conquista y, por tanto, incapaz de ser redimido (o siquiera entendido) como instrumento voluntario de una clase social.

En los últimos años una visión más ecléctica (en términos de la escuela en análisis podría llamarse dialéctica) ha asumido posiciones dominantes en la literatura marxista. Su principal exponente es Bob Jessop (1982), cuya conceptualización del Estado no es determinista sino estratégica o relacional. Jessop pretende superar el dualismo entre agencia y estructura, es decir entre quienes sostienen que los actores sociales construyen la sociedad que habitan y quienes argumentan que son construidos por ella, y para eso apela a un abordaje contingente que se aparta de un hábito arraigado en la tradición marxista. Jessop defiende una "mutua determinación" entre clases y Estado, cuya interacción deja abierta la posibilidad de múltiples desenlaces. La disyuntiva sobre si el Estado moderno es, como quería Miliband, "el Estado en una sociedad capitalista" o, a la forma de Poulantzas, "un Estado capitalista" es superada, pero al costo de renunciar definitivamente a una teoría marxista del Estado, ya que se abandona la "necesidad histórica" de su eliminación (Hay, 2006: 78).

La mayoría de las interpretaciones pluralistas (o evolutivas) y marxistas abordan la cuestión del Estado desde una óptica sociocéntrica en vez de Estadocéntrica (Poggi, 1990: 97-98). En consecuencia, el desarrollo estatal es muchas veces entendido de modo determinista, como derivado de procesos sociales autónomos a los que refleja epifenoménicamente. Desde mediados de la década de 1980, sin embargo, un nuevo enfoque se ha propuesto *"traer al Estado de vuelta"* (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985), abrevando en trabajos de Max Weber y otros autores para quienes un fenómeno político es mejor explicado por causas políticas que de otra naturaleza. Esto no significa cambiar el locus del determinismo, transfiriéndolo de la sociedad al Estado, sino entender al Estado como sujeto y no mero objeto del poder. Retomando ideas provenientes de autores clásicos como Gaetano Mosca (1939 [1896]), Wilfredo Pareto (1935) y

Robert Michels (1962 [1911]), este abordaje ha sido denominado elitista o realista organizacional (Evans, 2006), y entre sus principales cultores se encuentran Theda Skocpol (1984 [1979]) y Michael Mann (1988). La intención es resaltar que, si bien el Estado puede colocarse al servicio de una clase social que lo utilice en su propio provecho, más habitual es encontrarlo trabajando para sí mismo en el sentido de procurar beneficios para quienes gobiernan (en su acepción más amplia, abarcando tanto a representantes electos como a funcionarios administrativos) y no sólo para quienes dice representar o para la sociedad en su conjunto.

9. CONSIDERACIONES FINALES (SOBRE LOS DESAFÍOS DEL ESTADO)

La política contemporánea se desarrolla en dos arenas: la doméstica y la internacional. En la primera el principio organizador es la **jerarquía**; en la segunda, la **anarquía**. Así como anarquía no significa necesariamente caos sino ausencia de subordinación y superordenación entre unidades, jerarquía no implica necesariamente despotismo sino presencia de una autoridad a la que se le reconoce la última instancia de decisión. La existencia de una autoridad de última instancia permite que la administración de conflictos se procese de manera radicalmente distinta según ocurra dentro o fuera del Estado. En el interior existe lo que se llama "triada jurídica": en caso de conflicto entre dos o más partes, cualquiera de ellas puede recurrir a un tercero imparcial que tiene la competencia inapelable de adjudicar la razón, es decir, decidir sobre la querella. La presencia de un juez o árbitro institucionaliza jurídicamente el conflicto, expropiando de la sociedad la posibilidad de hacer justicia por mano propia. Parafraseando a Hans Kelsen, la norma es una combinación de enunciado con sanción, y el monopolio estatal de la violencia es el único que puede garantizar la sanción sin la cual el enunciado sólo tiene valor moral. En contraste con el derecho nacional, la ausencia de jerarquía suprema más allá del Estado relativiza la posibilidad de desarrollo del derecho internacional. Aunque éste existe y tiene vigencia efectiva en áreas como jurisdicción marítima y comunicaciones transfronterizas, su cumplimiento no está garantizado por una autoridad de última instancia sino por la buena fe y la relación costo/ beneficio percibida como resultado de la cooperación. Por eso, en áreas clave de las relaciones internacionales el mecanismo de resolución de conflictos es la diplomacia y no el derecho. La diplomacia consiste en una negociación entre partes en ausencia de un tercero con capacidad de imponer su mediación.

El Estado, entonces, traza una línea divisoria contundente entre dos formas de procesar conflictos. Sin embargo, hubo en el pasado otras asociaciones políticas que cumplieron un rol semejante. Es válido entonces preguntarse por qué el Estado, en cuanto forma suprema de organización del poder político, ha suplantado exitosa y establemente a sus alternativas premodernas. Gianfranco Poggi (1990: 88-89) ofrece una respuesta que promete satisfacer tanto a racionalistas como a constructivistas. Desde un enfoque racionalista, el Estado consiste en el arreglo estructural más adecuado para responder a requerimientos funcionales. En otras palabras, es el medio más eficiente para alcanzar determinados fines, como, por ejemplo, la acumulación y domesticación del poder político. Desde un enfoque constructivista, por otro lado, el Estado tiende a generar expectativas cognitivas y normativas que refuerzan su propia legitimidad y otorgan sentido al orden social, garantizando su reproducción mediante la creación e institucionalización de valores colectivos. En cualquier caso, el Estado contemporáneo constituye una de las máximas expresiones de la modernidad, etapa histórica y concepto filosófico caracterizados por postular a la razón como principio supremo de le-

gitimidad. Aparece, por ello, fuertemente asociado a un conjunto de fenómenos vinculados con esta tradición, entre los cuales se destacan el capitalismo como forma de organización de la producción, la ciencia como forma de producción y legitimación del conocimiento y el individualismo liberal como principio moral universal.

A lo largo de los siglos, lo que ha diferenciado al Estado de otros actores sociales y políticos ha sido su rol en la provisión de seguridad. Esto se debe a su condición de monopolizador legítimo de la violencia. Es concebible, sin embargo, que el principal clivaje del siglo XXI divida al mundo entre regiones en que la organización estatal prevalece y zonas en las que falla o fracasa, dando lugar a lo que se ha llamado *"espacios no gobernados"* (Jacoby, 2004). Aun así, *"los Estados siguen siendo los principales vehículos organizaciones del orden político moderno"* (Ikenberry, 2003: 351). Ninguna otra organización política, sea local, regional, trasnacional o global, se ha siquiera aproximado a la capacidad de asegurar la lealtad y legitimidad normativa del Estado. En consecuencia, es fundamental distinguir entre hechos reales, que muestran Estados colapsados en varias regiones del planeta, y argumentos menos fundamentados, que aducen que la decadencia es global y perceptible incluso en Occidente.

El argumento sobre la declinación estatal sugiere que la supremacía del Estado como centro de autoridad, en vigor durante tres siglos, está siendo cuestionada por alternativas crecientes e irreversibles. Una de ellas es la globalización, proceso que torna irrelevante la localización territorial de las firmas multinacionales y les permite transferir capitales de un país a otro como si no existieran fronteras. Si los Estados nacionales justificaban su existencia en tanto reguladores y legitimadores de mercados nacionales, la creación de un mercado global los volvería prescindibles o, al menos, subordinados.

La segunda alternativa no ataca a los Estados por arriba sino por abajo: es la resurrección de los nacionalismos, que con el reclamo de independencia para diversas comunidades lingüísticas o religiosas impugna el derecho a existir de Estados plurinacionales. Quienes subestiman esta amenaza y dan por seguro que en treinta años países como España, Canadá, Bolivia o Bélgica seguirán existiendo, harían bien en recordar que hace sólo treinta años la Unión Soviética parecía el Estado más monolítico del mundo y Yugoslavia era mencionada como un modelo de socialismo autogestionado. Hoy, en cambio, existen quince países surgidos del vientre soviético y seis provenientes de la federación yugoslava y a ello se suma la declaración de independencia de Kosovo respecto de Serbia, que en enero de 2010 había sido reconocida por sesenta y cinco países.

Los dos argumentos expuestos son sugestivos, pero engañan más de lo que iluminan. En primer lugar, el grado de globalización real ni siquiera se acerca al extremo imaginado por quienes la consideran imparable: en los países de la OCDE, es decir los más industrializados, el comercio exterior total (importaciones más exportaciones) ronda el 30% del producto bruto interno. Esto significa, a grandes rasgos, que cerca del 85% de lo que se produce nacionalmente se orienta a los mercados internos. Con ligeras variaciones, las tasas de inversión reflejan un patrón similar, por no hablar del factor trabajo, cuya movilidad en pocas oportunidades alcanza los dos dígitos pese al aumento reciente de las migraciones internacionales.

En cuanto a las reivindicaciones nacionalistas, debe reconocerse que su impacto y suceso están en ascenso en los últimos años, como manifiesta el aumento del número de países independientes (existían 74 en 1945 y son 193 en la actualidad). Pero una cosa es que un país se divida y otra, muy diferente, que los nuevos Estados tengan menos poder que su predecesor. Si alguna vez Cataluña se independizara de España, la emergente República Catalana tendría

seguramente más autoridad que la que posee actualmente el gobierno autonómico y, probablemente, no menos que la que hoy tiene Madrid. Más países no significa menos Estado.

Ciertamente, es preciso reconocer que hay Estados más débiles que en el pasado: los hay fallidos, como Haití; con conflictos internos militarizados, como Colombia; y quebrados, como Argentina en 2001. Pero al mismo tiempo hay otros más poderosos que nunca. Aunque no consiga estabilizar Irak, Estados Unidos logró invadirlo en pocas semanas. Nadie cuestiona la capacidad de China y otros grandes países para controlar a su población y su territorio. Y, como ya se dijo, entre los miembros de la OCDE, el gasto estatal alcanza aproximadamente el 50% del producto bruto interno. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, comunidades subnacionales (o supranacionales, como la Unión Europea) y empresas trasnacionales llegaron para quedarse. Para desplazar al Estado, sin embargo, les queda un largo trecho por recorrer.

NOTAS

[1] Por ejemplo, la mayor parte de los Estados árabes no tienen antecedentes históricos sino que fueron creados por las potencias coloniales, en particular Francia e Inglaterra, que dividieron el territorio en función de criterios administrativos y militares. Pese a su creación reciente, estos países han subsistido por obra de las elites nacionales que han asumido el gobierno, aunque las masas árabes suelen considerar las fronteras que los separan como artificiales y a la nación árabe, con su lengua común, como una sola. Este ejemplo de una nación distribuida entre varios Estados encuentra su opuesto en Nigeria, el país más populoso de África y cuya población se halla dividida en unos 250 grupos étnicos, con más de 500 lenguas vivas y cuatro sistemas legales diferentes.

[2] http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865, accedido el 22 de junio de 2007.

[3] Para un desarrollo más extenso de estas posturas en el análisis de las relaciones internacionales, véase capítulo 10.

[4] Taiwán (o República de China) se separó de China continental (República Popular China) en 1949 como consecuencia de una guerra civil. A posteriori, sólo uno de los dos fue reconocido por la comunidad internacional en tanto sucesor jurídico del Estado preexistente. Inicialmente, el favorecido fue Taiwán, pero en 1971 el cambio de política norteamericana (la apertura de Nixon hacia China comunista) llevó a que las Naciones Unidas excluyeran a Taiwán y aceptaran en su lugar a la República Popular. Esta última no mantiene relaciones diplomáticas con los Estados que reconocen a Taiwán, y dada la diferencia de potencial la mayor parte de los países del mundo ha aceptado este condicionamiento.

[5] La globalización puede definirse como el proceso de convergencia de la mayor parte de las comunidades políticas del planeta hacia un sistema común de regulaciones, libre intercambio de productos, capitales, ideas y eventualmente personas, y una lógica económica y de organización del comercio que tiende a asumir una escala mundial.

[6] La ALALC pretendía constituirse en una zona de libre comercio que abarcara América del Sur y México. Las asimetrías entre los socios y el proteccionismo económico, entre otras causas, contribuyeron a un rápido agotamiento del proyecto (Wionczek, 1970).

[7] El adjetivo "liberal" se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales domésticos, y no los intereses político-estratégicos de los Estados, los que alimentan la demanda de integración.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto y Spolaore, Enrico (2003), *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Anderson, Perry (1979), *El Estado absolutista*, Madrid: Siglo XXI. [*Lineages of the Absolutist State*, 1974.]

Archenti, Nélida y Aznar, Luis (1988), *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires: EUDEBA.

Arendt, Hannah (1987), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid: Alianza Universidad. [*The Origins of Totalitarianism,* 1957.]

Aristóteles (1997), *La política*, Madrid: Alianza. [*Polítikà*, 330-323 a.C. aprox.]

Badie, Bertrand y Birnbaum, Pierre (1983), *The Sociology of the State*, Chicago: University of Chicago Press. [*Sociologie de l'État,* 1979.]

Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order,* 1964.]

Bobbio, Norberto (1981), "Política", Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (eds.), *Diccionario de Política*, México D.F.: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]

– (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Stato, governo, società,* 1985.]

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1986), *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Societá e Stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello hegelo-marxiano,* 1979.]

Bodino, Juan (1986), *Los seis libros de la república*, Madrid: Tecnos. [*Les six livres de la république,* 1576.]

Campbell, John L. (2003), "States, Politics and Globalization: Why Institutions Still Matters", en Paul, T. V.; Ikenberry, G. John; y Hall, John A. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press.

Cavarozzi, Marcelo (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Crone, Patricia (1989), *Pre-Industrial Societies*, Oxford: Blackwell.

Brinkerhoff, Derick W. (2005), "Rebuilding Governance in Failed States and Post-conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes", *Public Administration and Development*, 25 (1), 3-14.

Centeno, Miguel Ángel (2002a), "The Centre Did Not Hold: War in Latin America and the Monopolisation of Violence", en Dunkerley, James (ed.), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*, Londres: ILAS.

– (2002b), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2006), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.*

Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy*, Nueva York: New York University Press.

Dahl, Robert (1963), *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago: Rand McNally.

De Jasay, Anthony (1993), *El Estado: la lógica del poder político*, Madrid: Alianza. [*The State*, 1985.]

Dunleavy, Patrick y O'Leary, Brendan (1987), *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eisenstadt, Shmuel N. y Rokkan, Stein (eds.) (1973), *Building States and Nations: Models, Analyses, and Data across Three Worlds*, Beverly Hills: Sage.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

Evans, Mark (2006), "Elitism", en Hay, Colin; Lister, Michael y Marsh, David (eds.), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Evans, Peter (1996), "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, 35 (140), 529-62. ["The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", en Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State,* 1992.]

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

Finer, Samuel E. (1969), *Los militares en la política mundial*, Buenos Aires: Sudamericana. [*The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics,* 1962.]

– (1975), "State and Nation-Building in Europe: The Role of the Military", en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

– (1997), *The History of Government from the Earliest Times*, tres tomos, Nueva York: Oxford University Press.

Fligstein, Neil (2001), *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*, Princeton: Princeton University Press.

Gramsci, Antonio (1984), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Nueva Visión. [*Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*, 1949.]

Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.

Habermas, Jürgen (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus,* 1973.]

Hall, John A. y Ikenberry, G. John (1993), *El Estado*, Madrid: Alianza. [*The State*, 1989.]

Hay, Colin (2006), "(What's Marxist about) Marxist State Theory?", Hay, Colin; Michael Lister y Marsh, David (eds.), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hay, Colin y Lister, Michael (2006), "Introduction: Theories of the State", en Hay, Colin; Lister, Michael y Marsh, David (eds.), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hay, Colin; Lister, Michael y Marsh, David (eds.) (2006), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós. [*Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance,* 1995.]

Hirst, Mónica y Russell, Roberto (2001), *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires: Fundación OSDE.

Hix, Simon (1994), "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics, 17 (1), 1-30.*

Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán*, México DF: Fondo de Cultura Económica. [*Leviathan or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Eclesiastical and Civil,* 1651.]

Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Nueva York: Vintage.

– (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós. [*Political Order in Changing Societies,* 1968.]

Ikenberry, G. John (2003), "What States Can Do Now", en Paul, T. V., Ikenberry, G. John; y Hall, John A. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press.

Isuani, Ernesto Aldo (1991), "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación", en Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén; Tenti, Emilio, *El Estado de bienestar: crisis de un paradigma*, Buenos Aires: CIEPP-Miño Dávila Editores.

Jacoby, Lowell E. (2004), "Current and Projected National Security Threats to the United States", *Statement for the Record, Senate Select Committee on Intelligence*, 24 de febrero (http://www.dia.mil/publicaffairs/Testimonies/statement12.html, accedido el 26 de junio de 2007).

Janoski, Thomas; Alford, Robert R.; Hicks, Alexander M.; y Schwartz, Mildred A. (eds.) (2005), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization,* Cambridge: Cambridge University Press.

Jessop, Bob (1982), *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Martin Robertson.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company.

Kohn, Hans (1967), *Prelude to Nation-State: The French and German Experience, 1789-1815*, Princeton: Van Nostrand.

Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.

Laski, Harold J. (1989), "The Foundations of Sovereignty and Other Essays", en Hirst, Paul (ed.), *The Pluralist Theory of the State*, Londres: Routledge.

Lenin, Vladimir Ilich (1975), *El Estado y la revolución*, Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras [1917].

Lindblom, Charles (1982), "Another State of Mind", *American Political Science Review*, 76(1), 9-21.

Locke, John (1990), *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Madrid: Alianza. [*The Second Treatise of Civil Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*, 1690.]

López-Alves, Fernando (2003), *La formación del Estado y la democracia en América Latina 1830-1910*, Bogotá: Norma. [*State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900,* 2000.]

Luhmann, Niklas (1975), *Macht*, Stuttgart: Enke.

Lukes, Steven (1974), *Power: A Radical View*, Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.

Mace, Gordon (1988), "Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road", *International Journal, 43 (3), 404-27.*

Malamud, Andrés (2003), "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience", en Laursen, Finn (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres: Ashgate.

Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. (2006), "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur", *Desarrollo Económico*, 46 (181), 3-31.

Mann, Michael (1988), *States, War and Capitalism*, Nueva York: Basil Blackwell.

– (1990), *The Rise and Decline of the Nation State*, Oxford: Blackwell.

– (1991-1997), *Las fuentes del poder social*, Madrid: Alianza (volúmenes I y II). [*The Sources of Social Power*, 1986 y 1993.]

Maquiavelo, Nicolás (1983), *El Príncipe*, Barcelona: Bruguera. [*Il Principe,* 1513.]

Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1996), *Governance in the European Union*, Londres: Sage Publications.

Marshall, Thomas H. (1964), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York: Doubleday.

Marx, Karl y Engels, Friedrich (1987), *Manifiesto del Partido Comunista*, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras. [*Manifest der Kommunistischen Partei*, 1848.]

Mattli, Walter (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Michels, Robert (1962), *Political Parties*, Nueva York: Free Press. [*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens,* 1911.]

Miliband, Ralph (1970), *El estado en la sociedad capitalista*, México D.F.: Siglo XXI. [*The State in Capitalist Society,* 1969.]

Milliken Jennifer y Krause, Keith (2002), "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies", *Development and Change*, 33 (5), 753-774.

Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, California: University of California Press.

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Morgenthau, Hans (1948), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York: Alfred A. Knopf.

Mosca, Gaetano (1939), *The Ruling Class*, Nueva York: McGraw Hill. [*La classe politica*, 1896.]

Nozick, Robert (1977), *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York: Basic Books.

O'Connor, James (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Península. [*The Fiscal Crisis of the State,* 1973.]

O'Donnell, Guillermo (1982), *1966-1973. El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

– (1984), "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.

– (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, 130 (33).

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza. [*Contradictions of the Welfare State,* 1984.]

Osiander, Andreas (2001), "Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth", *International Organization, 55 (2), 251-87.*

Oszlak, Oscar (1982a), "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", *Desarrollo Económico*, 21 (84), 531-548.

– (1982b), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Pareto, Wilfredo (1935), *The Mind and Society*, Londres: Cape.

Paul, T. V.; Ikenberry, G. John y Hall, John A. (eds.) (2003), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press.

Poggi, Gianfranco (1990), *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Polity Press.

– (1997), *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*, Quilmes: Universidad de Quilmes. [*The Development of the Modern State: a Sociological Introduction,* 1978.]

Portinaro, Pier Paolo (2003), *Estado*, Buenos Aires: Nueva Visión. [*Stato*, 1999.]

Poulantzas, Nicos (1969), "The Problems of the Capitalist State", *New Left Review,* (58), 7-78.

– (1970), *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México D.F.: Siglo XXI. [*Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste,* 1968.]

Przeworski, Adam (1990), *The State and the Economy Under Capitalism*, Chur: Harwood Academic Publishers.

Regonini, Gloria (2004), "Estado do Bem-estar", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.), *Dicionário de Política*, Brasilia: Editora UNB. ["Stato del benessere", *Dizionario di politica,* 1983.]

Risse-Kappen, Thomas (1996), "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 34(1), 53-80.

Rockman, Bert A. (1997), "Institutions, Democratic Stability, and Performance", en Heper, Metin; Kazancigil, Ali y Rockman, Bert A. (eds.), *Institutions and Democratic Statecraft,* Boulder, Colorado: Westview Press.

Rodrik, Dani (2005), "Feasible Globalizations", en Weinstein, Michael (ed.), *Globalization: What's New?*, Nueva York: Columbia University Press.

Rokkan, Stein (1975), "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A possible Paradigm for Research on Variations within Europe", en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Russett, Bruce (1993), *Grasping the Democratic Peace*, Princeton: Princeton University Press.

Sandholtz, Wayne y Stone Sweet, Alec (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Schlesinger, Arthur M. Jr. (1974), *The Imperial Presidency*, Londres: André Deutsch Limited. [*La presidencia imperial*, Barcelona: Dopesa, 1974.]

Schmidt, Vivien (2006), "Institutionalism", en Hay, Colin; Lister, Michael y Marsh, David (eds.), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Schmitter, Philippe C. (2004), "Neo-Neofunctionalism", en Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Seixas Corrêa, Luiz Felipe (2000), "O Brasil e os seus Vizinhos: uma aproximação histórica", en A.A.V.V., *Brasil-Argentina: A Visão do Outro*, Brasilia: FUNAG: 29-43.

Skinner, Quentin (1989), "The State", en Ball, Terence y otros (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1984), *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, 1979.]

Smith, Martin (2006), "Pluralism", en Hay, Colin; Lister, Michael y Marsh, David (eds.), *The State. Theories and Issues*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Stepan, Alfred (1978), *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press.

Tilly, Charles (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

– (ed.) (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid: Alianza. [*Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990*, 1990.]

Truman, David (1951), *The Governmental Process*, Nueva York: Knopf.

Wallace, William (1999), "The Sharing of Sovereignty: The European Paradox", *Political Studies,* (47), 503-21.

Wallerstein, Immanuel M. (1979), *El moderno sistema mundial*, Madrid: Siglo XXI. [*The Modern World-System, I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century,* 1974.]

– (1984), *El moderno sistema mundial II: El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*, Madrid: Siglo XXI. [*Modern World-System, II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, 1980.]

Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Nueva York: McGraw-Hill.

WB-World Bank (2006), *World Development Indicators 2006*.

Weaver, R. K. y Rockman, Bert A. (1993), "Assessing the Effects of Institutions", en Weaver, R. K. y Rockman, Bert A. (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC: The Brookings Institution.

Weber, Max (1984), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F., Fondo de Cultura Económica. [*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie*, 1922.]

– (1986), *El político y el científico*, Madrid: Alianza [*Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, 1919].

Wilensky, Harold L. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, California: University of California Press.

Wionczek, Miguel S. (1970), "The Rise and Decline of Latin American Economic Integration", *Journal of Common Market Studies,* 9 (1), 49-67.

RECURSOS EN LA RED

Estado

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
http://www.clad.org.ve/

El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental y con focalización regional, que tiene como objetivo principal de su acción la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Para ello, la entidad promueve el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y provenientes de otras regiones. En su página web se encuentra disponible información sobre toda esta actividad, así como el índice de los artículos de la revista *Reforma y Democracia*.

Cia World Factbook
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/

The World Factbook (literalmente, "Libro Mundial de Datos") es una publicación anual de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos con información básica tipo almanaque acerca de diversos países del mundo. El *World Factbook* ofrece un resumen en pocas páginas sobre la demografía, ubicación, capacidad de telecomunicaciones, gobierno, industria, capacidad militar, y otras características de todos los países del mundo. El *World Factbook* es preparado por la CIA para uso del personal del gobierno federal de los Estados Unidos pero, como otras obras publicadas por la misma fuente, es de dominio público.

Movimiento de Países No Alineados (NOAL)
http://www.nam.gov.za

Es la página web del Movimiento de Países No Alineados (NOAL o MPNA), agrupación de Estados surgida en plena Guerra Fría con el objetivo de mantener la neutralidad y la no alineación con los pactos multilaterales militares entonces liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, entre otros propósitos que abarcaban también la autodeterminación, el fortalecimiento de las Naciones Unidas, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el desarme, la democratización de las relaciones internacionales, y el desarrollo socioeconómico. Tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, la organización NOAL continúa todavía funcionando y en su sitio web –exclusivamente en inglés– es posible encontrar información sobre sus antecedentes, países miembros, reuniones, documentos, declaraciones, informes y resoluciones.

Naciones Unidas (ONU)
http://www.un.org/spanish/

Sitio web de la mayor organización global y el foro diplomático multilateral más importante de todo el mundo, fundado por 51 países en 1945 e integrado en el presente por

casi todos los Estados soberanos reconocidos internacionalmente (192 hacia 2007). Entre los objetivos de las Naciones Unidas se encuentran la cooperación en cuestiones tales como el derecho internacional, la paz y seguridad internacionales, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos. El sitio proporciona abundante información sobre los órganos y agencias principales de la organización, documentos, mapas, bases de datos y conferencias y eventos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
http://www.oecd.org/

Sitio web de una organización de cooperación internacional, compuesta por treinta Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1961 y su sede central se encuentra en París, Francia. La OCDE se ha constituido como uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente. El principal requisito para ingresar es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios. Los países miembros se comprometen a aplicar los principios de liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
http://www.nato.int/

Sitio web de la organización más conocida como OTAN o por sus siglas en inglés (NATO), alianza establecida entre Estados Unidos, Canadá y un grupo de países de Europa Occidental a partir de 1949, para asegurar su defensa y seguridad mutuas. Tras la desintegración de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, la OTAN ha reformulado sus objetivos y actividades (y hasta incluso ha ampliado el número de sus miembros a países otrora firmantes del Pacto de Varsovia). En esta página se puede obtener información sobre la estructura, los documentos básicos, el funcionamiento y la agenda de la OTAN.

Países Menos Desarrollados
(LDCs por sus siglas en inglés, *Least Developed Countries*)
http://www.unohrlls.org/en/ldc/25/

Países subdesarrollados, países menos avanzados o países menos desarrollados son aquellos que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, presentan bajos indicadores de desarrollo socioeconómico y humano. Un país es clasificado como tal si cumple tres criterios: baja renta (media trianual del PBI per capita inferior a US$ 750; una vez clasificado como LDC, un país debe superar los US$ 900 para salir de la lista), fragilidad de recursos humanos (con base en indicadores de nutrición, salud, educación y alfabetización de adultos) y vulnerabilidad económica (con base en la inestabilidad de la producción agrícola y las exportaciones de bienes y servicios, la importancia económica de actividades no tradicionales y la proporción de población desplazada por desastres naturales). La Oficina de las Naciones Unidas para los Países Menos Desarrollados, Países en Desarrollo sin Salida al Mar y Pequeños Países Insulares en Desarrollo (http://www.unohrlls.org/) coordina y ofrece apoyo a estos Estados, que en febrero de 2010 eran cuarenta y nueve.

Vision of Humanity

http://www.visionofhumanity.com/index.php

Página web creada como punto de referencia del Índice Global de la Paz (en inglés, *Global Peace Index* o GPI), una iniciativa desarrollada en forma conjunta por la *Intelligence Unit* de la revista *The Economist*, un panel internacional de expertos pertenecientes a distintos institutos y centros de investigación y el *Centre for Peace and Conflict Studies* (Universidad de Sydney, Australia), y concebida para contribuir de modo significativo al debate público sobre la paz. El GPI está compuesto por veinticuatro indicadores que abarcan desde el registro del gasto militar de cada país hasta las relaciones con las naciones limítrofes y el grado de respeto por los derechos humanos, y es confrontado con una serie de potenciales "determinantes" de la paz, entre los cuales se incluyen niveles de democracia y transparencia, educación y bienestar material.

CAPÍTULO 4

Democracia

María Soledad Méndez Parnes y Juan Javier Negri

1. PRESENTACIÓN

La democracia es un régimen político, es decir un conjunto de reglas que determinan quién ejerce el poder y cómo será ejercido, el cual goza de una popularidad notable de extensión mundial desde hace aproximadamente treinta años. Aunque su origen se remonta al siglo V a.C. en la Atenas clásica, es a partir de estas últimas décadas que se ha transformado en un sistema de gobierno casi indiscutido en todo el mundo. Ello explica el interés creciente por su estudio por parte de la ciencia política.

El objetivo de este capítulo es repasar las principales cuestiones relativas a la democracia política que interesan a la disciplina. Por lo tanto se presentan, en primer lugar, las definiciones más utilizadas en la ciencia política con la intención de establecer el estado del arte de la discusión académica. Luego se analizan las instituciones y las reglas de acceso y ejercicio del poder que caracterizan a un régimen democrático para, ulteriormente, compararlo con los regímenes no democráticos, tales como los autoritarismos y el totalitarismo. En tercer lugar, se revisan las distintas teorías contemporáneas de la democracia y los usos que se le ha dado a este término, enfatizando el estudio sobre los tipos y modelos de democracia. Por otro lado, se parte de considerar que todo orden político no es estático; muy por el contrario, se caracteriza por su dinamismo, razón por la cual se aborda a la democracia como un proceso histórico. En especial, interesa el estudio de los procesos de transición a la democracia desde regímenes autoritarios. Por último, se analizan cuestiones relativas a la calidad democrática y los desafíos presentes y futuros de la democracia, incluyendo la incertidumbre, ingrediente estructural de todo fenómeno político, y que abre un abanico de escenarios posibles vinculados a los problemas de la consolidación y estabilidad democrática.

2. DEMOCRACIA: DEFINICIÓN(ES)

El significado etimológico de la palabra democracia es el de gobierno del pueblo y, como se ha mencionado, su origen histórico se produjo unos quinientos años antes de Cristo, cuando en la Atenas de Pericles, sus habitantes tuvieron la original idea de que el gobierno no debía ser ejercido por pocos sino por todos o, al menos, por muchos más que pocos. En tal sentido, la democracia nace como el sistema de gobierno de una ciudad Estado cuyo rasgo fundamental es la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas. Muchas son las diferencias que separan a la democracia ateniense de la moderna, pero ambas comparten ese núcleo primigenio que representa el ideal de una forma de gobernar más abarcadora.

En Grecia la idea fuerza de la democracia estaba asociada a la noción de igualdad entre los ciudadanos, lo que posibilitó la existencia de un *demos* en condiciones de gobernar (Held, 1997). Sin embargo, este modelo inspirador no careció de opositores y de limitaciones. Por ejemplo, Aristóteles manifestaba su moderado desacuerdo, temeroso del poder que se les daría en una democracia a los pobres; mientras que su maestro Platón, enérgicamente, la rechazaba con el argumento de que la democracia era el gobierno de los incapaces. En cuanto a sus limitaciones, es sabido que el concepto de igualdad ciudadana ateniense sólo se aplicaba a los ciudadanos varones de la polis, quedando marginados otros grupos sociales como las mujeres, los extranjeros y los esclavos. En conclusión, la noción de igualdad ateniense, aunque novedosa, no se concebía como un derecho natural de la humanidad. Por otro lado, la idea de igualdad descansaba en un altísimo grado de homogeneidad entre los ciudadanos, lo cual limitaba la democracia a las pequeñas polis griegas.

A pesar de los obstáculos mencionados, este ideal se filtraría en la Roma Imperial y, desde entonces, quedaría en el imaginario de la humanidad como un sistema de gobierno deseable. Aunque la Edad Media no es recordada como una era democrática, la historia enseña que algunas regiones de la península itálica, como la República Veneciana entre los años 1233 y 1797, implementaron sistemas democráticos de gobierno.[1] Sin embargo, la democracia, como se la concibe en la actualidad, tardaría siglos en aparecer. El surgimiento del Estado nacional moderno fue el hecho histórico que dio lugar a la formación de un conjunto de ideas e instituciones políticas nuevas como la representación, los mecanismos de elección de autoridades y la noción de derechos civiles y políticos, entre otras. Aunque todas fueron posteriormente asociadas con la democracia, desbordan su concepción primigenia. Asimismo, se debe considerar que el sostén ideológico de las democracias modernas reconoce como fuentes no sólo al ideal griego, sino también, a la tradición republicana de Roma y Venecia y al principio del gobierno representativo desarrollado, fundamentalmente, por el pensamiento político anglosajón en los siglos XVII y XVIII (Dahl, 1989, 1991).

Por las transformaciones que a lo largo de la historia ha transitado la democracia, hoy es, sin lugar a dudas, un fenómeno complejo para definir, multifacético y ambiguo. Como han señalado Gerardo Munck y Jay Verkuilen (2002), los estudios sobre democracia se enfrentan a los desafíos de una adecuada conceptualización y correcta medición. A su vez, se debe contemplar el hecho de que muchos Estados de distintas regiones del mundo institucionalizaron regímenes democráticos, pero la manera en que éstos se implementan y desarrollan difiere de un país a otro, por lo que no existen dos regímenes democráticos idénticos. Esta situación explica por qué un grupo importante de cientistas sociales, en pos de lograr una

mayor precisión conceptual, adicionan al término democracia el uso de adjetivos calificativos. En otras palabras, la ciencia política ha tenido problemas a la hora de definir qué es y qué no es democracia. Además, no se trata únicamente de un concepto que significa o denota algo, sino de un término que suele asociarse a un valor positivo o ideal. Por lo tanto, los estudios sobre el tema se enfrentan a una tensión significado/valor que influyen en el debate teórico conceptual (Sartori, 1987). Así, en la teoría política conviven perspectivas más filosóficas y prescriptivas (Bachrach, 1973; Nino, 1997; Gargarella, 1995) con otras más empíricas y descriptivas (Schumpeter, 1947; Dahl, 1989; Sartori, 1987). Las primeras se inclinan por el uso de una definición maximalista; mientras que las segundas desarrollan definiciones minimalistas de democracia asociadas a la presencia de variables mensurables.

Esta tensión, sumada a la sobreutilización del término democracia, es la que ha llevado a Robert Dahl (1989) a definir a los regímenes políticos democráticos posibles como "**poliarquías**". Este autor reserva la idea de "democracia" para hacer referencia a un valor universal perfecto que sirve como modelo, pero al que nunca se puede aspirar a alcanzar en su totalidad. Por lo tanto, juzga más atinado referirse con la denominación de "poliarquías" a la hora de analizar los casos reales. Paradójicamente, su noción de poliarquía se convirtió en la definición clásica de democracia adoptada por la disciplina, asociada con ocho requisitos que deben estar presentes para que el régimen político de un país sea calificado como poliárquico. De acuerdo con este criterio, la "democracia posible" o poliarquía es una variable discreta; en consecuencia, los siguientes requisitos sirven como un umbral o barrera de distinción entre poliarquía y régimen no poliárquico. En otras palabras, cualquier Estado que no cumpla con uno de ellos no puede ser considerado una democracia:

1. Derecho al voto
2. Derecho a ser electo
3. Derecho de los líderes a competir por el voto popular
4. Elecciones libres y justas
5. Libertad de asociación
6. Libertad de expresión
7. Libertad de prensa
8. Que las instituciones públicas dependan del voto popular

De acuerdo con Dahl (1991), estos requisitos son los necesarios para permitir que los ciudadanos formen sus preferencias, las manifiesten y reciban igual trato en la ponderación de las mismas. Los cuatro primeros criterios hacen referencia a las libertades políticas y son bastante sencillos de entender. Los primeros dos apuntan a que todos los ciudadanos puedan votar y ser votados. El tercero y el cuarto intentan lidiar con los casos en los que hay una democracia de fachada con elecciones fraudulentas o en la cual la oposición está imposibilitada de actuar en libertad. La quinta, sexta y séptima se relacionan con la sociedad civil y son las que permiten que los ciudadanos formen sus preferencias libremente. El último requisito es de carácter instrumental y supone que el voto popular define la composición de la mayoría de los órganos de gobierno (Dahl, 1989 y 1991; Lijphart, 1989).

En la introducción se ha definido al régimen político como el conjunto de reglas que determinan quién y cómo se accede al poder y la manera en que éste se ejerce. Por lo tanto,

al vincular esta definición con los criterios que postula Dahl para caracterizar a la poliarquía, parecería claro que en este régimen cualquiera puede aspirar a ejercer el poder y una ciudadanía amplia será la que decide quién. Nótese que uno de los componentes de esta concepción es la competencia entre candidatos para ser electos a cargos representativos. Este último aspecto está ausente en las teorías clásicas de la democracia de raíz rousseauniana, que sostienen que las decisiones colectivas deben ser adoptadas por consenso mediante la participación directa de los ciudadanos en instituciones deliberativas (Schmitter y Karl, 1991).

Se suele advertir que esta noción de poliarquía asociada al cumplimiento estricto de los ocho requisitos mencionados brinda a la idea de democracia un contenido más empírico funcional al estudio de casos. En virtud de ello, se la suele calificar de procedimental, lo cual implica que la poliarquía supone, en esencia, la existencia de elecciones regulares, competitivas y libres (véase capítulo 7). Ello da lugar a una definición minimalista o electoralista (según sus críticos) que limita la democracia política a la idea de competencia por el poder. Por ejemplo, Adam Przeworski (1991) en sus estudios sobre la relación entre régimen político y desarrollo económico, define a la democracia como "*un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones*", pero no incluye ninguna de las otras características enumeradas por Dahl (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Arend Lijphart utiliza también una definición minimalista en su estudio sobre los modelos de democracia (1984, 1989). Por su parte, Joseph Schumpeter describe a la democracia como un instrumento institucional para arribar a decisiones políticas sobre la base del cual las elites obtienen el poder de decidir a través de una competencia que tiene por objeto el voto popular (1947).

Como se puede observar, las definiciones minimalistas no especifican nada sobre otras cuestiones consideradas relevantes por parte de otras perspectivas teóricas. Por ejemplo, las teorías participativas y deliberativas (Bachrach, 1973; Gargarella, 1995; Nino, 1997) manifiestan la necesidad de incluir en los estudios sobre la democracia temas relacionados con la importancia de un debate público lo más participativo posible, la extensión de mecanismos democráticos al ámbito socioeconómico, los mecanismos de control vertical y horizontal de las autoridades, la necesidad de evitar, o al menos reducir, el poder de los actores extra institucionales (grandes corporaciones, militares, medios masivos de comunicación y grupos de interés).

Existen otras definiciones de democracia que sirven para especificar aún más el objeto de estudio. Por ejemplo, las corrientes marxistas siempre hicieron uso del término "*democracia capitalista*" para referirse a las democracias occidentales, en las cuales el modo de producción capitalista se apoya en este régimen político para su legitimación y supervivencia. Hoy, el empleo de dicha terminología excedió los límites de la connotación marxista y suele emplearse para hacer referencia a las democracias de Europa y los Estados Unidos, sin necesariamente suscribir a las críticas marxistas. Similar aplicación se le adjudica al concepto de "*democracias industrializadas*". Como ya se ha aclarado es común que la literatura especializada utilice, de modo habitual, adjetivos calificativos de la democracia para resaltar, con mayor profundidad, alguna característica que la hace única sin salir de la familia de los regímenes democráticos. Por ejemplo, democracia "electoral", "delegativa", "deliberativa", "participativa", "elitista", "híbrida", "problematizada", entre otras.

Más allá de este debate de carácter conceptual y de cuán atinada se considere la contribución teórica de Dahl, la aplicación de la definición minimalista, quizá la más utilizada en el campo de la ciencia política, no está exenta de problemas al momento de analizar experien-

cias nacionales. Los Estados Unidos, considerados por muchos como la primera democracia moderna del mundo, no universalizaron el derecho al voto hasta el año 1965. En Suiza, las mujeres no pudieron votar hasta 1971. Precisamente, cuestiones como las señaladas junto con los casos intermedios son los que llevaron a algunos autores, aun dentro de la corriente empirista, a defender una concepción de democracia como variable continua en lugar de discreta. En otras palabras, se propone medir la democracia como una cuestión de grado para poder dar cuenta de los casos "problemáticos".

Según este criterio, a cada país le corresponde un "número" que representa su "grado de democracia" a partir del cual es posible ubicarlo dentro de una escala. A su vez, ese número se construye sobre la base de una serie de indicadores que el politólogo debe considerar en su ejercicio de medición. De todas maneras, esta novedosa perspectiva de análisis también se enfrenta con problemas. En este caso, la dificultad reside en la clasificación y en qué punto ubicar el umbral a partir del cual se puede calificar como democrático al régimen político de un país. ¿Qué significa que un país tenga un 6.4 en una escala de 10? ¿Es una democracia? ¿Qué dice este número sobre las libertades públicas o el tipo de vida cívica que sus ciudadanos están autorizados a llevar? Muchas veces estos estudios cuantitativos descansan en poderosas herramientas estadísticas pero descuidan la calidad de sus datos. Por ejemplo, limitan sus bases de datos a las democracias de la segunda posguerra o a determinadas regiones del mundo, lo cual disminuye el valor del estudio en tanto producto de aplicación universal.

Resulta importante destacar que estos dos criterios de democracia (como variable discreta o como variable continua) sirven para usos diferentes. Es decir, según el tipo de estudio que se quiera realizar se va emplear uno u otro. Si la intención es resaltar las diferencias que separan a la democracia de los regímenes autoritarios, seguramente se utilizará como herramienta la democracia como variable discreta. Por el contrario, si se encara un trabajo estadístico en el cual se asocian variables, por ejemplo "democracia" con "desarrollo económico" para verificar si están correlacionadas positivamente, se privilegiará la medición de la democracia como variable continua (sobre la definición y los tipos de variables, véase capítulo 2).

Esta breve presentación sobre el debate en torno al significado de la democracia y sus usos muestra que no existe una única definición ni una sola modalidad de aplicación del concepto. Sin embargo, se puede concluir que la ciencia política suele asociar la democracia con la imagen de un régimen político en el cual los gobernantes están, de algún modo, limitados por la ciudadanía, ya que son electos por ella, y están sujetos a una serie de restricciones producto de la existencia de libertades cívicas y políticas.

3. TIPOS Y MODELOS DE DEMOCRACIA

Durante el siglo XX numerosos países desarrollaron sistemas políticos democráticos; sin embargo, no ha existido, ni existe en la actualidad, una democracia igual a otra. Por el contrario, los factores socioeconómicos, las prácticas culturales y los diseños institucionales explican las diferencias que se presentan entre las democracias. Éstas tampoco disponen de algún orden socioeconómico en particular: existen democracias liberales en las que el Estado tiene una participación reducida; mientras que en las socialdemocracias es al revés, y ambas son consideradas igualmente legítimas.

Por consiguiente, las democracias pueden diferir en varios aspectos, por ejemplo, respecto del grado de consenso, del nivel de participación, del acceso de los ciudadanos a los servicios básicos, el grado en que los gobernantes siguen las pautas y demandas de la ciudadanía, el tipo y extensión del control que ejercen los ciudadanos sobre las acciones y decisiones de los gobiernos, entre otros componentes. Además, pueden diferenciarse en materia electoral y de diseño institucional: los países con forma de gobierno parlamentaria y otros presidencialistas (véase capítulo 5). También se pueden distinguir por las características del sistema de equilibrio y control entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en el grado de institucionalización e influencia de los partidos políticos, y en materia de ordenamiento territorial (federal o unitario) (Schmitter y Karl, 1991).

Para analizar esta compleja realidad, la ciencia política cuenta con herramientas, tales como la construcción de modelos y tipologías, que facilitan el estudio sistemático de los regímenes políticos. ¿Qué son y para qué sirven estas herramientas? En primer lugar, un modelo es un instrumento de conocimiento de la realidad por medio de la representación de hechos en el plano de las ideas, que permite descomponer y recomponer los datos a través de la creación de un lenguaje cuyos signos y símbolos adquieren un significado determinado. En otras palabras, el modelo funciona como un cuadro de referencia utilizado en tareas descriptivas y explicativas. En segundo lugar, una tipología es un esquema de clasificación que reúne hechos distintos pero pertenecientes a una misma clase o especie.[2]

En la ciencia política contemporánea, el control comparado de los fenómenos políticos es una de las metodologías más utilizadas. La comparación constituye una excelente oportunidad para desarrollar el arte de la distinción, lo cual implica, en términos conceptuales, separar una cosa de la otra. Ésta es la tarea que realizan los politólogos al elaborar tipos, subtipos y modelos de democracia, enriqueciendo el lenguaje de la ciencia política con conceptos y categorías de análisis novedosas.[3] El ejercicio intelectual de la comparación permite clasificar los regímenes políticos según el grado que alcanza un determinado atributo dentro de una escala de estimación (variable continua), o también, respecto de la presencia o ausencia de una determinada cualidad o componente (variable discreta). Estas modalidades de clasificación facilitan la elaboración de tipologías utilizadas en el análisis sincrónico de las instituciones que caracterizan a los regímenes políticos (Munck, 1996).

Resulta necesario aclarar que en la actualidad el debate académico sobre la democracia se circunscribe a las llamadas "**democracias representativas**". La mayor parte de la literatura especializada en la materia afirma que el instituto de la representación es connatural a la democracia moderna. Por lo tanto, se sobreentiende que la dinámica democrática es representativa y, en consecuencia, las decisiones colectivas son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la comunidad política, sino por un grupo de personas elegidas para tal propósito. Este tipo de democracia busca solucionar el dilema provocado por la imposibilidad de mantener vigentes las prácticas de la democracia directa en comunidades políticas complejas y extensas en términos territoriales y demográficos, preservando la participación ciudadana en el gobierno (Dahl, 2004).

Por su parte, las **democracias directas** se definen por la participación, sin intermediación, de los ciudadanos con su voz y voto en los procesos institucionales de toma de decisiones. Nótese que los dos tipos de democracias a los cuales se hace referencia comparten el principio de legitimidad, en virtud del cual el poder es considerado válido y, por ende, obedecido. En ambas la legitimidad estaría otorgada por el consenso de quienes son los destinatarios de la

dominación política.[4] En el caso de la democracia directa, éste se expresa sin mediaciones, en consecuencia, el ciudadano reunido en la asamblea delibera y decide; mientras que en la democracia moderna son los representantes quienes actúan a nombre y por cuenta de quienes están en la base del régimen (los representados).

En Atenas en la primera mitad del siglo V antes de Cristo, el pueblo se componía por los ciudadanos, atenienses, varones mayores de veinte años, repartidos en unos cien distritos que hacían las veces de unidades de gobierno. Los ciudadanos participaban activamente y en igualdad de condiciones en instituciones como la Asamblea (Ecclesía). De hecho, el fundamento de la democracia ateniense fue la participación plena y directa de los ciudadanos en el establecimiento y modificación de las leyes que regían la sociedad. Más aún, se consideraba que la participación era necesaria para el desarrollo integral de las personas. En tal sentido, la vida política no sólo representaba una actividad social natural, sino una extensión armoniosa de sí mismo (Dahl, 1991).

A modo de síntesis, los rasgos que caracterizaron a la democracia directa griega han sido:

- La igualdad de los ciudadanos ante la ley.
- El derecho de todo ciudadano de participar y expresarse en la Asamblea.
- El derecho de todo ciudadano a ocupar cargos públicos.
- La soberanía del ciudadano: crea la ley y diseña las instituciones adecuadas para el autogobierno.
- El autogobierno se basa en la idea del bien común, entendido como el poder de coincidir en lo que es bueno para la ciudad.
- La inexistencia, desde el punto de vista moderno, de la división entre lo público y lo privado.

En Atenas, el principal órgano deliberativo era la Asamblea compuesta por la totalidad de los ciudadanos y la función ejecutiva recaía en el Consejo de los 500, el cual con la colaboración del Comité de los 50, se encargaba de organizar el trabajo deliberativo de la Asamblea. Por otra parte, para la administración de la ciudad se disponía de un conjunto de Magistrados, quienes duraban un año en sus cargos y eran designados por voto, sorteo o rotación. Por último, existían también los Tribunales que funcionaban como grandes jurados populares conformados por 200 a 500 ciudadanos elegidos también por voto, sorteo o rotación.

Una democracia con las características institucionales y las prácticas políticas descriptas sólo podía funcionar bajo ciertas condiciones: primero, unidades políticas pequeñas y autónomas; segundo, una economía esclavista, en virtud de la cual los ciudadanos gozaban de tiempo libre para dedicarse a los asuntos públicos; tercero, número reducido de ciudadanos habilitados para participar en la Asamblea; y cuarto, un alto grado de homogeneidad de intereses entre ellos (Held, 1991). Como se puede observar, estos rasgos no se presentan en las sociedades modernas, caracterizadas por unidades políticas grandes en términos territoriales, la abolición de la esclavitud, alta densidad demográfica acompañada por niveles crecientes de heterogeneidad y complejidad social. En conclusión, las diferencias estructurales mencionadas entre la sociedad ateniense y las contemporáneas explican, al menos parcialmente, la adopción de la democracia representativa como sustituto de la democracia directa.

El estudio de las actuales democracias representativas obliga a informar sobre su variabilidad. Por ello, la teoría de la democracia en las últimas décadas apeló a la construcción de

tipologías con el objetivo de incrementar la diferenciación analítica para captar, así, las distintas formas de democracia. Esta tarea intelectual destinada a la identificación de tipos y subtipos de democracia requirió del empleo de procesos de hibridación conceptual basados en la adición de un atributo extraño al tipo de régimen básico o en la sustracción de un elemento propio del tipo. Resulta necesario comprender que los subtipos representan conceptos derivados que se forman "*en referencia a*" y/o "*como modificación de*" algún otro concepto. Esta estrategia asume el riesgo del estiramiento conceptual y la incertidumbre sobre la autenticidad de los subtipos respecto de los tipos de los cuales derivan (Collier y Levitsky, 1997).

Norberto Bobbio (1994) establece para el estudio de las democracias representativas un doble criterio de clasificación. El primero de ellos descansa en pautas procedimentales del régimen político. El segundo, en cambio, se apoya en la mayor o menor realización de los valores esenciales de la democracia, entre ellos, la tolerancia, la no-violencia, la paz, la igualdad y el grado de amplitud de la libertad personal. Su presencia o ausencia indican el grado, contenido y esencia a la denominada "calidad democrática".

De acuerdo con ello, resulta factible reconocer al menos dos subtipos de democracia. El primero representa a las **democracias consolidadas**, caracterizadas por altos niveles de calidad democrática, con tradiciones pluralistas muy arraigadas, en sociedades relativamente homogéneas con capacidad para corregir las desigualdades sociales, contando para ello con una sociedad civil activa y elevados niveles de institucionalización política y eficaces mecanismos de control político. Como contrapartida, un segundo subtipo reúne a las **democracias imperfectas** o cuasi democracias con serios déficits en materia de calidad democrática. Éste agrupa casos con largas historias de tradiciones autoritarias acompañadas por bajos niveles de institucionalización política, en combinación con ciudadanías pasivas y sociedades civiles fragmentadas por la presencia de importantes tensiones sociales.

Los politólogos incluyen en este subtipo a las democracias emergentes y postransicionales las cuales reciben distintas denominaciones según el autor: democracias problemáticas (Collier y Levitsky, 1997), democracias delegativas (O'Donnell, 1993), democracias híbridas (Malloy, 1992), democracias restringidas (Lechner, 1999). Se trata de democracias que subsisten pese a la debilidad de sus instituciones políticas y la presencia de mecanismos no formalizados pero fuertemente operativos, como la discrecionalidad ejecutiva, el clientelismo y el prebendarismo.

Al respecto, Guillermo O'Donnell (1993) sostiene que en las democracias delegativas quien gana las elecciones estaría facultado para gobernar el país como lo considere conveniente y en la medida en que se lo permitan las relaciones de poder existentes. Como consecuencia, se recrean tendencias con inclinación mayoritaria e individualista: los electores expresan sus opciones en procesos sumamente emotivos y consagran un ganador absoluto, una especie de Leviatán o un delegado capaz de situarse por encima de los conflictos, aislándose del resto de las instituciones y convirtiéndose en el único responsable de los aciertos y errores. La dinámica de estas democracias afecta tanto al sistema de división de poderes (provocado por el aumento del decisionismo ejecutivo), como las funciones de los ciudadanos, reducidos al papel de electordelegador al momento de la elección, y tras ella, a una mera condición de espectador pasivo.[5] Como se puede ver, estas democracias mantienen vigente la preocupación planteada por Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América* (1978 [1848-1851]) sobre la posibilidad de que la democracia recayera en nuevas e insidiosas formas de dominación.

Para retomar la propuesta de Bobbio (1994), se analiza el criterio procedimental a partir del cual es posible identificar las formas particulares que puede adoptar el régimen democrático:

1. Tipo a: democracia presidencial; Tipo b: democracia parlamentaria: la distancia entre ambos descansa en la constitución, estructura y posibilidad de destitución del poder ejecutivo y las lógicas que caracterizan la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo.
2. Tipo a: democracia mayoritaria; Tipo b: democracia consociativa: la diferencia radica en las reglas de los sistemas electorales mayoritario y proporcional, así como también en las normas y prácticas del proceso de toma de decisiones.

Se considera oportuno señalar los rasgos diferenciales de la democracia **mayoritaria** y de la **consociativa.** La primera se caracteriza por la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas, la institucionalización de un sistema de partidos basado en las reglas del bipartidismo, sistemas electorales mayoritarios, la centralización política propia del sistema unitario y la constitución no escrita (Lijphart, 2000). Este modelo se muestra como una opción válida destinada a fortalecer los gobiernos y a agilizar el proceso político de toma de decisiones a través de la construcción de un consenso democrático de carácter procedimental basado en la regla de la mayoría (Sartori, 1987). Esta regla se presenta como una alternativa al problema de la falta de unanimidad en el proceso decisorio. Al dar por descontado la imposibilidad de alcanzar esta última, se la reemplaza por la obtención de mayorías consistentes según las reglas adoptadas. En palabras de Sartori (1992), la democracia mayoritaria puede ser entendida como un modo posible de formación y gestión del consenso.

Este modelo corresponde a la tradición anglosajona, en especial inglesa, cuya sociedad tiende a presentar niveles relativamente importantes de homogeneidad social sin profundos clivajes sociales y una vida política cuyos pilares son el parlamentarismo, la existencia de dos partidos institucionalizados que compiten por el voto con altas expectativas de rotación en la composición de la mayoría legislativa y bajos niveles de descentralización política. Quienes defienden este modelo subrayan la importancia del consenso mayoritario para la estabilidad política y la gobernabilidad. Asimismo, hacen hincapié en que la regla de la mayoría es un paliativo eficaz contra la fragmentación social y política, viabilizando, de este modo, la democracia representativa en sociedades complejas. Quienes cuestionan este modelo basan sus objeciones en la práctica de la regla mayoritaria, a la cual consideran de carácter no consensual, puesto que su aplicación posibilita que las leyes y políticas públicas sean aprobadas por un único partido relativamente cohesionado y con mayoría legislativa, sin tomar en consideración el resto de las opiniones.

En cambio, la democracia consociativa aparece como un modelo adaptable a sociedades nacionales con altos niveles de heterogeneidad social, apoyada en la convicción de que la gobernabilidad descansa en la constitución de consensos sólidos que maximicen toda la extensión de la representación política, cumpliéndose, así, con el ideal de la igualdad en el proceso de toma de decisiones. Ello demanda la institucionalización de amplios acuerdos, de mecanismos de negociación y el compromiso político. Este tipo de democracias buscan constituirse en una solución al problema de los gobiernos de mayorías débiles o considerados directamente minoritarios. Al respecto, Arend Lijphart (1984, 2000), uno de los más importantes teóricos de la democracia consociativa, identifica los cuatro pilares de su dinámica funcional:

1. La formación de grandes coaliciones integradas por líderes políticos de todos los sectores de la sociedad.
2. La utilización del veto mutuo por parte de las minorías concurrentes.
3. La proporcionalidad como regla de la representación política, los convenios de la sociedad civil y la distribución de los fondos públicos.
4. La autonomía de los segmentos o de cada sector de la sociedad para arreglar sus asuntos internos.

Este modelo de democracia se presenta en los casos de los países de Europa continental como Holanda y Bélgica. Quienes se pronuncian a favor del mismo destacan los beneficios de los arreglos consensuales al generar apoyos públicos amplios, favoreciendo la legitimidad democrática y la consolidación de prácticas deliberativas y participativas. En este sentido, consideran que el modelo consensual responde a las necesidades de sociedades heterogéneas, plurales e incluso fragmentadas social, cultural y políticamente, y presenta como ventaja que sus instituciones posibilitan el acuerdo por sobre la polarización extrema. En otras palabras, sus defensores sostienen que la polarización puede ser controlada por las prácticas consociativas, evitando la desintegración del sistema, a pesar de las condiciones que a priori pueden ser consideradas desfavorables (Lijphart, 1989). Quienes lo cuestionan estiman que la democracia consociativa descansa en una premisa equivocada respecto de la confianza en la existencia y desarrollo de elites políticas cooperantes y solidarias. Al respecto, basan sus críticas en la fragilidad de las maxicoaliciones políticas, manifiestan desconfianza respecto de su perdurabilidad en el tiempo, advierten sobre los peligros del veto mutuo a favor de las minorías y opinan que las situaciones mencionadas pueden afectar la formación y estabilidad del gobierno y el proceso de toma de decisiones. En relación con este último aspecto, sus críticos insisten en que el modelo consociativo no sólo desacelera el proceso de toma de decisiones, sino también puede llegar a bloquearlo, generando situaciones de parálisis institucional.

Como se puede apreciar, el estudio de ambos tipos es particularmente interesante puesto que permite abarcar los problemas técnicos asociados con las reglas del proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la institucionalización de uno u otro modelo influye en las proyecciones políticas en materia de pluralismo, diversidad social y cultural, cuestiones no menores en un mundo cada vez más complejo y globalizado.

4. LAS ALTERNATIVAS NO DEMOCRÁTICAS

Como ya se ha mencionado, la democracia es un tipo de régimen político, es decir, una de las alternativas posibles en que las comunidades políticas pueden ordenar la manera en que se accede al poder (quiénes y cómo) y la manera en que éste se ejerce. Aunque hoy en día las **alternativas no democráticas** no gozan de reputación alguna, siguen existiendo. Un problema no menor para su estudio es el desorden teórico-conceptual que presenta el debate académico. Un ejemplo de ello es la variedad de denominaciones y clasificaciones que se emplean en el estudio de estos regímenes, identificados a lo largo del tiempo como absolutistas, aristocráticos, autocráticos, autoritarios, despóticos, dictatoriales, monárquicos, oligárquicos, plutocráticos, sultanistas, tiránicos, totalitaristas, tradicionalistas. Más aún, no siempre está muy claro en qué difiere uno de otro.

La obra del politólogo Juan Linz constituye uno de los pilares más valiosos en el estudio de la interacción entre democracia y alternativas no democráticas. Intrigado por la caída de la Segunda República y el advenimiento del franquismo en su España natal, Linz examinó los factores que llevaron a la quiebra de las democracias (Linz, 1978; Linz y Stepan, 1978); luego encaró el proyecto de análisis más exhaustivo sobre las alternativas no democráticas (Linz, 2000; Linz y Chehabi, 1998), y por último, se ha destacado por sus investigaciones sobre la transición a la democracia (Linz y Stepan, 1996). Es en virtud de estos importantes aportes que en esta sección se describe su clasificación de regímenes políticos no democráticos.

Linz parte de la premisa de que la simple dicotomía entre democracia y alternativas no democráticas oscurece las variantes y matices de estas últimas, cuyo rasgo en común es la negación de elecciones como medio para llegar a las posiciones de poder. A su vez, intenta poner orden conceptual en un campo donde las valoraciones personales explican la utilización indiscriminada del término "totalitario". Por ello, construye una tipología prolija, en términos conceptuales y explicativos, con la finalidad de posibilitar y avanzar en la comparación de casos. Es preciso destacar que Linz dirige su atención a los regímenes no democráticos modernos, en especial, los que se dieron en el siglo XX sin analizar los regímenes precontemporáneos.

A lo largo de su extensa obra, Linz elabora distintas clasificaciones y tipologías de regímenes no democráticos. En su primera versión distinguía entre totalitarismos y autoritarismos según el grado de penetración del Estado en la vida política y social. Luego, en sus estudios sobre democratización Linz incluye la categoría novedosa de regímenes "post totalitarios" para referirse a los países de Europa del Este durante los años posteriores a Stalin y previos a la democratización. Por último, en trabajos recientes identifica los aspectos más destacados de los regímenes autoritarios más tradicionales y autocráticos, agrupados bajo el término de "sultanismo" (Linz y Chehabi, 1998).

Para el estudio de los regímenes no democráticos, Linz construye tipos ideales por medio de la identificación de características básicas y particulares atribuibles a cada uno de ellos. De este modo, sostiene que un régimen puede ser considerado **totalitario** si presenta los siguientes atributos: la ausencia de todo tipo de pluralismo y/o centro de poder por fuera del núcleo gobernante (oficialmente, un partido), una elaborada y utópica ideología que sirve como "guía", intentos explícitos de movilización de la ciudadanía en apoyo del régimen y un liderazgo sin límites precisos e impredecible por esta misma razón.

La primera y la última de las características mencionadas hacen referencia a las elites dirigentes y evidencian que en el totalitarismo existe un centro de poder monista, aunque puede no ser monolítico. En consecuencia, en el caso de que llegaran a existir instituciones o grupos no oficialistas, se infiere que éstos se encuentran mediados por la autoridad monista, siendo de este modo, creaciones artificiales más que fuerzas espontáneas de la sociedad civil. Por otra parte, el liderazgo y la ideología oficial juegan un papel central tanto en los totalitarismos de derecha como de izquierda. Se presume que existe un compromiso profundo con creencias y principios de los cuales se deriva la política del Estado, su fanatismo y el esfuerzo destinado para que los súbditos los incorporen. En algunos casos, como el nazismo, estos dogmas suelen equipararse con un credo religioso, que sirve al régimen para imponer su filosofía. Esta cualidad cobra fuerza por el hecho de que los totalitarismos se oponen a cualquier tipo de culto preestablecido, encontrándose las religiones "oficiales", por lo general, prohibidas, tal como ocurrió en los totalitarismos europeos de mediados de siglo XX. Todo ello explica por qué en los totalitarismos se defienden determinadas creencias con fervor

religioso. En palabras de Linz, estos sistemas llenan con el culto al Estado el vacío espiritual provocado por la secularización del Estado. En conclusión, sus ideologías son más que un mero programa de inclusión de algún tipo de significado último y metafísico: transmiten una particular interpretación de la realidad social (Linz, 2000).

Por último, en los totalitarismos se apela a la participación de la población en actividades políticas y sociales, comúnmente canalizadas a través de un partido político monolítico y agrupaciones secundarias monopolizadas. Esta característica busca destacar la aparente legitimidad del régimen, puesto que una alta participación de la ciudadanía en la vida política de un país brinda la imagen de su aceptación voluntaria. Por supuesto, la participación controlada garantiza un mayor dominio sobre el individuo y la sociedad en su conjunto. Los partidos totalitarios son una *rara avis* dentro de la familia de partidos políticos dado que sus propósitos difieren en extremo de los objetivos de estos últimos bajo situaciones de competencia electoral (Sartori, 1976). Las funciones de los primeros se limitan a:

1. la politización de las masas y su incorporación a los cuadros partidarios;
2. la integración, concientización y conversión a la ideología dominante (si fuese necesario);
3. la disminución de los lazos del individuo con ideologías no oficiales mediante la destrucción de la autonomía de cualquier otro tipo de organizaciones;
4. el reclutamiento, selección y entrenamiento de las elites políticas.

Cabe destacar que estos partidos totalitarios se basan en la propaganda, la educación y la coerción para lograr sus objetivos.

En *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* de Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski (1956) también se describen y clasifican los regímenes totalitarios, a partir de seis características: primero, una ideología impuesta; segundo, un partido de masas único liderado por una única persona; tercero, un sistema de control policial basado en el terror; cuarto, monopolio del control de los medios de comunicación y el acceso a la tecnología; quinto, dominio sobre las fuerzas armadas; y sexto, control estricto de la economía. Como puede observarse, la caracterización de Linz retoma los aspectos más relevantes del perfil totalitario elaborado por Friedrich y Brzezinski. Por otra parte, el autor español fusionó algunos de los rasgos de los totalitarismos en la noción de la fuente monista de poder; y a diferencia de estos autores no presta atención a la dimensión económica dando por sentado que dicha tarea corresponde a las atribuciones del líder en ejercicio del poder.

Desde una perspectiva más filosófica, Hannah Arendt también examinó el fenómeno totalitario (Arendt, 1951). Para ella, éste no es solamente un régimen político existente en un punto del tiempo, sino la meta final de la evolución conjunta de la intolerancia corporizada en el antisemitismo y la evolución del Estado nacional hacia el imperialismo. En algún momento estos rasgos se fusionan en un movimiento totalitario que puede o no hacerse con el poder en algún país. Esta caracterización está influida por el recuerdo fresco de la Alemania nazi y el peso de la Unión Soviética estalinista, ambos regímenes con claras tendencias imperialistas.

Según Arendt, una vez en el poder, el totalitarismo se manifiesta por la existencia de tres elementos: el Estado totalitario, la policía secreta como brazo operativo del mismo y la situación de dominación que resulta de los dos anteriores. Nótese que esta perspectiva más filosófica está menos preocupada por la caracterización analítica de un régimen político; no

obstante, llega a resultados y conclusiones similares a los aportes provenientes de la ciencia política. En comparación con Linz y Friedrich y Brzezinski, la contribución más significativa de la obra de Arendt es la inclusión en el análisis de la dimensión internacional del totalitarismo. Según su opinión, este tipo de régimen presenta una tendencia marcada hacia la expansión de la ideología totalitaria en el mundo.

Por su parte, los **regímenes autoritarios** fueron conceptualizados por Linz en oposición a los extremos democráticos y totalitarios en un *continuum* imaginario. Por consiguiente, no resulta difícil deducir los atributos que presentan. En tal sentido y en comparación con los totalitarismos, los autoritarismos no intentan un control total sobre la sociedad civil y sobre el ámbito privado. Por el contrario, toleran un pluralismo político limitado, aunque desalientan la movilización y participación de la ciudadanía. Asimismo, no basan su accionar en una ideología abarcadora y elaborada, ni cuentan necesariamente con liderazgos fuertes. En ellos el poder se ejerce, aun, bajo reglas no establecidas pero de algún modo más predecibles.

En primer lugar, este tipo de régimen no descansa en una autoridad monista, ni recrea una concepción tan centralizadora del poder. Por ello, aunque expresan una predisposición desfavorable a la apertura del juego político, no evalúan como necesario la proscripción total y absoluta de todo tipo de manifestación política. Un caso emblemático de este pluralismo limitado es el de la dictadura brasileña (1964-1985) que no solamente autorizó la existencia de un partido opositor, sino que permitió que ganara algunos cargos legislativos en condiciones de elecciones semi competitivas.[6] En el caso del último gobierno militar en la Argentina (1976-1983), si bien la represión fue brutal, el diálogo con los representantes de los partidos políticos tradicionales nunca se cortó, e incluso éstos en distintas oportunidades hacían apariciones en los medios de comunicación. En pocas palabras, en los regímenes autoritarios se tolera una moderada manifestación de ideas mediante partidos opositores controlados y una prensa censurada pero no abolida.

En segundo lugar, los autoritarismos desarrollan una mentalidad distintiva acerca del poder y la política, pero carecen de una ideología elaborada que aspire a convertirse en la matriz de regulación social. Ello no significa que los gobernantes autoritarios sean una tábula rasa en cuanto a bagaje ideológico; sin embargo, y por lo general, sus construcciones ideológicas son apenas vagas y su contenido consiste en afirmaciones voluntaristas sobre cómo debería funcionar un sistema político y no la sociedad en su conjunto. A modo de ejemplo: aunque los autoritarismos latinoamericanos contaban con una matriz ideológica sobre la base de una particular convergencia de ideas nacionalistas, católicas, jerárquicas y antidemocráticas, no tradujeron esa cosmovisión en medidas sistemáticas de ideologización de la población.

En tercer lugar, este tipo de régimen no incentiva ni alienta la movilización popular. Ello se explica, al menos parcialmente, por la ausencia de una ideología-fuerza generadora de lealtad absoluta y, a su vez, por la falta de interés en penetrar capilarmente en la sociedad civil con el objetivo de controlarlo todo. Por el contrario, los autoritarismos muchas veces prefieren una sociedad civil desmovilizada con bajos índices de articulación de demandas y conflictos. Esta situación se evidencia en los regímenes autoritarios que suceden al fracaso de la democracia provocado por las tensiones y/o la activación popular.

Por los rasgos descriptos, los autoritarismos, a diferencia de los totalitarismos, pueden preservar algún grado de previsibilidad en el ejercicio del poder e incluso avanzar en el camino de su institucionalización. Para ilustrar esta cuestión, el caso argentino sirve de ejemplo, ya que durante la última dictadura, la junta militar en el gobierno estaba regulada por una

serie de pautas y reglas destinadas a organizar el ejercicio del poder. Esto no ocurre en los regímenes totalitarios.

Como se ha señalado, el término **"régimen postotalitario"** fue acuñado por Linz para describir la situación de los regímenes totalitarios luego de la primera renovación generacional. Estos últimos están íntimamente relacionados con la figura del líder alrededor del cual surgen, presentando, luego, serios inconvenientes para sobrevivir a su desaparición. De este modo, tras la muerte de Stalin, el sistema totalitario estalinista y sus satélites se transformaron en experiencias totalitarias "atenuadas", caracterizadas por un cierto pluralismo económico y social; aunque no político, ya que el partido único continuó gobernando. Aunque los componentes ideológicos del régimen siguieron siendo fuertes, se dejó de convocar y defender la ideología con la misma frecuencia e intensidad que antaño, lo cual explica el descenso en los niveles de participación. Por otra parte, frente a la ausencia de un líder único y omnipotente, el liderazgo se estructuró de manera distinta, contando para ello con un grupo de dirigentes menos carismáticos, surgidos del ascenso político en el aparato del partido.

Por último, Linz introduce la categoría de **regímenes sultanistas** que combinan rasgos totalitarios y autoritarios. En ellos existe una importante y arbitraria manipulación de los símbolos y un marcado despotismo personalista como consecuencia de la glorificación del líder, aunque no se presenta una ideología utópica movilizante. En virtud de ello, se apela menos a la movilización popular, salvo para ocasionales eventos ceremoniales destinados a idolatrar al líder, quien ejerce su autoridad de manera personalista, arbitraria, nepotista y sin límites racionales y legales. Asimismo, en los sultanismos se tolera cierto pluralismo social y político, pero sujeto al control e intereses del líder. Los casos empíricos identificados con este tipo de experiencias son: Rumania bajo Nicolae Ceaucescu (1965-1989), Haití y Nicaragua bajo las sendas dinastías Duvalier (1957-1986) y Somoza (1936-1963 y 1967-1979), Ferdinand Marcos en Filipinas (1965-1986) y Rafael Leónidas Trujillo (1930-1952) en la República Dominicana.

Antes de concluir esta sección es necesario efectuar algunas aclaraciones. En primer lugar, se debe considerar que la base de la distinción entre regímenes democráticos y no democráticos descansa en las reglas que determinan y organizan la distribución de poder. En consecuencia, ello deja sin explicar factores asociados a los resultados de la acción de gobierno, como por ejemplo, su eficiencia y grado de apertura económica, la modalidad de gestión administrativa, la estabilidad y gobernabilidad (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000).

En segundo lugar, y a pesar de los esfuerzos e intenciones de los politólogos, la diferencia entre democracia y no democracia es, a veces, más sutil de lo que a priori parece. Como ha señalado Alexis de Tocqueville, la democracia, si se la evalúa como un valor supremo por encima de la libertad, es extremadamente riesgosa. Idea que refuerza la advertencia formulada por los padres fundadores del constitucionalismo estadounidense: que la tentación autoritaria seduce a las democracias, puesto que siempre presentan el riesgo de degenerar en la tiranía de la mayoría.

Por último, las clasificaciones descansan en el concepto weberiano de tipos ideales, cuya función heurística se alcanza por medio de la construcción de mapas conceptuales que en ningún caso buscan reproducir la compleja realidad. Probablemente, durante el análisis de los casos empíricos se concluya que éstos no cumplen con todas las características de los tipos puros; aunque sí deberían hallarse la mayoría de ellas, pues en caso contrario, se infiere que el tipo ideal tiene errores de elaboración. Asimismo, es posible hallar atributos que a priori no le corresponden a la

luz del tipo ideal, o bien, puede ocurrir que el objeto de estudio represente una situación límite o mixta entre dos categorías analíticas, constituyendo un tipo mixto o impuro.[7]

5. LA PRIMERA DEMOCRATIZACIÓN

A la hora de explicar el **surgimiento de la democracia** existen dos escuelas teóricas modernas que desarrollan argumentos y metodologías de análisis distintas. La primera, de sesgo más cuantitativo, emplea datos agregados de variables socioeconómicas y las correlaciona estadísticamente con la existencia de regímenes democráticos, utilizando un gran número de casos en forma simultánea. Esta corriente es ahistórica, y en consecuencia, su foco de interés se centra en el estudio sincrónico de datos agregados, descuidando el análisis del desarrollo histórico de cada país. Esta escuela defendió la hipótesis según la cual existe una alta correlación estadística entre democracia y desarrollo económico, concluyendo que el último es condición necesaria para la primera. Esta visión evolucionista, y en cierto sentido optimista, considera necesario alcanzar un determinado nivel de desarrollo económico para institucionalizar las reglas de la democracia, independientemente de los procesos históricos.

Por el contrario, los estudios con un enfoque más cualitativo que cuantitativo, usan la historia como herramienta explicativa de los caminos que conducen a la democracia. Este enfoque teórico analiza minuciosamente las transformaciones de las condiciones socioeconómicas a lo largo del tiempo para dilucidar el surgimiento de los regímenes políticos. Según esta línea argumental, la democracia es el resultado de una constelación particular de eventos históricos que tuvieron lugar en los países de Europa y en las colonias británicas de ultramar (como los Estados Unidos, Canadá y Australia). Por lo tanto, quienes comparten esta visión son cautos en sus opiniones y conjeturas sobre la consolidación de las democracias en los países en vías de desarrollo.

En pocas palabras, mientras que la escuela cuantitativa hace hincapié en las condiciones necesarias para la democracia, la escuela cualitativa resalta las trayectorias que conducen a ella. La primera se preocupa por enumerar cuidadosamente los elementos necesarios para el surgimiento de un régimen pluralista; en cambio, la segunda analiza las rutas a la modernización desde sociedades tradicionales.

Numerosos esfuerzos se han destinado al estudio de las condiciones que hicieron y hacen a la democracia posible. Aunque es casi titánico hacer un resumen de la vasta literatura sobre este tema, se presentan a continuación algunos de los aportes más significativos.

Desde Aristóteles en adelante, los filósofos y teóricos políticos, con distintos argumentos, han intentado establecer y comprender las condiciones de determinados regímenes políticos. Por ejemplo, Max Weber analizó las condiciones que hacen a un país democrático. En sus escritos sostuvo que la democracia moderna sólo era posible en Estados con regímenes económicos capitalistas, y a su vez sugirió que los países protestantes estaban mejor preparados que los católicos para desarrollar un régimen democrático (Weber 1984b [1905]). Para el autor alemán, este último fue el resultado de una serie de eventos históricos propios del espacio geográfico de los países del norte de Europa, donde las condiciones económicas post revolución industrial consolidaron el poder de las burguesías que presionaron y accionaron para lograr la apertura gradual de los regímenes monárquicos tradicionales. Nótese que a partir del argumento weberiano se generaron sendas corrientes de análisis emparentadas, pero diferentes entre sí,

en el seno de la ciencia política moderna: por un lado, los estudios empíricos que insisten en correlacionar democracia y desarrollo económico; y por el otro, los enfoques más históricos, que profundizan el examen de la cultura política y sus manifestaciones.

Los primeros trabajos académicos respecto de las condiciones favorables para el desarrollo de regímenes democráticos y competitivos fueron escritos en la segunda mitad del siglo XX, en un contexto histórico marcado por la caída de los regímenes totalitarios de Europa y la descolonización en África y Asia, que dieron lugar a una gran cantidad de nuevas pero endebles democracias. Asimismo, durante esos años América Latina se encontraba atrapada entre las contradicciones de los regímenes populistas y la amenaza de los golpes militares. Con este marco de referencia, cientistas políticos de los países del Primer Mundo, y en especial de los Estados Unidos, ayudados por el desarrollo de los métodos estadísticos, iniciaron el estudio de las variables que explicarían la condición democrática de un país.

El primer aporte destacado de la corriente empírica de la democracia corresponde al estadounidense Seymour Martin Lipset, quien publicó en 1959 un ensayo considerado fundacional en la disciplina y que luego completará con su libro *El hombre político* (1960). Lipset evaluó un grupo de hipótesis posibles sobre la incidencia de las variables sociales y económicas sobre la democracia. Incluyó en su estudio numerosos indicadores como el nivel de alfabetismo, el grado de industrialización, la urbanización, el PBI per cápita, entre otros. Y estos datos fueron recolectados a nivel mundial para su análisis.

En su artículo Lipset ubicó al desarrollo económico y a la legitimidad como características estructurales de una sociedad con un régimen democrático estable (1959). No obstante, fue el primer aspecto mencionado el que desencadenó una larga serie de novedosas investigaciones acerca de la interacción entre modelo y desempeño económico y democracia (Cutright, 1963; Bollen, 1979; Muller, 1988; Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2003). Incluso Lipset (1959), de alguna manera, subsumió la legitimidad democrática al desarrollo al argumentar que su principal fuente provenía de los resultados económicos. Asimismo, sugirió que la prosperidad material favorece el surgimiento y expansión de una clase media más educada y tolerante con tiempo libre para invertir en actividades destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil frente al aparato estatal.

Con respecto a la perspectiva histórica, los politólogos se han preguntado sobre la importancia del devenir de los procesos históricos en el surgimiento de las poliarquías o democracia política posible. Aunque varios autores se han ocupado de este tema, posiblemente la contribución más divulgada corresponde al trabajo realizado por Barrington Moore (1966), cuyo célebre libro se titula precisamente *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. El autor toma prestado del marxismo el concepto de clases sociales como factor explicativo del desarrollo político. De esta manera, estudia desde una perspectiva histórica y comparada las relaciones de clase a lo largo del tiempo como factor condicionante del resultado político, tomando como referencia un grupo de experiencias nacionales.

El trabajo de Moore es uno de los más acabados ejemplos de la sociología histórica, a cuya senda se sumaron obras como las de Skocpol (1979), Luebbert (1991) y Mahoney (2001). Moore intentó rescatar el valor de la historia en un contexto en el cual se privilegiaba la influencia de los factores culturales y económicos para explicar los procesos de modernización política. Específicamente, y como se anuncia en el prefacio de su obra, el objetivo consiste en

> […] *explicar los distintos roles políticos jugados por la clase alta terrateniente y el campesinado en la transformación desde una sociedad agraria* […] *a una sociedad moderna industrial* [en un intento por] […] *descubrir las condiciones históricas bajo las cuales uno o ambos grupos fueron fuerzas importantes en la emergencia de la versión occidental y parlamentaria de la democracia por un lado, y las dictaduras de derecha e izquierda por el otro* (Moore, 1966).

Así, Moore identifica tres rutas hacia la conformación de sociedades modernas. Todas ellas comparten el punto de partida representado por una sociedad agrícola, pero difieren en el desenlace político: la democracia liberal, el fascismo y el comunismo. En el camino, cada ruta atraviesa un evento crítico, definido en términos de revolución y ruptura con el pasado, que condiciona el resultado político del proceso de modernización. En los casos de la primera ruta, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, la "revolución burguesa" (1642-49, 1789 y 1861-5, respectivamente) posibilita la interacción íntima entre democracia y economía capitalista. En la segunda ruta a la modernización, el punto de ruptura con la sociedad tradicional se dio por una "revolución desde arriba", es decir, desde el Estado y sus instituciones, y el desenlace fue una dictadura fascista. En el libro se citan los ejemplos de la Alemania nazi (1933-1945) y el Japón durante las dinastías Meiji (1868-1912) y Taisho (1912 hasta 1945, aunque la dinastía Taisho continúa en el trono imperial). Por último, en la tercera vía la "revolución campesina" creó las condiciones para la institucionalización de dictaduras comunistas. Los casos paradigmáticos son Rusia (1917) y China (1949).

En su análisis sobre la modernización el autor identificó tres variables explicativas. En primer lugar, la influencia de los intereses comerciales y burgueses en el surgimiento de regímenes democráticos. Moore entiende que la clase burguesa pujó por una apertura gradual del sistema, provocando una situación de relativo equilibrio que impidió la afirmación de una monarquía demasiado fuerte o de una aristocracia terrateniente excesivamente independiente. "*Sin burguesía no hay democracia*", escribe Moore y concluye que esta clase social fue la fuente principal de este régimen en la primera ruta, mientras que su influencia fue acotada en la segunda y muy débil en el caso de las revoluciones campesinas. Sin embargo, también sostiene que el campesinado fue el agente catalizador que, con sus alianzas y acciones, contribuyó en el desarrollo de determinadas instituciones políticas. Ello dependió de las restantes variables explicativas identificadas por el autor: por un lado, el nivel de represión ejercido por la aristocracia terrateniente contra los campesinos (*labor repressive agriculture*) y la persistencia en el tiempo de lazos de solidaridad dentro del campesinado; y por el otro, la orientación hacia el mercado del sector agrícola, como factor esencial de la alianza entre burguesía y sector terrateniente. La clave descansa en saber si la alianza fue agrario-burguesa en contra del poder terrateniente, hecho que favoreció un resultado democrático, o si fue aristócrata-burguesa en contra del campesinado, afectando la perspectiva democrática.

El aporte de Moore ha recibido numerosas críticas y observaciones por la manera poco sistemática, desorganizada y confusa en la que presenta el análisis. Entre ellas, algunas indican que el libro brinda detalles históricos particulares de cada país, en lugar de desarrollar una explicación acabada del proceso de modernización. También se suele señalar que ignora casi por completo a la clase obrera como actor social (Skocpol, 1973; Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992). Aun así, la obra es considerada una pieza fundamental en la literatura sobre los orígenes de la democracia, puesto que logró identificar algunas explicaciones clave, como por ejemplo el papel desempeñado por la burguesía; por otra parte, tuvo la virtud de dar lugar a una vasta literatura sobre el tema.

Otros trabajos han seguido el punto de vista de Barrington Moore. El politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1973) explícitamente retoma su metodología para estudiar las perspectivas de la democracia en los países del Cono Sur. En abierta oposición a los pronósticos que auguraban un horizonte democrático a los países más desarrollados de la región, O'Donnell elabora argumentos que explican por qué esto no sucedió, a partir de un análisis minucioso de la relación entre las variables de política económica (estructura económica, clases sociales, el Estado y las alianzas e interacciones entre ellos) y las relaciones de clase que éstas generan. Más aún, señala que los países económicamente más importantes (Brasil y Argentina en la versión original del libro, Chile y Uruguay en refinamientos posteriores) fueron los que sufrieron quiebres de las instituciones democráticas y culminaron, finalmente, originando las condiciones para la instalación de los regímenes burocráticos autoritarios.

Capitalist Development and Democracy de Dietrich Rueschemeyer, John Stephens y Evelyne Huber Stephens (1992) es otro buen ejemplo de la tradición histórica sociológica. Los autores desarrollan un modelo que reconoce y sintetiza las contribuciones de los análisis tanto cuantitativos como cualitativos, con la finalidad de compatibilizar los resultados de ambas escuelas. Sin embargo, el libro sigue a Moore al analizar las variables macro-sociológicas y la trayectoria particular de cada región, pero toma distancia de la visión de este autor al incluir a la clase obrera como agente democratizador.

El trabajo de Robert Dahl sobre la poliarquía, definida como la interacción entre participación y oposición, puede ser considerado un desprendimiento de la escuela histórica (Dahl, 1971). Aunque analiza la democracia desde una perspectiva más cuantitativa, identifica tres posibles trayectorias desde situaciones caracterizadas como de "hegemonía cerrada", por la inexistencia del debate público (*public contestation)* y la escasa participación. En la primera opción la liberalización del régimen precede a la representación. En palabras más sencillas, se abre el debate público pero sin extender en demasía los derechos políticos. El resultado de ello es la transformación de la hegemonía cerrada en una oligarquía competitiva, que luego puede evolucionar hacia una poliarquía si se incrementa la capacidad de representación del régimen. Este caso está ilustrado con los ejemplos de Europa occidental, en especial el inglés. Una segunda vía recorre una trayectoria inversa; por ende, la participación antecede la liberalización, que origina primero una hegemonía competitiva y, luego, una poliarquía. El ejemplo presentado por Dahl es la Alemania desde Bismarck hasta la República de Weimar (1871-1933). Por último, se encuentra la "vía rápida" donde un régimen cerrado súbitamente se transforma en una poliarquía, abriéndose al debate público, liberalizando y permitiendo elecciones competitivas. El ejemplo emblemático es Francia post revolución de 1789. Dahl analiza las democracias existentes al momento de la publicación del libro (1971) y las ubica en cada trayectoria, brindando un análisis interesante sobre las dificultades intrínsecas de cada una.

Para finalizar, vale la pena realizar algunas breves referencias acerca de un tercer enfoque, el culturalista. Esta corriente, cuyos representantes más importantes son Gabriel Almond, Sydney Verba y Lucien Pye, sostiene que el surgimiento y la estabilidad democrática se explican por la presencia de hábitos culturales en la población; entre ellos se suele destacar la tolerancia, la moderación, el respeto mutuo, la obediencia a las reglas establecidas, la inclinación al compromiso y la confianza en las autoridades. Como se observa, para estos autores el factor explicativo de la viabilidad democrática descansa en la existencia de una cultura política democrática previa (Almond y Verba, 1965, 1980; Pye y Verba, 1965; Pye,

1988). Sobre la base de este tipo de argumentos se ha defendido la hipótesis según la cual en América Latina el fracaso de la democracia se explica por la existencia de una cultura política verticalista y autoritaria, heredada de la España católica y tradicional; mientras que la cultura política protestante y anglosajona, más abierta y pluralista favorece el ejercicio de la democracia (Wiarda, 1974).

Aunque estas conjeturas puedan parecer razonables y cuenten con importante evidencia estadística y empírica que las sostienen, el enfoque culturalista presenta algunas notables fallas metodológicas. En primer lugar, brinda una explicación estática con serias dificultades al momento de explicar los cambios que se producen en algunos países en dirección hacia la democracia que, a priori, por sus componentes culturales, no la favorecerían (por ejemplo, los países del sur de Europa). Además, investigaciones recientes demuestran que el peso de la cultura política no es tan central, ya que muchos países se han vuelto democráticos sin resignar aspectos vitales de su cultura. En tercer lugar, no está claro que la direccionalidad de la explicación sea la correcta. Como señalan Muller y Seligson (1994), podría ocurrir que la inexistencia de un régimen democrático en un determinado país es el que lleva a la ausencia de una cultura política democrática y no al revés. La historia reciente de países como España, Portugal y Grecia hace pensar que esta crítica es acertada.

En todo caso y a la luz de las críticas recibidas, los enfoques culturalistas han perdido su contenido más determinista (Wiarda, 2001). En la actualidad este tipo de estudios se han encaminado hacia dos direcciones. Por un lado, tienden a enfatizar la importancia de la sociedad civil como variable fundamental de los procesos de democratización. Así, la democracia aparece como el resultado más o menos directo de la existencia de una robusta tradición de asociacionismo y colaboración entre la ciudadanía (Putnam, 1993). Por otro lado, los enfoques culturalistas también se han dedicado a explorar las características de las sociedades "postindutriales" (Inglehart, 1990). En esta línea de investigación, se sostiene que las sociedades que evolucionan hacia este estadio han superado el discurso de clases, y por consiguiente, recrean comportamientos caracterizados por la tolerancia, el optimismo y la aceptación de la democracia capitalista.

6. CRISIS Y CAÍDA DE LAS DEMOCRACIAS

Durante la primera mitad del siglo XX, y en especial en las décadas del veinte y del treinta, un fuerte viento antidemocrático barrió con varios de los ensayos democráticos europeos. En efecto, la Revolución Bolchevique de 1917 abortó los primeros atisbos de parlamentarización del régimen zarista. Desde entonces y hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial, las democracias cayeron en Italia, Portugal, España, Austria y Alemania. Como se señaló, este proceso fue acompañado por corrientes ideológicas contrarias al credo democrático y que legitimaban las alternativas autoritarias y corporativistas que se instalaron en su lugar. Por su parte, América Latina tampoco fue ajena a esta oleada autoritaria. Durante la década de 1930, movimientos autoritarios tomaron el poder en Argentina y Brasil e hicieron tambalear la democracia uruguaya y chilena, cambiando el destino político de los cuatro casos que parecían encaminarse hacia la consolidación de sus respectivos regímenes democráticos.

Esta "contraola" generó, años más tarde, un conjunto de investigaciones desde la ciencia política dirigidas al análisis de las causas que explican la **caída de las democracias**. La obra de Lipset es significativa al respecto. Su trabajo parte del supuesto de que existen factores estructurales, aparte del papel jugado por los liderazgos antidemocráticos individuales (como Hitler y Franco, por ejemplo), que explican la caída de las democracias. Lipset basa sus argumentos en la literatura sociológica sobre la modernización, cuya tesis central postula que la modernización económica y social produce tensiones que muchas veces las democracias no pueden controlar. Algunos aportes teóricos que siguieron esta línea de investigación se tornaron deterministas en exceso, encontrando limitaciones para explicar las perspectivas de la democracia en sociedades que atraviesan procesos de cambio (Huntington, 1968). Para escapar a esta situación Linz y Stepan (1978) desarrollan argumentos contrarios a esta aparente "*inevitabilidad*". Estos autores consideran que el quiebre de las democracias era uno de los posibles resultados, pero no el único, de las tensiones provocadas por la modernización y el avance del comunismo a principios del siglo XX, tal como lo ilustran los casos de los Países Bajos, Gran Bretaña o los países escandinavos.

Otras contribuciones con un sesgo más histórico resaltaron, de modo adecuado, el papel del miedo al comunismo, así como también, el efecto que ese temor tuvo en las burguesías europeas de principios del siglo XX (Nolte, 1966; Hobsbawm, 1994; Furet, 1999). También existe una serie interesantísima de trabajos que se dedicaron al estudio del papel jugado por las ideologías reaccionarias con marcado contenido nacionalista de la Europa finisecular y como ésta explotó con violencia durante el período de entreguerra, caracterizado por fuertes liderazgos antidemocráticos (Gentile, 1975; Mosse, 1985; Furet, 1999).

En el contexto latinoamericano, la primera explicación politológica del fenómeno fue la del libro ya mencionado de Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo* (1973). En este trabajo el autor refuta la hipótesis de Lipset sobre la correlación entre democracia y desarrollo económico. Sostiene que en el Cono Sur fueron, sorpresivamente, los países más desarrollados económicamente los que vieron sus democracias desmoronarse. Donde la teoría esperaba que la democracia se fortaleciera se instalaron, en cambio, los llamados regímenes burocrático-autoritarios. Por lo tanto, la explicación de O'Donnell apunta al estudio del tipo de desarrollo económico que estas sociedades desplegaron y las alianzas de clases que en torno a aquél se generaron.

Paralelamente, se difunde la Teoría de la Dependencia, que destacó en sus estudios el desarrollo económico dependiente que condenaba a la región. Según esta perspectiva de análisis, las sociedades latinoamericanas están atrapadas en un círculo vicioso, producto de la alianza de los países centrales con las clases terratenientes vernáculas para promover la extracción de bienes primarios, para luego comercializarlos a cambio de productos industrializados con mayor valor agregado. Debido al hecho de que los productos primarios ven decrecer su precio en el tiempo, los países latinoamericanos se empobrecen y se vuelven más dependientes (Valenzuela y Valenzuela, 1978). En relación con ello, intelectuales, cientistas sociales y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) coinciden en la necesidad de industrializar estos países para poner fin a los niveles crecientes de dependencia.

Los cambios en la economía mundial explican el viraje de las economías latinoamericanas hacia una industrialización rápida. Ésta fue la estrategia económica adoptada por los regímenes populistas en alianza con los sectores obreros y las incipientes burguesías nacionales urbanas en apoyo a las políticas de industrialización a través de mecanismos de

sustitución de importaciones (los casos paradigmáticos de populismos son el peronismo argentino de 1946-1955 y el varguismo brasileño de 1930 a 1945). Esta modalidad, aunque exitosa en el corto plazo, mostró sus limitaciones en el tiempo. Los países nunca pudieron desarrollar una industria que pudiera competir con la extranjera y su producción se dirigió al mercado interno. A su vez, seguían siendo dependientes de las importaciones necesarias para el desarrollo industrial, lo cual generó continuas crisis en la balanza de pagos, que se intentaron solucionar con inflación. Ello abrió el paso a presiones fortísimas para volver a una estrategia económica más ortodoxa que privilegiaba los intereses agrarios. Sin embargo, la clase obrera, una vez activada, no se mostró dispuesta a deponer sus demandas, sobre todo en situaciones económicas delicadas. Esto incentivó la coalición de intereses agrarios y fuerzas armadas con el doble objetivo de desactivar a la clase obrera y reorientar el programa económico. El resultado de ello fue la instalación de los regímenes burocrático-autoritarios, caracterizados por la presencia de las fuerzas armadas como institución interviniendo en el sistema político en alianza con los intereses económicos agrarios y la clase media, temerosa del desorden político (O'Donnell, 1973).

Por otra parte, Juan Linz, Alfred Stepan y Arturo Valenzuela han desarrollado argumentos institucionalistas para explicar la caída de las democracias en América Latina (Linz, 1990; Linz y Stepan, 1996; Linz y Valenzuela, 1994). En pocas palabras, estos autores sostienen que la inestabilidad de las democracias obedece a la forma de gobierno adoptado en la región, cuya característica principal es la tendencia a un marcado presidencialismo. El núcleo explicativo es de carácter normativo. En tal sentido, se juzga al régimen parlamentario como mejor capacitado institucionalmente para sortear con éxito las crisis políticas; mientras que en el presidencialismo ello no ocurre, convirtiéndose en un sistema de gobierno "peligroso".

Según esta visión, el parlamentarismo, por la necesaria dependencia del jefe de gobierno de una mayoría parlamentaria, favorece la formación de coaliciones. A ello se suma la flexibilidad en la duración de los cargos, lo cual evita las situaciones de gobierno dividido que con frecuencia ocurren en el presidencialismo, generando parálisis institucional y la subsiguiente crisis política. Como se puede observar, el presidencialismo es un sistema rígido en el que el presidente debe permanecer en su cargo un tiempo fijado *ex ante,* más allá de los cambios que se producen en el contexto político y del hecho de que cuenten o no con mayoría en el parlamento. Más aún, en este sistema tanto el presidente como los legisladores están investidos de la legitimidad electoral, ambos son votados independientemente el uno del otro, lo que explica por qué las crisis entre ellos no puedan ser resueltas fácilmente. Estos costos el parlamentarismo los ahorra al institucionalizar una estructura flexible que determina que el primer ministro gobierna sólo mientras dure la confianza del parlamento. Por otra parte, la ausencia de incentivos institucionales más el estilo personalista de gobierno que caracteriza al presidencialismo conduce la competencia política hacia los extremos. La estricta separación entre poderes ejecutivo y legislativo hace que la contienda por el cargo sea de "suma cero", debido a que el partido ganador "se lleva todo". Esto, a su vez, desalienta la formación de coaliciones entre partidos en el gabinete (Linz, 1990). También, y enfocados en el contexto latinoamericano, se argumenta que el presidencialismo reproduce y exacerba las características caudillistas, personalistas y plebiscitarias de los países de la región.

Así, según estos autores, el régimen presidencial latinoamericano es la causa principal de la inestabilidad política en la región. Esta corriente fue muy influyente en los años de la última transición a la democracia, abriendo la discusión y el debate sobre una posible parla-

mentarización de los diseños políticos latinoamericanos (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988; Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1994). Sin embargo, como han señalado varios autores, estos argumentos no incluyeron el hecho de que los presidencialismos difieren entre sí, y emplearon una versión estilizada y rígida de los mismos, desconociendo que aún dentro del esquema presidencial existen alternativas que permiten evitar sus debilidades institucionales (Shugart y Carey, 1992). Por otra parte, el sistema presidencial, con sus defectos, provee de algunas virtudes, como una mejor rendición de cuentas hacia el electorado y una mayor identificación a la hora de votar (Mainwaring y Shugart, 1997).[8]

En conclusión, este debate académico muestra con claridad que no existe una explicación unicausal para la quiebra de las democracias. En ellas intervienen una constelación de factores (dispositivos institucionales, alianzas entre clases sociales, contexto económico global, entre otros) en el que difícilmente sea factible ponderar uno de ellos como el más sobresaliente. Pero ante la evidencia histórica de los casos europeos y latinoamericanos, es necesario tener en cuenta la poderosa influencia que juegan, ante la crisis y/o inestabilidad en los regímenes democráticos, la existencia de alternativas con cierto prestigio ideológico o intelectual. Es decir, que logren transmitir no solamente los defectos del régimen democrático en desgracia sino también las supuestas bondades de la alternativa. Esto ocurrió con las frágiles democracias europeas durante los años 30, ante la seducción que despertaba el fascismo, y en América Latina, donde los regímenes autoritarios se presentaban ofreciendo orden, progreso material y la erradicación de la "politiquería". Precisamente el impresionante éxito de la democracia en las últimas décadas del siglo XX puede explicarse por el desprestigio que las alternativas no democráticas lograron ganarse.

7. TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

Producto de la "ola de democratización" (Huntington, 1991) de fines de los setenta y principios de los ochenta en el sur de Europa, América Latina, los países del bloque soviético e incluso algunos asiáticos, el estudio de las **transiciones desde el autoritarismo a la democracia** renació para volver a ocupar un lugar importante en la ciencia política. Nuevos trabajos intentaron desmenuzar los nuevos procesos de democratización. En este apartado se discutirá sucintamente, primero, las causas que provocaron las transiciones a la democracia y, luego, se revisará parte de la literatura que ha analizado estos procesos.

7.1. Democratización

Los factores que desembocaron en la instalación de un régimen democrático fueron diferentes en cada una de las distintas "olas" de democracia. Como se ha señalado, en la primera democratización (que se extendió desde aproximadamente la mitad del siglo XIX hasta comienzos del XX) tuvieron un desempeño fundamental el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización y el surgimiento de una clase media. En la segunda ola de democratización apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, los factores militares y geopolíticos fueron la explicación fundamental. Sin embargo, ésta parece ser la menos interesante en términos teóricos de las tres olas, pues en ella, la democracia aparece como el resultado de la imposición de los Aliados en los países derrotados.

Es la tercera ola, que abarca desde la revolución portuguesa de 1974 hasta la caída del comunismo en Europa Oriental en 1989, la que aparece como más relevante para un análisis

teórico. Por una parte, ella obedece, al menos en gran medida, a la presencia de procesos endógenos y además, esta ola agrupa a un número creciente de países con trayectorias políticas muy distintas. Algunos habían tenido una larga experiencia democrática interrumpida sólo una vez, como Uruguay; en otros ésta había sido breve, como en España; otros, en cambio, habían sufrido un ciclo inestable de democracia y autoritarismo como la Argentina; y, finalmente, un cuarto grupo de casos nunca habían experimentado con la democracia, como buena parte de los países comunistas.

De acuerdo con Huntington (1991), los factores que explican la democratización son:

1. los profundos problemas de legitimidad provocados por el bajo desempeño económico de los regímenes autoritarios;
2. la aceptación universal de la democracia como un valor;
3. el comportamiento de actores externos, como la Comunidad Europea e incluso una renovada Iglesia Católica, que también contribuyó en el cambio democrático;
4. el "efecto demostración", ayudado por la expansión de los medios de comunicación.

La crisis de legitimidad de los regímenes autoritarios tuvo lugar cuando éstos no pudieron mostrarse como más eficientes que la democracia para alcanzar el ansiado desarrollo económico y una garantía de bienestar para sus ciudadanos. En ello influyeron las consecuencias económicas desatadas por la Crisis del Petróleo de 1973, además de las coyunturas sociales de cada país. A ello se puede agregar las desastrosas experiencias bélicas de casos como Grecia en 1975 y la Argentina en 1982. En definitiva, los autoritarismos no estaban en condiciones de explicar su razón de ser, lo cual se expresó en crisis de legitimidad. Nótese que los problemas de legitimidad no son un fenómeno privativo de los regímenes autoritarios, pero éstos se encuentran en peores condiciones que las democracias para resolverlos, ya que no cuentan con un sistema de elecciones periódicas que renuevan la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes (véase capítulo 7). Todo esto en un contexto donde la democracia se transformó en un régimen indiscutido en cuanto a sus ventajas comparativas.

En otro orden de cosas, los actores internacionales jugaron un papel activo en la tercera ola hacia la democracia. Si bien es cierto que en la segunda ola los Aliados establecieron regímenes competitivos en Alemania, Italia y el Japón, el efecto final fue más ambiguo porque la Unión Soviética, a su vez, instaló regímenes no democráticos en su zona de influencia. Por otra parte, los mismos países que habían impuesto regímenes democráticos a los vencidos en la guerra, fueron fervientes impulsores de regímenes no democráticos en regiones como la latinoamericana, cuando éstos parecían defender mejor sus intereses. El papel negativo desempeñado por los Estados Unidos para la democracia latinoamericana es un hecho prácticamente indiscutido en la literatura (Schoultz, 1998; Smith, 2004). En la tercera ola, sin embargo, el efecto de los actores internacionales fue más directo y positivo. Los Estados Unidos cambiaron su actitud hacia los regímenes autoritarios. Además, las instituciones financieras internacionales comenzaron a exigir apertura democrática a los países a cambio de paquetes de ayuda económica. La Comunidad Económica Europea (que luego devendría en la Unión Europea) fue, también, un incentivo importante en la democratización de los países del sur de Europa. E incluso la Iglesia Católica, pero sólo en algunos países, tuvo un importante desempeño como opositora a las dictaduras (como en el bloque comunista y en Chile).

Por último, el efecto demostración o "bola de nieve" es relevante ya que genera incentivos en los agentes democratizadores de algunos países para seguir en su búsqueda de la apertura del régimen. Estos incentivos son fuertes si estos actores son testigos del éxito de procesos similares en otros países. En particular, este efecto es más evidente cuando un país de la misma región inaugura una democracia. Por ejemplo, es indudable que para América Latina el caso español tuvo una influencia importante, lo mismo ocurrió en Brasil o Uruguay, tras la elección fundacional en Argentina en 1983. En el contexto europeo, el hecho de que la Unión Soviética "autorizara" medidas de apertura en Polonia también generó un efecto dominó en otros países de la región (Garton Ash, 1990).

7.2. Los procesos de democratización

Existe una importante cantidad de estudios sobre el origen de los procesos de democratización desde un gobierno autoritario. Ellos analizan las diferencias entre las distintas modalidades de transformación de un régimen autoritario en uno democrático. Por ejemplo, Linz y Stepan (1996) distinguieron entre transiciones "por reforma" y "por ruptura", argumentando que la primera se iniciaba desde el gobierno y la segunda desde la oposición. Por su parte, Huntington (1991) las denomina "transformación" y "reemplazo", y agrega una nueva categoría conocida como "traspaso", que enriquece el análisis al permitir la identificación de una solución intermedia basada en la negociación por grupos del gobierno y la oposición. También se explican con detenimiento las interacciones cruciales entre los grupos dentro de estos actores políticos como el elemento crucial que determina cuál de los desenlaces tendrá lugar.

Libros enteros se dedicaron a examinar la gestación de los procesos de liberalización de los regímenes autoritarios y cómo se desenvolvieron los procesos de negociación entre gobierno y oposición. En este campo, el trabajo de O'Donnell y Schmitter (1986) es tal vez la contribución más influyente. Adam Przeworski (1986, 1991), por su parte, es uno de los autores que con mayor eficacia aplica la "teoría de juegos" para explicar estos procesos de negociación.[9]

Dos son los grupos políticos implicados en la democratización dentro del oficialismo:

1. los que están a favor de una liberalización del régimen ("blandos" o democratizadores), y
2. los que se oponen ("duros" o ultraconservadores).

En la oposición, los grupos radicales o extremistas están en contra de entablar negociaciones con las autoridades, mientras que los democráticos moderados ven en ello una oportunidad de llegar al objetivo deseado. En conclusión, la democratización fue posible solamente donde hubo un "encuentro" entre los actores que estaban dispuestos a negociar.

Por lo tanto, las interacciones cruciales se dan entre gobierno y oposición, y la división de fuerzas entre reformistas y extremistas en la coalición de gobierno, y entre radicales y moderados en la oposición (Huntington, 1991; O'Donnell y Schmitter, 1986). Esta red relacional es la que condiciona y explica el desenlace de cada proceso y sus diferencias. En las **transiciones por transformación/reforma/tutela**, la interacción entre reformistas y ultraconservadores dentro del gobierno fue vital; en ellas los primeros dominaron a los segundos, y en la oposición los moderados fueron más poderosos que los radicales. Por su parte, en los **reemplazos/rupturas/ colapsos**, la interacción clave se dio entre los moderados y radicales de la oposición, por un lado, y entre la oposición y el gobierno, por el otro. Por último, en

la **transición pactada o por reemplazo**, la negociación principal se dio entre los grupos moderados de ambos bandos que, a su vez, dominaban a los intransigentes de sus sectores. Como se ve, no solamente el desenlace dependió de quién dominara al interior de cada grupo, sino del poder de negociación que tuvo cada gobierno, según su prestigio y legitimidad. Al respecto, resulta ilustrativo comparar las transiciones de la Argentina y Chile. Mientras que en el primer caso las fuerzas armadas entregaron el poder prácticamente sin capacidad de negociación, en Chile lo hicieron de manera muy lenta, gradual y con muchas garantías hacia la conservación de sus prerrogativas. Y luego, una vez instalados los gobiernos democráticos, mientras que en Argentina fueron juzgados en el medio de un contexto de desprestigio general, en Chile mantuvieron importantes bolsones de poder.

En otro orden, los ejemplos de "transición por transformación" ocurren con más frecuencia en las situaciones donde el régimen saliente es exitoso y poderoso frente a la sociedad civil y es capaz de imponer su ritmo al proceso. La oposición, al menos al comienzo, es débil o inexistente. En el gobierno nace la intención de iniciar el proceso de apertura. Este tipo puede ilustrarse con los ejemplos de España (de 1975 a 1978) y Brasil (1980 a 1985 aproximadamente). En cambio, las transiciones por ruptura se dan en contextos donde la oposición ha sido capaz de ganar poder frente a un gobierno cada vez más desprestigiado y en el cual no existen o son muy débiles los interlocutores moderados. Los ejemplos clásicos de esta categoría son los de Argentina (1982-83) y de Grecia (1975). Por último, el caso intermedio tiene lugar cuando ambos, gobierno y oposición, ven en la negociación un camino posible y ventajoso. El gobierno desea un cambio de régimen pero los duros no son lo suficientemente poderosos como para imponer sus términos; y en la oposición los moderados controlan a los radicales. Éste sería el caso de Polonia en 1990 y de Uruguay en 1985.

Un elemento importante que surge de la literatura politológica sobre las transiciones es el carácter cerrado y muchas veces oculto de los pactos. Es interesante notar cómo este hecho puede convertirse en un elemento que reste legitimidad al naciente régimen democrático, sobre todo en los casos en los cuales la ciudadanía perciba que la democracia fue alcanzada mediante acuerdos entre cúpulas y de manera poco clara.

Durante los últimos años, la producción académica sobre las transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios ha perdido ímpetu por la sencilla razón de que ha pasado a formar parte de un análisis más histórico que coyuntural. En pocas palabras, una vez que estas nuevas democracias vieron consolidar sus regímenes (en el sentido de que un regreso al autoritarismo está descartado) el análisis viró a un nuevo e importantísimo tema vinculado a la calidad y los desafíos de las nuevas democracias.

8. DEMOCRACIA, DERECHOS Y CIUDADANÍA

El estudio de la ciudadanía, en general, y la relación entre ciudadanía y democracia, en particular, ha ocupado un lugar destacado dentro de la teoría y la ciencia política. Asimismo, una preocupación no menor fue la identificación de contextos históricos y políticos que expliquen la formación y dinamismo de la ciudadanía. Fundamentalmente, se destaca el análisis del período histórico que se inicia con la descomposición de la sociedad medieval y la gradual constitución de la sociedad moderna, durante el cual confluyen distintos procesos, como el surgimiento del capitalismo y el Estado moderno, el derecho racional y el origen de una nueva

noción de ciudadanía. A esta lista debería adicionarse el auge del liberalismo clásico, que sitúa la necesidad de reconocer y garantizar los derechos individuales considerados inviolables e inalienables, en el centro del debate teórico y político. Para ello, los liberales valoran como condición necesaria que rija el gobierno de la ley (*rule of law*).

Los padres fundadores del liberalismo, como el inglés John Locke, el Barón de Montesquieu, Benjamin Constant y los autores de los *Federalist Papers* definen al Estado como un instrumento necesario para mejorar el orden social inherente a la naturaleza humana, por cuanto supone la institucionalización de mecanismos de protección de los derechos del hombre y el ciudadano. En consecuencia, el orden político, entendido como expresión de la voluntad general, es aceptable mientras no transgreda su carácter garantista de derechos. No sorprende entonces que sean los teóricos del liberalismo clásico los fundadores del principio representativo de gobierno que encuentra su razón de ser en la garantía de la libertad. Estas ideas se plasmaron en el Estado liberal del siglo XIX representado por el Estado constitucional.[10] Resulta ilustrativo del credo liberal el siguiente pasaje escrito por Thomas Jefferson en 1776, año de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América:

> *Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad, que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus poderes justos del consentimiento de los gobernados. Siempre que una forma de gobierno tienda a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o a abolirla o a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios…*[11]

Para profundizar en el análisis de la teoría liberal sería pertinente preguntarse por la relación entre liberalismo y libertad, que a priori parece obvia, aunque merece ciertas aclaraciones, para reflexionar luego sobre la relación entre liberalismo, ciudadanía y democracia. Suele aceptarse que el liberalismo supone la vigencia de un conjunto de libertades que son la esencia de los derechos civiles y políticos; incluso se admite que el liberalismo asocia la idea de libertad a la idea, por cierto no menos controvertida, de igualdad, al menos en términos de igualdad de derechos e igualdad ante la ley. No obstante, también es corriente la reflexión de que el liberalismo no se compromete, en similar forma y grado, con otras libertades que suelen acompañar a la democracia contemporánea, como por ejemplo los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, entre otros. Esta aparente contradicción encuentra explicación al considerar al liberalismo, principalmente, como una teoría de control y limitación del poder del Estado con el fin de evitar la tentación tiránica, abogando para ello por la separación de la sociedad civil del ámbito político en sentido estricto. La democracia, en cambio, supone la institucionalización de mecanismos de inserción, en distintos niveles y grados, del poder del *demos* en el Estado. Esta discusión ha conducido a los politólogos a distinguir la democracia política, que tiende a coincidir con el credo del liberalismo político, de otras formas más sustanciales de democracia, como las llamadas democracia económica y social, asociadas a la idea de bienestar general.

La desconfianza del liberalismo por ciertos efectos de la democracia no es nueva; basta releer las obras clásicas de autores liberales para descubrir el énfasis con el cual distinguen la república, definida en términos de representación, de la democracia. En *El Federalista*, XXXIX, Madison escribe: *"… podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra*

por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período determinado o mientras observen la buena conducta…". El propio Madison se refiere a la democracia en *El Federalista*, XLVIII, en los siguientes términos:

> […] *En una democracia, donde una multitud de individuos ejercen en persona las funciones legislativas, y están continuamente expuestos, por su incapacidad para deliberar regularmente y para tomar medidas concertadas, a las ambiciosas intrigas de sus magistrados ejecutivos, bien se puede temer que la tiranía brote en la primera ocasión favorable* (Hamilton, Madison y Jay, 1994).

Aunque el liberalismo clásico marca el inicio de una teoría política moderna de la ciudadanía, el pensamiento político cuenta con una rica y larga tradición al respecto. Su punto de partida se halla en el Libro III de *La Política* de Aristóteles (Pol, 1274b y ss.) en el cual se plantean las siguientes dos preguntas:

1. ¿Quién es el ciudadano?
2. ¿Quién debería ser llamado ciudadano?

El primero de los interrogantes apunta a la identificación de los atributos que deben tener los ciudadanos; mientras que la segunda pregunta halla respuesta en un terreno más sinuoso como es la discusión alrededor de los prerrequisitos que debería tener una persona para ser considerada ciudadana. Aristóteles también asoció la distribución de la ciudadanía a la constitución del orden político. Así definió que en una democracia son ciudadanos todos los hombres libres, en una aristocracia sólo los nobles y en una oligarquía, sólo los ricos.

Las reflexiones aristotélicas han influido en las distintas perspectivas teóricas sobre la ciudadanía. Dentro de ellas, una primera teoría de raíz liberal vincula a la ciudadanía con la noción de status; por su parte una segunda línea teórica entiende a la ciudadanía como identidad; y una tercera define a la ciudadanía en términos de proceso.

El exponente de la teoría liberal Thomas Marshall asocia a la ciudadanía con la existencia de un sistema de derechos y deberes dentro de una comunidad política, jurídica y territorialmente definida. Según Marshall, sin marcos legales y territoriales resultaría imposible plantear el problema de la ciudadanía, la cual es nacional y supone la pertenencia a un Estado. La ciudadanía es un status que determina la igualdad de todos los ciudadanos en derechos y deberes, permitiendo así la integración y cohesión social. Se trata de una igualdad básica, no coincidente con las diferencias producidas por el sistema capitalista, más compatibles con ellas. Para este autor, el status de ciudadano es considerado independiente de la situación de clase emergente del sistema económico y sus efectos (Marshall, 2002).

La segunda perspectiva define a la ciudadanía como identidad. Aunque no descarta la asociación entre ciudadanía y status legal establecida por la teoría liberal, esta concepción coloca el acento en la función de la ciudadanía como instrumento de homologación e integración de los miembros de una sociedad política en términos identitarios. En este sentido, la ciudadanía significa identidad compartida y sentido de pertenencia. Según esta visión, no basta con el reconocimiento de la cualidad ciudadana por parte del sistema político y legal sino que se requiere del autorreconocimiento como ciudadano. Autores como Alain Touraine consideran que la conciencia de pertenencia a una comunidad política fundada en derecho es uno de los principios básicos de la democracia representativa. Es ciudadano quien se siente responsable del buen funcionamiento de las instituciones, quien respeta los derechos de los demás y con su conciencia ciudadana contribuye a la integración social (Touraine, 1994).

Existe, en cambio, una tercera concepción que entiende que la ciudadanía implica un proceso de subjetivación y personificación que regula, enseña y forma al ciudadano. Esta posición considera la modernidad como fundamento de la ciudadanía: un hombre "moderno" es un individuo libre, independiente y que con su voz contribuye al desarrollo político social (Anrup y Oieni, 1999). Como señala David Held, la ciudadanía es un proceso relacional, el hombre en su calidad de ciudadano hace conocer su voluntad en procesos deliberativos para lograr decisiones legítimas (Held, 1991, 1997). Por consiguiente, la ciudadanía encarna un proceso dinámico y no simplemente un status que se otorga o se quita. La ciudadanía se construye, muta y cambia de contenido según el contexto político y las condiciones estructurales de la comunidad.[12]

A partir de las posibles combinaciones de estas tres nociones de ciudadanía se desprenden distintas teorías: liberal, libertaria, republicana, de la virtud ciudadana y del pluralismo cultural. En pocas palabras, la teoría liberal sostiene que la ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales por medio de la institucionalización de un número creciente de derechos. Thomas Marshall (2002) divide los derechos en tres categorías: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales.[13] Para este autor la plena extensión del concepto de ciudadanía requiere de un Estado de bienestar liberal y democrático. Esta teoría ha sido cuestionada por proyectar una noción de ciudadanía pasiva y estática puesto que omite toda mención sobre los derechos activos, asociados a la participación en la vida pública.

La concepción libertaria plantea el interrogante sobre la necesidad de la ciudadanía. Según sus partidarios, su importancia radica en que la ciudadanía brinda un marco común a personas que intentan satisfacer sus preferencias y valores especialmente por medio de la actividad privada, del intercambio en el mercado y de la asociación voluntaria. Todos ellos mecanismos que pueden ser insuficientes cuando la preferencia recae en bienes que son deseados por la generalidad y que requieren de provisión pública. En pocas palabras, conciben al ciudadano como un consumidor racional de bienes públicos y privados que participa de un contrato que confiere autoridad al Estado.[14] A esta perspectiva se le suele cuestionar el sesgo privatista de la ciudadanía y su imagen del ciudadano como cliente. Para sus críticos, la concepción libertaria tiende a legitimar la lógica expansiva del capitalismo que conduce a la autorregulación, la despolitización de los asuntos públicos y la reducción del ámbito político a una mera cuestión técnico-administrativa, lo cual sólo es posible a costa de la democracia (Habermas, 1998).

Por su lado, el republicanismo cívico parte de calificar a las tesis liberales de restringidas y limitadoras de las potencialidades del ciudadano. Por ello, defiende una imagen del ciudadano protagonista y activo. El republicanismo encarna la forma extrema de democracia participativa, donde la vida política y la deliberación pública tienen un valor intrínseco para los propios participantes. Como tesis primaria postula la relación directa entre el nivel de participación en las decisiones colectivas y la democratización del régimen. La participación del ciudadano es considerada requisito necesario para su identificación con la comunidad política y su compromiso con la promoción del bien común. Los partidarios de esta teoría tienen serias dificultades al momento de explicar una realidad signada por la apatía, la indiferencia y la política de la resignación. En las últimas décadas, las personas parecerían optar por concentrar sus energías en su vida privada, acercándose más a la figura del ciudadano que propone la teoría libertaria.[15]

En la última década del siglo XX los teóricos de la sociedad civil han defendido un concepto de ciudadanía derivado del pensamiento comunitarista. Su interés se concentra en la construcción de una ciudadanía democrática. En este sentido, consideran insuficiente la participación y deliberación pública como incentivos para una ciudadanía democrática plena y proponen el desarrollo de organizaciones voluntarias y asociativas de distinta naturaleza (familiares, religiosas, culturales, sindicales, étnicas, etc.) destinadas a convertirse en escuelas de virtudes para el fomento de una democracia sana y responsable (Walzer, 1992; Glendon, 1991).

Esta perspectiva presenta varios puntos de encuentro con la teoría de la virtud liberal que retoma el debate sobre el significado de un ciudadano virtuoso. Ambas teorías comparten la hipótesis según la cual la democracia no necesita cualquier tipo de ciudadano, sino de uno responsable, capaz de desarrollar cuatro tipo de virtudes:

1. Virtudes generales: respeto a la ley y lealtad a la comunidad.
2. Virtudes sociales: responsabilidad, autonomía y apertura mental.
3. Virtudes económicas: ética del trabajo, innovación y tolerancia al cambio.
4. Virtudes políticas: capacidad de reconocer y respetar los derechos de los demás, capacidad de ejercer el control sobre las autoridades públicas y disposición a participar, de modo constructivo, en el debate público.

Aunque encuentran interesante la propuesta de los teóricos de la sociedad civil sobre la función de las asociaciones como escuelas de enseñanza y formación de la ciudadanía, evalúan que el sistema educativo es el instrumento más eficaz para el desarrollo de las virtudes ciudadanas (Zolo, 1997).

Por su parte, la escuela del pluralismo cultural intenta desarrollar una teoría *aggiornada* de la ciudadanía frente a la crisis que atraviesa el Estado nación. Autores como Iris Marion Young (1990) entienden que la historia de la ciudadanía es, en cierto punto, la historia de la lucha protagonizada por grupos minoritarios para integrarse a la vida política y social. El debate que proponen gira en torno a dos interrogantes:

1. ¿Cómo manejar la exclusión?
2. ¿En qué medida puede ser la ciudadanía un dispositivo eficaz a los fines de la integración social en sociedades altamente fragmentadas?

Como respuesta probable defienden la hipótesis de una ciudadanía diferenciada que incluya a los miembros de grupos excluidos, tanto en términos individuales como grupales, abandonando el carácter universal y homologador de la ciudadanía clásica. Estos autores proponen complementar la idea de derechos individuales con los derechos grupales, como por ejemplo: los derechos de representación, de autogobierno y derechos multiculturales. Asimismo, comulgan con las medidas de acción positiva destinadas a igualar a los desiguales. En conclusión, los teóricos del pluralismo cultural advierten sobre el riesgo que correría la idea de ciudadanía de no ser adaptada a los cambios de un mundo global y fragmentado a la vez. Por ello, optan por asociar la ciudadanía a la promoción de la diversidad y autoafirmación cultural, ubicando la discusión en un ámbito distinto al de la comunidad política acotada territorialmente (Castel, 1998).

Este breve repaso por las teorías de la ciudadanía refleja, con toda crudeza, el problema conceptual con el que debe lidiar la teoría política. Posiblemente, hoy una buena pregunta

sería si la teoría de la ciudadanía, con los desafíos que enfrenta por la globalización y los cuestionamientos al Estado nación, continúa siendo un marco analítico válido o si, por el contrario, ha perdido vigencia. Autores como Luigi Ferrajoli remarcan, con preocupación, el cambio terminológico que atraviesa la idea de ciudadanía desde la Revolución Francesa. De ser un concepto claro, limitado a su relación con los derechos civiles y políticos, en la actualidad la ciudadanía presenta un uso genérico que abarca distintas clases de derechos. Esta inquietud es compartida por Danilo Zolo, quien opina que

> […] *esta inflación normativa del concepto de ciudadanía corre el riesgo de diluir su importancia histórica y funcional, de ignorar las diferencias formales y sustantivas que distinguen las distintas clases de derechos y, sobre todo, de ignorar las tensiones que existen entre ellos. Desde un punto de vista tanto práctico como teórico, esto puede empañar la relación entre ciudadanía y democracia e impedir la creación de una estrategia realista para establecer los derechos de una ciudadanía democrática* (Zolo, 1997: 105).

9. DEMOCRACIA IDEAL Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

El término democracia ideal es ambiguo y, en consecuencia, adquiere distintos significados que pueden o no relacionarse entre sí. Primero, es posible considerar el régimen ideal de democracia por la ausencia de condiciones empíricas, representada por un tipo ideal o construcción mental que luego facilita el estudio del funcionamiento del régimen político en condiciones reales. Segundo, desde un punto de vista axiológico y prescriptivo, es posible asociar el término ideal con "el mejor". En este sentido, la democracia ideal sería el estándar al cual aspira todo régimen democrático que se precie de tal.

La tensión democracia ideal / democracia real cobra relevancia en las teorías contemporáneas de la democracia. Éstas intentan superar los desafíos no resueltos y planteados por la concepción clásica de los siglos XVIII y XIX. En particular, buscan disociar la concepción de democracia de una serie de presupuestos poco operativos, que de algún modo preanuncian las "promesas incumplidas de la democracia" (Bobbio, 1994). Así mientras que la teoría clásica no divide las aguas entre una democracia ideal de otra real, las teorías contemporáneas se han esforzado por separar una de la otra. Más aún, han explorado la utilidad del debate con respecto a la democracia ideal. Ello ha dividido, como se ha señalado, a la disciplina entre, por un lado, las teorías realistas o empíricas de la democracia concentradas en hallar respuestas corroborables a qué es la democracia y cómo funciona; y, por otro lado, las teorías prescriptivas o normativas, interesadas en cómo debería ser un régimen para ser considerado democrático. Cabe aclarar que entre el realismo y el normativismo se abren paso posturas eclécticas, que entienden que un debate serio sobre la democracia debe incluir tanto aspectos instrumentales y operativos como morales u ontológicos.

Una tercera aproximación al término democracia ideal nos remite a la discusión sobre el valor de la democracia que la convierte en una opción preferible frente a otros regímenes políticos. En este sentido, se entiende que la democracia presenta una serie de rasgos que la hacen deseable, entre ellos: la prevención de gobiernos crueles, su inclinación por la tolerancia, el pluralismo, la igualdad, la participación, la responsabilidad, el respeto por los derechos y la paz. Al respecto, Giovanni Sartori (1992) defiende la hipótesis según la cual la democracia

es, ante todo, un ideal relacionado con la noción de igualdad. De hecho, este autor considera que "*sin esta tensión ideal, la democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende*" (Sartori, 1992: 28).

Un análisis complementario permite relacionar la democracia ideal con el debate acerca de qué puede lograrse con la democracia. Ello plantea un nuevo dilema: ¿cómo traducir los ideales democráticos en prácticas políticas? Este tipo de cuestiones remiten al análisis de la calidad democrática, variable que mide la distancia entre el ideal del buen gobierno y el gobierno real. Resulta pertinente aclarar que la calidad democrática no pretende cuestionar en sí al régimen democrático, sino brindar una imagen de los resultados de la democracia, en relación con la gobernabilidad, la profundidad de la legalidad democrática, la estabilidad, la incorporación de la ciudadanía y la vigencia de los derechos. En este sentido, la democracia lejos de ser un punto de llegada, es un viaje continuo regido por reglas y valores orientadores que no permiten ningún descuido (Altman y Pérez-Liñán, 2002).

Se suele sostener que la calidad democrática depende del cumplimiento de las reglas procedimentales y del alcance de los valores democráticos. Y que, por lo tanto, de cumplirse con estas condiciones, se garantiza la gobernabilidad, la estabilidad del régimen y un aceptable nivel de calidad democrática. La buena democracia sería, entonces, aquella que ofrece parámetros estables a los ciudadanos, es decir, reglas de juego claras, consentidas y legitimadas en un compromiso social y político lo más amplio posible.

Autores como Cynthia Mc Clintock y James Lebovic (2003) analizan la calidad democrática como una medida determinada por el grado de vigencia y respeto de los derechos políticos y libertades civiles. En la misma línea de análisis se encuentra el estudio realizado por José Corbetta y Aníbal Pérez-Liñán (2001), quienes examinan la calidad democrática a partir de cuatro dimensiones:

1. la vigencia de los derechos políticos y libertades civiles,
2. la gobernabilidad,
3. la eficacia de la representación, y
4. el grado de participación.

Estos análisis coinciden en colocar el peso de la responsabilidad por la calidad democrática en las instituciones más que en la sociedad civil.

En cambio, otra línea teórica respalda la idea de que el debate sobre la calidad democrática habría que ubicarlo en el campo de acción de la sociedad civil, con el objetivo de fortalecer las prácticas democráticas desde la base de la pirámide social. Según esta visión, son los ciudadanos quienes deben participar, comprometerse y controlar las instituciones, para expandir los valores democráticos en todo espacio público y privado donde ello sea posible (Barber, 1998 y 2000). De este modo, se establece una nueva relación entre grado de civismo y calidad democrática. Al respecto Benjamín Barber afirma "*…necesitamos la civilidad para ayudar a establecer una sociedad civil, pero la propia civilidad depende de un comportamiento, de unas actitudes y de unas instituciones que sólo puede crear la sociedad civil…*" (Barber, 2000: 121).

Como puede apreciarse, se apela a la sociedad civil como fórmula política para reivindicar una democracia que se extienda más allá de la institucionalidad. En este sentido, la discusión sobre la calidad democrática no es tan sólo una cuestión de desempeño de las instituciones políticas, sino un desafío compartido por éstas y por la ciudadanía. Así pues, es en este terreno donde cobra relevancia la idea de *accountability*, entendida como el conjunto de mecanismos

de control horizontales y verticales. Ello supone el control entre las instituciones de gobierno, la obligación de estas últimas de rendir cuentas a los gobernados y el control responsable por parte de éstos sobre los actos y comportamientos de los gobernantes. Scott Mainwaring (1996) adhiere a esta postura en su estudio sobre la democracia en países del Cono Sur al examinar la cuestión de la calidad de la práctica democrática (que no es exactamente lo mismo que calidad democrática) a partir de dos indicadores: el respeto a los derechos y libertades civiles y el funcionamiento de los mecanismos democráticos de *accountability*. Opiniones parecidas expresan Catherine Conaghan y James Malloy (1997) al afirmar que el verdadero problema de las democracias emergentes se relaciona con la ausencia de una adecuada rendición de cuentas del gobierno a la población.

Otros académicos plantean que una discusión seria sobre la calidad democrática debería incluir las condiciones económicas y sociales (Lechner, 2000; Ignatieff, 1999; O'Donnell, 1996). De no ser así, el debate quedaría reducido a un conjunto de datos formales, dejando de lado toda apreciación sobre el bienestar general de los ciudadanos. Este tipo de lecturas ponen en duda la supuesta compatibilidad, defendida por las teorías de sesgo liberal, entre la igualdad política de los ciudadanos con las desigualdades económicas y de clases. Según esta visión, la historia es maestra en materia de tensiones sociales y quiebres institucionales motivados por la contradicción entre igualdad política y desigualdad económica-social. Por lo tanto, consideran la existencia de una correlación positiva entre la presencia de instituciones democráticas y los niveles de desarrollo y bienestar general. En este sentido, se presume que sin condiciones sociales mínimas, la calidad democrática, en términos de funcionamiento del sistema, es más bien una ilusión. Incluso, se afirma que los contextos de desigualdad sistémica, donde no existe un mismo universo de oportunidades para todos, son incompatibles con los compromisos civiles de la libertad política (Dahrendorf, 1996). Por ello, suele observarse que el desarrollo socioeconómico fortalecería la legitimidad y calidad de las instituciones democráticas allí donde la democracia existe, y donde no existe es posible imaginar que contribuiría a su establecimiento (Lipset, 1996).

Un último aspecto interesante acerca de la calidad democrática podría ser planteado de la siguiente manera: ¿los déficits en términos de calidad democrática son problemas únicamente de las democracias emergentes o con carencias de institucionalización, o caso contrario, están presentes en toda democracia, con diferencias de grado? Si se considera de modo afirmativo la primera parte de la pregunta, se pensaría que las tensiones políticas presentes en las democracias emergentes son expresión de alguna patología del régimen político; en cambio, se considera más atractivo sugerir que estas democracias constituyen versiones extremas, pero no enfermizas, de los problemas que también afectan a las democracias consolidadas.

Al respecto, resulta ilustrativo el análisis realizado por Alan Wolfe (2002) sobre la realidad democrática en los Estados Unidos, quien sostiene que el problema de la calidad democrática radica en el hecho de que actualmente la democracia no es suficientemente democrática por la política de la resignación y la incapacidad de las instituciones como de la clase gobernante para canalizar las tensiones de la democracia liberal en contextos de capitalismo tardío. Este autor entiende que las tensiones sociales son atendidas por las agencias burocráticas del Estado más que por sus instituciones políticas. Ello generaría una nueva paradoja: la administración burocrática, que en teoría debería funcionar con los parámetros de la lógica racional de gestión apolítica, culmina politizándose y, paralelamente, las instituciones políticas sufren un proceso de despolitización; como resultado, ninguna de las dos

pueden solucionar los problemas para los cuales fueron creadas. En consecuencia, considera que uno de los rasgos más significativos del orden político norteamericano actual es el temor de tener que actuar de manera política.

10. DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA

Charles Wright Mills, en su obra *The Power Elite* escrita en 1956, sostenía que el mundo se estaba organizando en torno a un individualismo anómico, obsesionado por el consumo capitalista y cada vez más desprovisto de virtudes cívicas. Cincuenta años después, esta imagen es ampliamente compartida en los estudios sobre los efectos del capitalismo tardío, globalizado y altamente tecnologizado. Expresiones como "privatización de la política", "política enajenada", "democracias problematizadas", "ineficiencia de la representación" y "desconfianza democrática" abundan en la literatura especializada (Habermas, 1998; Sartori, 1990; Wolfe, 2002). Al mismo tiempo, como se ha descripto en apartados anteriores, la democracia se vuelve una causa internacional, cada vez más países se incorporan a la denominada tercera ola de democratización (Huntington, 1991).

Este avance de la democracia ha generado un sinnúmero de interrogantes, muchos de los cuales han sido tratados a lo largo de este capítulo: ¿Qué tipos de democracias están emergiendo? ¿Qué diferencias presentan las democracias consolidadas respecto de las democracias emergentes? ¿Qué pasa actualmente con la calidad democrática? ¿Cuál es la relación entre democracia y gobernabilidad, entre funcionamiento democrático y eficacia? ¿Por qué y cómo se transforman las democracias? Los interrogantes podrían ampliarse y todos ellos marcan la existencia de un debate engorroso como es el del futuro de la democracia, parafraseando a Norberto Bobbio (1994). Esto último conduce a reflexionar sobre los desafíos que deberá enfrentar la democracia, al menos, en las primeras décadas del siglo XXI.

Uno de los elementos que subyace y suma complejidad a los procesos políticos es su dinamismo histórico; y uno de los fenómenos políticos más vulnerables a esta dinámica es la democracia. Bobbio afirma que "*para un régimen democrático, el hallarse en transformación es su estado natural"* (1994: 9). El estudio del cambio de los procesos políticos siempre ha sido una preocupación para las ciencias sociales. Lidiar con el cambio implica, entre otras cosas, trabajar con la incertidumbre. Ello abrió paso a toda una corriente de pensamiento, que en algún punto se inicia con Maquiavelo y Hobbes, que construye una noción de orden político asociado a la necesidad de procesar de manera institucionalizada y controlada el cambio y los conflictos que éste supone. Siendo fieles a este razonamiento, podría sostenerse que la democracia en tanto orden político busca canalizar institucional y legítimamente la incertidumbre (Przeworski, 1986, 1991).

Norberto Bobbio, en *El futuro de la democracia* (1994), analiza las transformaciones que sufrió ésta a partir de un listado acotado de promesas no cumplidas, resaltando las diferencias entre la democracia ideal, de acuerdo con la imagen que habían concebido los teóricos clásicos de la democracia en el siglo XVIII, y las prácticas de la democracia real en la segunda mitad del siglo XX. Entre las promesas incumplidas destaca: la supervivencia del poder invisible, la permanencia de las oligarquías, la supresión de los cuerpos intermedios, el desquite de la representación de intereses, la participación interrumpida y el ciudadano no educado. Bobbio aclara que muchas de esas promesas no podían concretarse por cuestiones objetivas, por lo cual

desde su primera formulación encarnan ilusiones utópicas; otras, en cambio, son calificadas de esperanzas mal correspondidas y otras tantas chocan con obstáculos no previstos. Estas situaciones constituyen un dato sumamente interesante ya que informan sobre la necesidad de adaptar los principios abstractos a la dinámica empírica. Recrear este tipo de debates al reflexionar sobre los desafíos que debe enfrentar la democracia en los próximos años, obliga a pensar sobre las condiciones y situaciones que pueden llegar a exigir nuevas adaptaciones del régimen democrático.

La democracia se enfrenta hoy con un mundo muy diferente al conocido por los teóricos clásicos. En el siglo XVIII la industrialización daba sus primeros pasos, la ciencia tímidamente comenzaba a articularse con la técnica para dar a luz a la tecnología moderna, el capitalismo nacía para luego expandirse, los Estados nacionales modernos eran la comunidad política de referencia, las nociones de derechos y libertad ganaban espacio gracias al accionar revolucionario de las burguesías y, en virtud de ellas, el ciudadano se convertía en uno de los protagonistas de la vida civil, en tanto que la sociedad de clases aún no estaba estructurada. En el siglo XVIII comienza a insinuarse la contradicción entre la lógica de la acumulación del capitalismo y la lógica de la legitimidad de la democracia que se profundizaría en los dos siglos siguientes.

Hoy, la era industrial ha sido superada y se habla de posindustrialismo; la tecnología revoluciona cada uno de los aspectos de la vida social, económica, productiva, política y comunicacional; el capitalismo tardío estructura nuevas relaciones económicas y comerciales; el Estado cede frente al avance lento y complejo de nuevas comunidades políticas como resultado de los procesos de integración; la lucha por la extensión de los derechos sigue vigente, en consecuencia su abanico se amplía a nuevas categorías de derechos tales como económicos, ecológicos, de minorías, entre otros; pero paradójicamente, el ciudadano se siente desprotegido frente al retiro del Estado y se refugia en su vida privada y en la apatía pública. A su vez, la sociedad de clases convive con marginados estructurales también en expansión. Por último, la contradicción entre la lógica capitalista de la acumulación y la legitimidad democrática con su tendencia a la igualdad alcanza su madurez y es en este terreno donde se ubican parte de los desafíos que la democracia deberá afrontar y que se analizan a continuación.

El problema de la gobernabilidad de la democracia es sin duda uno de los retos a resolver. Suele afirmarse que la gobernabilidad es la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, lo cual depende de una adecuada relación entre eficacia y legitimidad. Esta última implica tener derecho a gobernar y es el fundamento de la dominación política; en cambio, la eficacia se relaciona con la gestión y con los resultados de las acciones de gobierno (véase capítulo 4). Parte de las dificultades pueden provenir de las fallas en el funcionamiento de las instituciones políticas o agencias burocráticas y/o por la ineficacia de las políticas adoptadas. Se suele proponer un conjunto de requisitos para favorecer la gobernabilidad democrática:

1. la aceptación de las reglas democráticas por parte de los actores sociales y políticos relevantes;
2. principios y prácticas de representación efectiva;
3. fortalecimiento de la sociedad civil y de la cultura política;
4. extensión de la ciudadanía (Alcántara Sáez, 1995).

Otras perspectivas de análisis consideran que el problema puede resolverse, al menos en parte, si se introducen y mejoran los mecanismos de control (*accountability*) de modo tal

que la sociedad civil pueda reapropiarse de la gobernabilidad y garantizar de esta manera la aceptación social de las decisiones adoptadas (O'Donnell, 1996).

La estabilidad democrática, en particular para el caso de las nuevas democracias, es objeto de preocupación constante para los politólogos. Ella suele relacionarse con la capacidad de prevenir contingencias que puedan conducir a crisis o quiebres del régimen político. En este sentido, estabilidad implica regularidad en el flujo de intercambios políticos. Para que ello sea posible es necesario garantizar la legitimidad y legalidad del régimen a través de compromisos, pactos y negociaciones. El grado en que los miembros de la comunidad política acepten la dominación democrática es una variable clave de la institucionalización del régimen. Parece necesario superar la desconfianza que aún hoy despierta la democracia, de modo tal que pueda ser realmente el único "*juego político*" posible (Linz, 1987 y 1995).

Como se ha señalado, O'Donnell es uno de los politólogos que más ha reflexionado sobre estas cuestiones, preocupado por la suerte de las democracias emergentes en los últimos años. Este autor examina los caminos seguidos para institucionalizar las nuevas democracias y advierte la siguiente paradoja: la consolidación de la democracia supuso la introducción de prácticas no democráticas. Por ello, sugiere que el destino de estas democracias dependerá, al menos en parte, de la superación de las prácticas autoritarias, de una definición clara de la población votante, del respeto por los plazos y mandatos constitucionales, del nivel de restricción del uso del veto sobre las acciones gubernamentales por parte de actores no electos, y especialmente, de la eficacia de los mecanismos de control tanto horizontal como vertical (O'Donnell, 1987, 1993, 1996). Otros argumentos agregan la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia en la ejecución y resultados de las políticas públicas, puesto que sin ellas las democracias se arriesgan a la inestabilidad. Con gran acierto remarcan que la consolidación es un estado dinámico de los sistemas políticos, por lo tanto no es una situación que una vez alcanzada no pueda revertirse (Linz, 1990; Di Palma, 1990). Para los autores que con mayor fervor adscriben a la corriente institucionalista, la discusión sobre la eficiencia debería circunscribirse a factores de funcionamiento institucional; otros en cambio consideran que el gran desafío para las democracias contemporáneas consiste en la necesidad de armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social (Lechner, 2000).

Otro riesgo para la democracia es, paradójicamente, el problema de las sociedades crecientemente pluralistas. En este capítulo se ha señalado que en las democracias ocupa un lugar destacado el valor de la tolerancia a la diversidad, siendo el pluralismo social y político uno de sus requisitos. Queda claro, entonces, que el problema no es en sí el pluralismo, sino la naturaleza y dinámica que caracterizan a las comunidades de comienzos del siglo XXI. Estas últimas se destacan por su fragilidad, la segmentación rígida, el predominio de la lógica del *ghetto* y el multiculturalismo. Estas características no son de por sí negativas pero demandan de la democracia un esfuerzo adicional en términos de integración. Todo ello coincide con la crisis de los Estados nacionales, el problema de los Estados plurinacionales y el surgimiento de nuevas comunidades políticas internacionales. En conclusión, el espacio-tiempo en el cual se desarrolla la democracia se está modificando lentamente y es posible que la correlación consagrada entre Estado nación y democracia deba ser dejada de lado. En esta coyuntura, la suerte de la democracia estaría atada a la innovación en materia de inclusión ciudadana. Considerando acertada la observación de Juan Linz (1995) respecto de que estas nuevas comunidades políticas tienen mayor necesidad de explorar fórmulas distintas a la democracia mayoritaria, la democracia consensual más deliberativa podría ser evaluada, en

algún punto, como un modelo tentador en la medida que contribuya a la construcción de una sociedad pluralista en la creencia de que la diversidad es valiosa y no un mero hecho con el cual se deba convivir.

Con relación a esto último y atendiendo a los cambios mundiales que se suceden a gran velocidad, los desafíos no sólo afectan a los regímenes democráticos sino también a la ciencia política en su tarea de brindar marcos analíticos actualizados para el examen de los fenómenos políticos. A grandes rasgos, la teoría de la democracia moderna, que ha sido objeto de estudio a lo largo de este capítulo, presenta dos grandes líneas. Por un lado, la teoría elitista de la democracia –que reconoce en Schumpeter (1947), Sartori (1990) y Huntington (1968) sus principales exponentes– limita la participación de los ciudadanos al momento electoral, entendiendo que existe una división clara de tareas entre éstos y sus representantes. Lejos de manifestar preocupación por la escasa participación, sus partidarios encuentran en ella un indicador de satisfacción con el funcionamiento del sistema político. Por el contrario, la excesiva participación presenta riesgos para la estabilidad política como la sobrecarga de demandas. Por otro lado, otra parte de la literatura especializada, como Bachrach (1973), Nino (1997) y Barber (1998), entre otros, se inclinan por la teoría participativa y deliberativa de la democracia, que defiende la importancia de la participación activa y directa por parte de los ciudadanos, no sólo en las instancias de votación y elección de autoridades, sino también, en el proceso de toma de decisiones públicas. Ésta considera que la participación eleva la calidad ciudadana y genera condiciones de legitimidad crecientes y en continua expansión, contribuyendo, en tal sentido, a la estabilidad y perdurabilidad del régimen. A pesar de que sus teóricos analizan con preocupación la apatía política, no desarrollan mecanismos participativos extensivos e intensivos factibles para reducir sus niveles y extender las reglas democráticas a ámbitos no necesariamente institucionales. Sobre la base de estas dos perspectivas teóricas la ciencia política deberá, en el siglo XXI, enfrentar el problema de elaborar nuevos enfoques que le permitan dar cuenta del dinamismo democrático.

Por último, cabe hacer referencia a un viejo desafío de la democracia, siempre presente y vinculado a la necesidad de mantener vivo el compromiso con el ideal democrático. Resulta importante resaltar el valor histórico de la democracia como garante de derechos y libertades individuales; asimismo es imprescindible recordar a cada momento que la democracia se nutre de un espíritu igualitario y que, pese a todos los obstáculos, avances y retrocesos, el gran logro de la democracia es su supervivencia.

NOTAS

[1] La República de Venecia tomó de la democracia ateniense la existencia de cuerpos colegiados consultivos y con funciones de asesoramiento al rey (Dux), como el Senado y el Gran Consejo que funcionaba como un parlamento, cuyos miembros eran democráticamente elegidos entre las familias nobles.

[2] Existen diversas tipologías, como los tipos ideales (construcción mental, puramente conceptual, que no puede encontrarse empíricamente en ningún lugar de la realidad y que persigue fines eminentemente heurísticos), los tipos polares (categorías conceptuales que designan polos extremos o límites teóricos en un continuo) y los tipos inductivos (clasificaciones teóricas que incluyen frecuencias empíricas), para mencionar sólo algunos. Para un desarrollo de estas cuestiones, véase el capítulo 2.

[3] Recuérdese que un concepto es una abstracción realizada alrededor de aspectos de la realidad que se supone tienen elementos en común significativos. El concepto se construye en función del cuadro de referencia en el que está inscripto, de modo tal de ganar en especificidad con el fin de que todos sus componentes puedan ser reconocidos (véase capítulo 2).

[4] Max Weber desarrolla el concepto de legitimidad a partir del cual es posible distinguir entre el poder y la dominación. El primero es entendido como la probabilidad de imponer un mandato pese a cualquier resistencia; en cambio la dominación es definida como la probabilidad de que un mandato sea obedecido (Weber, 1984 [1922]).

[5] Guillermo O'Donnell al calificar a la democracia delegativa se refiere: "*a una concepción y práctica del Poder Ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país* […] *las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente, a lo que yo denomino rendición de cuentas horizontal. Con esto me refiero al control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos de aquél. Además, como veremos, el componente liberal de estas democracias es muy débil* […]*"* (1993).

[6] Para una distinción entre elecciones competitivas, semi-competitivas y no competitivas, véase capítulo 7.

[7] Sobre estas cuestiones de metodología de la investigación en ciencia política, véase capítulo 2.

[8] Para un desarrollo más extenso de esta cuestión véase el capítulo 5.

[9] La teoría de juegos es una herramienta proveniente de la microeconomía muy usada en ciencia política contemporánea que consiste en analizar a los actores políticos como agentes racionales que interactúan unos con otros. También llamada "teoría de la acción racional" o "teoría de la decisión". Véase Morrow (1994) o Allison (1971) para sus aplicaciones en la disciplina.

[10] Resulta oportuno recordar la necesidad de distinguir el liberalismo del librecambismo. El primer término supone la idea de *rule of law* para que rija la libertad política, es decir resguarda la libertad de la opresión política; mientras que librecambismo debe ser asociado a la idea de libre mercado y libre comercio. Esta distinción no implica negar las múltiples relaciones que existen entre ambos conceptos (Sartori, 1992 y Bobbio, 1994).

[11] Fragmento citado por Morrison y Commanger, 1951: 195-196.

[12] Guillermo O'Donnell, en una entrevista realizada por la revista *Ágora*, advierte sobre la ausencia en el pensamiento político de la democracia de una discusión seria sobre las condiciones sociales de la ciudadanía. Sostiene que estas últimas son tomadas como datos fácticos que no merecen ser teorizados (O'Donnell, 1995).

[13] Los derechos civiles abarcan el derecho a comerciar, transitar, trabajar, aprender, enseñar, entre otros. Los derechos políticos comprenden el derecho al voto, a ser elegido, el derecho de reunión y asociación, el derecho a la libre expresión. Por su parte, los derechos sociales incluyen principalmente la asistencia sanitaria y los derechos de protección laboral.

[14] Los libertarios consideran al Estado como una empresa gigantesca y a los ciudadanos como sus clientes con quienes establece relaciones sobre la base del mecanismo del contrato y la elección (Nozick, 1988).

[15] A diferencia de la perspectiva libertaria asociada a las posturas de la denominada Nueva Derecha, el republicanismo cívico cuenta con partidarios identificados con posiciones ideológicas

diferentes. A modo de ejemplo, puede citarse al teórico Michael Ignatieff, quien encuentra en la participación un remedio contra la ciudadanía pasiva. Por su parte, Habermas muestra interés en el estudio de los efectos positivos de la participación en la medida que contribuya a poner freno al retraimiento privatista de la ciudadanía (Habermas, 1998). Asimismo, liberales como Rawls (1971) se identifican con varios de los preceptos del republicanismo cívico. Para este autor es ciudadano quien adopta una cierta perspectiva frente al mundo y gobierna el propio comportamiento de acuerdo con principios derivados de ella.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad en épocas de crisis y cambio*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Allison, Graham T. (1971), *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown. [*La esencia de la decisión,* Buenos Aires: GEL, 1988.]

Almond, Gabriel Abraham y Verba, Sydney (1965), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little Brown. [*La cultura cívica*, Madrid: Euroamérica, 1970.]

– (1980), *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, Boston: Little Brown.

Altman, David y Pérez-Liñán, Aníbal (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries", *Democratization*, 9 (2): 85-100.

Anrup, Roland y Oieni, Vicente (1999), *Ciudadanía y nacionalismo: una introducción a la temática*, Gotemburgo: Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg.

Arendt, Hannah (1951), *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York: Harcourt, Brace & World.

Aristóteles (2004), *La política*, Madrid: Tecnos. [*Polítikà*, 330-323 a.C. aprox.]

Bachrach, Peter (1973), *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu. [*The Theory of Democratic Elitism: A Critique,* 1969.]

Barber, Benjamin (1998), "La democracia fuerte", en Del Águila, Rafael y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza.

– (2000), *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Buenos Aires: Paidós. [*A Place for Us. How to Make Society Civil and Democracy Strong,* 1998.]

Bobbio, Norberto (1994), *El futuro de la democracia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Il futuro della democrazia,* 1984.]

Bollen, Kenneth (1979), "Political Democracy and the Timing of Development", *American Sociological Review, 44.*

Castel, Robert (1998), "La lógica de la exclusión", en Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (eds.), *Todos entran, propuestas para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá: UNICEF / Santillana.

– (1999), "Individualismo y democracia", *Publicaciones del Piette*, Ceil, 3-13.

Collier, David y Levitsky, Steven (1997), "Democracy with Adjectives: Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research", *World Politics*, 49 (3): 430-451.

Colombo, Ariel (1998), "La democracia y sus teóricos", en Kvaternik, Eugenio (comp.), *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los 90*, Buenos Aires: Paidós.

Conaghan, Catherine y Malloy, James (1997), "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, 144: 867-890.

Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988), *Presidencialismo versus parlamentarismo, ¿Hay alguna diferencia?*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Corbetta, José y Pérez-Liñán, Aníbal (2001), "Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina", *Instituciones y Desarrollo*, 10, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Cutright, Philips (1963), "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review, 28.*

Dahl, Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Buenos Aires: Tecnos-Rei. [*Polyarchy: Participation and Opposition,* 1971.]

– (1991), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós. [*Democracy and its Critics*, 1989.]

– (2004), "La democracia", *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis político*, 10: 11-56. [*Democracy*, 2004.]

Dahrendorf, Ralf (1996), *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política,* México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Prosperity, Civility and Liberty. Can We Square the Circle?,* 1996.]

Di Palma, Giusseppe (1990), *To Craft Democracies, an Essay on Democratic Transitions*, Berkeley: University of California Press.

Friedrich, Carl y Brzezinski, Zbigniew (1956), *Totalitarism, Dictatorship and Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press. [*Dictadura totalitaria y autocracia*, Buenos Aires: Líbera, 1976.]

Furet, François (1999), *The Passing of an Illusion: Communism in the Twentieth Century*, Chicago: University of Chicago Press.

Gargarella, Roberto (1995), *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Garton Ash, Timothy (1990), *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*, Nueva York: Random House.

Gentile, Emilio (1975), *Le origini dell' ideologia fascista,* Roma: Laterza.

Glendon, Mary Ann (1991), *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, Nueva York: The Free Press.

Habermas, Jurgen, (1998), "Ciudadanía e identidad nacional como complementos y estudios previos III", en Habermas, Jurgen, *Facticidad y validez*, Valladolid: Trotta.

Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (1994), *El Federalista*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States,* 1789.]

Held, David (1991), *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza. [*Models of Democracy*, 1987.]

– (1997), *Democracy and Global Order. From Modern State to Cosmopolitan Governance,* Stanford: Stanford University Press.

Hobsbawm, Eric (1994), *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londres: Michael Joseph.

Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press. [*Orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós, 1997.]

– (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press. [*La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós, 1994.]

Ignatieff, Michael (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid: Taurus. [*Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience,* 1997.]

Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press. [*Cambio cultural en las sociedades industrializadas avanzadas*, Madrid: Alianza, 1991.]

Lechner, Norbert (1999), "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en Macor, Darío (ed.), *Estado, democracia y ciudadanía*, Papeles de investigación nº 6, Buenos Aires: Página/12 y REUN, 23-40.

– (2000), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo*, 7, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Lijphart, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona: Ariel. [*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty - One Countries,* 1984.]

– (1989), *La democracia en las sociedades plurales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. [*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration,* 1977.]

– (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Democracias,* New Haven: Yale University Press. [*Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*, Barcelona: Ariel, 2000.]

Linz, Juan (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration,* Baltimore: Johns Hopkins University Press. [*La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial, 1987.]

– (1990), "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.

– (1995), "Multiculturalismo, pluralismo y democracia", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 2: 23-44.

– (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Linz, Juan y Chehabi, Houchang E. (1998), *Sultanistic Regimes*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan y Stepan, Alfred (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes. Europe, Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

– (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe,* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. [*La crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza, 1997.]

Lipset, Seymour Martin (1959), "Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53.

– (1960), *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. [*El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires: Rei-Tecnos, 1988.]

– (1996), "Repensando los requisitos sociales de la democracia", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 5: 29-65. [*American Sociological Review*, vol. LIX, 1994: 1-22.]

Luebbert, Gregory M. (1991), *Liberalism, Fascism or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Nueva York: Oxford University Press. [*Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997.]

Mahoney, James (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott (1996), "La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos, 5: 135-180.*

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Cambridge: Cambridge University Press. [*Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2000.]

Malloy, James (1992), "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador", en Mayorga, René (coord.), *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Marshall, Thomas (2002), *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza. [*Citizenship and Social Class and Other Essays,* 1950.]

Mc Clintock, Cynthia y Lebovic, James (2003), "Correlates of Democratic Quality in Latin America during the 1990", ponencia preparada para la Reunión Anual de la *Latin American Studies Association*, Dallas, Texas.

Miller, David (1997), "Ciudadanía y pluralismo", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 7: 73-98.

Mills, Charles Wright (1956), *The Power Elite*, Oxford: University Press. [*La elite del poder*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.]

Moore, Barrington (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press. [*Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona: Península, 1973.]

Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: CEC. [*Come cambiano i regimi politici. Strumenti di analisi,* 1980.]

– (1988), "Consolidación democrática: definición, modelos e hipótesis", en Pinto, Julio (comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, Buenos Aires: CEAL.

– (2004), "Las alternativas no democráticas", *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, nº 10, Buenos Aires, diciembre: 149-183. [Versión original: *Democrazie e Democratizzazioni*, Bolonia: Il Mulino, 2003, capítulo 2.]

Morrison, Samuel Eliot y Commanger, Henry Steele (1951), *Historia de los Estados Unidos de América*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Morrow, James D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*, Princeton: Princeton University Press.

Mosse, George (1985), *Toward the Final Solution. A History of European Racism*, Madison: University of Wisconsin Press.

Muller, Edward (1988), "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review,* 53.

Muller, Edward y Seligson, Mitchell (1994), "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *American Political Science Review*, 88 (3): 635-652.

Munck, Gerardo (1996), "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 5: 203-237.

Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay (2002), "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.

Nino, Carlos Santiago (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Buenos Aires: Gedisa.

Nolte, Ernst (1966), *Three Faces of Fascism: Action Française, Italian Fascism, National Socialism*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

Nozick, Robert (1988), *Anarquía, Estado y utopía*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. [*Anarchy, State and Utopia,* 1974.]

O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California. [*Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós, 1972.]

– (1987), "Democracia en la Argentina: micro y macro", en Oszlak, Oscar (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática / volumen 1*, Buenos Aires: CEAL.

– (1993), "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 33, 130, 334-374. ["On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. (A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries)", *World Development*, nº 21, 1993.]

– (1995a), "Do Economist know best?", *Journal of Democracy,* vol. 6, 1: 23-28.

– (1995b), "Democracias y exclusión", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 2 (verano) (entrevista).

– (1996), "Ilusiones sobre la consolidación", *Revista Nueva Sociedad*, 144: 70-89.

– (1996), "Otra institucionalización", *Ágora. Cuaderno Estudios Políticos*, 5: 5-28.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1986), "Transitions from Authoritarian Rule", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, vol. 4. [*Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós, 1989.]

Przeworski, Adam (1986), "The Games of Transition", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

– (1991), *Democracy and the Market*, Chicago: University of Chicago Press. [*Democracia y mercado*, Barcelona: Cambridge University Press, 1995.]

Przeworski, Adam; Álvarez, Michael; Cheibub, José y Limongi, Fernando (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990,* Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Pye, Lucien (1988), *The Mandarin and the Cadre. China's Political Cultura*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Pye, Lucien y Verba, Sydney (1965), *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Rawls, John (1979), *Teoría de la justicia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*A Theory of Justice,* 1971.]

Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, John y Huber Stephens, Evelyne (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Ruiz, Carlos (1992), "Las teorías de la democracia y el concepto de lo político", *Revista de Ciencia Política*, vol. XIV, 1 / 2: 5-22.

Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge y NuevaYork: Cambridge University Press. [*Partidos y sistema de partidos*, Madrid: Alianza, 1987.]

– (1990), *Teoría de la democracia*, Buenos Aires: Rei. [*The Theory of Democracy Revisited*, 1987.]

– (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza. [*Elementi di teoria politica*, 1992.]

– (1996), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*La politica. Logica e metodo in scienze sociali,* 1979.]

Schmitter, Philippe y Karl, Terry Lynn (1991), "What Democracy is… and is not", *Journal of Democracy*, 2 (3): 75-88.

Schoultz, Lars (1988), *Beneath the United States*, Cambridge: Harvard University Press.

Schumpeter, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York y Londres: Harper. [*Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Folio, 1964.]

Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics,* Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1973), "A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy", *Politics and Society*, 4 (1): 1-34.

– (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press. [*Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.]

Smith, Peter H. (2004), "Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000*", Política y Gobierno*, IX (2).

Tocqueville, Alexis de (1978), *La democracia en América*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*De La Démocratie en Amérique*, tomo 1, 1830, y tomo 2, 1845.]

Touraine, Alain (1994), *¿Qué es la democracia?*, Madrid: Temas de Hoy.

Valenzuela, Arturo (1988), *La quiebra de la democracia en Chile*, Santiago de Chile: FLACSO.

Valenzuela, J. Samuel y Valenzuela, Arturo (1978), "Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment", *Comparative Politics*, 10 (4): 535-557.

Walzer, Michael (1992), *Civil Society and American Democracy*, Berlín: Rotbuch Verlag.

Weber, Max (1984a), *Economía y sociedad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1ª edición, 1922.]

– (1984b), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid: Sarpe. [*Gesammelte Aufsatze zur Religionssoziologie,* 1905.]

Wiarda, Howard (1974), *Politics and Social Change in Latin America. The Distinctive Tradition*, Amherst: University of Massachusetts Press.

– (2001), *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*, New Haven: Yale University Press.

Wolfe, Alan (2002), *Los límites de la legitimidad*, Madrid: Siglo XXI. [*The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism,* 1977.]

Young, Iris Marion (1990), *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.

Zolo, Danilo (1997), "La ciudadanía en una era poscomunista", *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 7: 99-114. [Versión original en Held, David (1993), *Prospects for Democracy*, 254-268.]

RECURSOS EN LA RED

Democracia

Center for the Study of Democracy (CSD)
http://www.democ.uci.edu/democ/

El CSD funciona en el marco institucional de la Universidad de California con sede en Irving. El Centro se dedica a financiar investigaciones y programas de educación democrática con el objetivo de contribuir en la tarea de fortalecer la democracia en los Estados Unidos y el resto del mundo. Se priorizan los estudios sobre las democracias consolidadas y la expansión de los procesos democráticos. Su portal ofrece una interesante base de datos sobre estos temas.

Center for Democratic Institution
http://www.cdi.anu.edu.au

Organización creada por el gobierno australiano y financiada por la Agencia Australiana para el Desarrollo Institucional. Su propósito consiste en responder a las necesidades y desafíos de los procesos de consolidación democrática en los países en vías de desarrollo. Su zona geográfica de interés es la región del Pacífico asiático. Actualmente, prioriza dos ejes de análisis vinculados con el desarrollo del sistema de partidos y el fortalecimiento de los procesos parlamentarios.

Council for a Community of Democracies
http://www.ccd21.org

Organización no gubernamental con sede central en la ciudad de Washington D.C. Su misión consiste en colaborar con otras ONGs en la construcción de una comunidad democrática internacional y asiste a la Organización de las Naciones Unidas en el sostenimiento de las prácticas democráticas a nivel global. El portal ofrece una base de datos extensa sobre la democracia –*democracy library*– clasificados por tema y región. Provee, además, de datos estadísticos y referencias a bibliografía especializada y debates contemporáneos sobre los movimientos democráticos mundiales.

Democracy Research Guide (DRG)

http://www.ned.org/drg

DRG fue creada por el *Democracy Research Center* con el doble objetivo de, por un lado, proveer de un sistema de tutorías *on line* a investigadores dedicados al estudio de los regímenes democráticos en el mundo; y por el otro lado, de elaborar una vasta base de datos de los procesos de democratización sobre la base de fuentes originales y confiables. Asimismo el portal cuenta con referencias bibliográficas y un directorio de publicaciones internacionales especializado en la materia. Por otra parte, brinda información actualizada sobre organizaciones e instituciones dedicadas al estudio y difusión de las siguientes áreas temáticas: educación cívica, fortalecimiento de la sociedad civil, resolución de conflictos, elecciones, procesos de gestión legislativos, partidos políticos, liderazgo, derechos humanos y medios de comunicación.

Freedom House

http://www.freedomhouse.org

Organización no gubernamental cuya misión es expandir globalmente los principios de la democracia liberal y la economía de mercado. Fue fundada hace 60 años por Eleonor Roosevelt y desde entonces se dedica al monitoreo y la publicación de informes anuales sobre las tendencias democráticas en el mundo, así como los dilemas que ella enfrenta. Publica barómetros de medición sobre los niveles de respeto a los derechos humanos y sobre calidad democrática por regiones y países.

National Endowment for Democracy

http://www.ned.org

La Fundación Nacional para la Democracia fue creada en 1983 para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en los Estados Unidos y el mundo, a través de la promoción y financiamiento de esfuerzos no gubernamentales destinados a colaborar en las tareas de socialización y expansión de la cultura y valores democráticos, en especial la libertad. Tiene a su cargo la publicación de importantes fuentes especializadas en la materia, entre ellas: *Journal of Democracy*, *Journal of Democracy Books Series*, *Democracy Newsletter* y *Annual Reports* con informes actualizados sobre la vigencia de los derechos y garantías democráticas. Asimismo, el portal ofrece documentos considerados estratégicos y presenta un listado amplio de links a sitios de Internet en el mundo dedicados a esta temática.

Transparency International

http://www.transparency.org

Organización no gubernamental, con representación en 90 países. Su principal propósito es la lucha contra la corrupción, comprometiéndose de esta manera con la creación de las condiciones para un cambio a favor de un mundo libre de corrupción. Esta ONG trabaja activamente ofreciendo ayuda a las víctimas de hechos de corrupción, cuenta con proyectos y mecanismos de lucha para disminuir la apatía y tolerancia hacia la corrupción a través de la concientización ciudadana de que se pueden desarrollar prácticas activas en contra de ellas. El sitio ofrece una muy útil base de datos con la edición y publicación del *Corruption Perception*

Index, el *Bride* Palyers Index, el Global Corruption Barometer, el Nacional Integrity System Country Studies y *el T1 Anticorruption Handbook*.

World Movement for Democracy

http://www.wmd.org

Red global de demócratas creada por iniciativa de la Fundación Nacional para la Democracia en 1999. En ella participan políticos, activistas, académicos y funcionarios comprometidos con la promoción de la democracia en el mundo y el monitoreo constante de las amenazas contra la democracia. Con una frecuencia diaria publica el *Newsletter Democracy Alerts* el cual puede ser consultado en el portal.

CAPÍTULO 5

Gobierno

Mara Pegoraro y Florencia Zulcovsky

1. PRESENTACIÓN

La idea de gobierno ha estado presente tanto explícita como implícitamente en todos los estudios sobre la política y el poder. Esta presencia obedece al hecho de que es impensable el ejercicio del poder y la acción política si se carece de alguna estructura que pueda denominarse gobierno. Por esta razón éste ha sido, y continúa siendo hoy, el elemento constante en todos los sistemas políticos.

Durante siglos numerosos pensadores han procurado rastrear las características que adoptaron y adoptan los distintos gobiernos en el tiempo y el espacio. En virtud de tal pretensión han emergido, entre otras, cuestiones como los diferentes grados de legitimidad, eficiencia, gobernabilidad, o responsabilización existente en las diversas formas de gobierno que se conocen.

A raíz de la complejidad señalada, este capítulo se propone estudiar el gobierno como un fenómeno político multidimensional, procurando responder al desafío de encontrar una definición que evite la vaguedad conceptual, al tiempo que permita desentrañar algunas de las cuestiones más importantes de su naturaleza.

Para ello se encuentra dividido en seis apartados. El primero explora el entramado semántico que el concepto de gobierno encierra, y la consecuente dificultad de proveer de una definición precisa del mismo. En respuesta a ello se procurará aportar una que intente contemplar todas las dimensiones que subyacen a él. El segundo apartado analiza la cuestión de la legitimidad, en un intento por señalar cómo se construye el poder del gobierno y sobre qué bases se sustenta. En tercer término, se aborda el estudio del gobierno a partir de la caracterización de tres aristas presentes en todo orden político: actores, funciones e instituciones. En cuarto lugar, se delinearán las distintas modalidades de distribución territorial del poder, al tiempo que se describe el papel que juegan las constituciones en ellas. La quinta sección

se abocará a describir los diversos diseños gubernamentales, poniendo especial énfasis en los debates desencadenados hacia los años ochenta, luego de que el advenimiento de la tercera ola democratizadora pusiera nuevamente de relieve la importancia de conocer las particularidades de las interacciones entre cuerpos representativos y la ciudadanía representada. Por último, se detallará la vinculación entre los conceptos de gobierno, gobernabilidad y gobernanza (*governance*), los cuales arrojan luz a la hora de evaluar las capacidades, rendimientos y características de los procesos de toma de decisión en la arena política.

2. LÍNEAS DE DESARROLLO, DEFINICIÓN Y CONCEPTO

Una adecuada aproximación analítica al concepto de gobierno requiere identificar las principales líneas de desarrollo que pueden trazarse sobre el mismo a través del tiempo. En este esfuerzo, se podrá ver que distintas vertientes de pensamiento se retrotraen hasta la misma Grecia antigua para aludir a este fenómeno en el marco de construcciones políticas más amplias.

En sus obras más difundidas, autores como Aristóteles (322 a.C.) o Maquiavelo (1513) asociarán la idea del gobierno al diseño que adoptan las configuraciones políticas particulares, adhiriendo a una concepción más bien formalista. Este enfoque es, en parte, compartido por algunos cientistas políticos modernos como Karl Loewenstein (1957), Maurice Duverger (1981) y Giovanni Sartori (1994).

A diferencia de los anteriores autores mencionados, Gaetano Mosca (1896) se concentrará en estudiar los rasgos sustantivos y generales de la clase dirigente y no su modalidad de ejercicio de gobierno. La idea de gobierno resulta entonces accesoria, al ser éste sólo uno de los tantos ámbitos donde la clase política se manifiesta y dirime sus intereses.

Otra perspectiva de análisis entiende al gobierno como un aspecto intrínseco del Estado, al punto de llegar a solapar ambas nociones y utilizarlas indistintamente. Las contribuciones de Karl Marx (1867) y Max Weber (1922) se presentan como las principales exponentes de esta corriente.

Las ideas del gobierno como un esquema representativo y equilibrado de poder surgen con los desarrollos teóricos del liberalismo del siglo XVIII, a partir de los escritos de John Locke (1690), el Barón de Montesquieu (1748) o incluso *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay, 1787). Esta doctrina identifica al gobierno como la órbita en la que se interrelacionan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que hoy se conocen.

Abordajes contemporáneos como los de David Easton (1953) y Leonardo Morlino (1985) pasan a enmarcarse en la teoría general de los sistemas, entendiendo que el gobierno es un componente más de una entidad más amplia y abstracta que es el régimen político.

Estas distinciones revelan que la búsqueda de una definición unívoca del concepto es una tarea por demás compleja. En vistas a ello se apelará aquí a la breve consideración metodológica de contemplar que se trata de un *concepto empírico*, pues es factible identificar sus referentes, y por ello señalar sus atributos. Simultáneamente posee tal flexibilidad que puede "viajar" a lo largo de una escala de abstracción conceptual, pudiendo aplicarse a entidades con atributos diferentes y abarcar, en consecuencia, una mayor o menor cantidad de casos según su utilización (Sartori, 1984: 293). Esto hace del gobierno un concepto genérico pero no vacío, o bien un concepto concreto sobre el cual se describen características exclusivas y excluyentes.

El origen etimológico puede situarse en el vocablo griego *kubernao*, el cual refiere al instrumento con el que se dirige una embarcación: **el timón** (Colombo, 2003: 15). Es así como "gobierno" nace indisociablemente unido a la idea de conducción. Paradójicamente, el consenso en relación con el origen de la voz *gobierno* genera un debate sobre su significado. La discusión surge a partir de la formulación de una metáfora en la cual el sentido originario de la palabra *kubernao* (timón) sufre una modificación, pasando a ser interpretada como timonel: el encargado de maniobrar el timón. A partir de aquí, el estudio del gobierno se concentra en las *acciones* de la dirigencia y ya no exclusivamente en sus formas de organización.

En esa línea, una primera definición de gobierno sería indefectiblemente tautológica, es decir, una repetición de un mismo pensamiento expresado de diferentes maneras, ya que gobierno sería "la acción de gobernar". Gobernar se refiere a la administración, al mando, a la decisión, a la guía, a la definición del puerto al que debe arribar una nave. Sin embargo, si el gobierno es el timonel, el eje se coloca en los actores, o sea en la red de funcionarios que intervienen en el diseño y la ejecución de las políticas.

Una vez asentada esta particularidad persiste aún el problema de formular una enunciación que contemple todas las dimensiones del concepto. Aquí se presenta una que se propone sortear esta dificultad: se entiende al gobierno como el lugar o ámbito donde individuos e instituciones poseen autoridad para tomar decisiones, formular políticas públicas y conducir una sociedad. De esta manera, el gobierno expresa una relación entre dos sujetos colectivos: los gobernantes y los gobernados.

Al mismo tiempo, el gobierno se encuentra relacionado de modo directo con otros tres conceptos: el poder, la legitimidad y la política. Por un lado, la relación entre gobernantes y gobernados existe sólo en la medida en que existe poder. Éste implica una relación triádica entre el grupo que lo retiene, el que se encuentra sometido a él y la esfera de actividades que orbitan alrededor de ambos. A su vez, la autoridad de los gobernantes emana de la legitimidad de un gobierno, entendida como su capacidad para transformar la obediencia en adhesión voluntaria (Weber, 1997: 85). Pero fundamentalmente el gobierno se encuentra fuertemente vinculado a la política. Se hace referencia a esta última como el conjunto de las decisiones "*sustraídas a la competencia de cada individuo como tal y que alguien adopta por algún(os) otro(s)"* siempre y cuando ellas sean

a) ***soberanas*** *–anulan cualquier otra norma–;*

b) ***sin escapatoria*** *–porque se extienden hasta las fronteras que definen territorialmente la ciudadanía–,*

c) ***sancionables*** *–están respaldadas por el monopolio legal de la fuerza.*

El gobierno es entonces el *lugar* donde se toman esas decisiones y a partir del cual se ejercen (Sartori, 1990).

El acuerdo tácito en torno a que el gobierno es un espacio, un *"locus"* determinado, permite entenderlo como el centro desde el cual se ejerce el poder. Desde la política, el gobierno es el espacio por excelencia donde se desarrolla esta actividad, el ámbito sin el cual parece difícil pensar la dimensión propia de lo político (Cotta, 1988: 311).

Los elementos identificados en la relación entre gobierno, legitimidad, poder y política han sido objeto de reconceptualizaciones por parte de perspectivas más modernas dentro de la ciencia política. Esencialmente, la idea de gobierno asociada a instituciones y actores

ha sido dejada de lado en favor de una concepción centrada exclusivamente en la acción de gobierno. En esta línea, un aporte relevante es el que proporciona Michael Laver (1983) quien define el gobierno como el conjunto de acciones llevadas adelante entre la cooperación y el conflicto, cuya administración entiende como la esencia de la política. Laver reconoce que para que pueda darse esa adecuada combinación de cooperación y conflicto deben existir estructuras de aplicación de la ley (*enforcement*) que garanticen su cumplimiento por parte de la sociedad. Cabe aclarar que las estructuras no son lo central en la definición del autor sino solamente un elemento históricamente asociado a este concepto (Laver, 1983: 1-5). Más aún, esta perspectiva cuestiona la idea de gobierno identificado con órganos o estructuras determinadas, de la misma manera que pone en duda el papel jerárquico que éste tiene en relación con otros actores.

Se ve entonces que este concepto ha atravesado diferentes etapas, pasando de ser meras alusiones un tanto imprecisas hasta ser definiciones taxativas desde los más diversos enfoques. No obstante, una característica resulta insoslayable: el gobierno es un elemento constante del sistema político y en consecuencia merece ser estudiado por fuerza propia.

3. LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO

Un estudio sobre el gobierno debe necesariamente ocuparse de la cuestión de la **legitimidad**. Ésta se convierte en un elemento ineludible a la hora de responder quién debe gobernar y a quién se le reconoce este derecho.

El término legitimidad puede adoptar dos significados diferentes. Uno es de corte genérico, como sinónimo de las nociones de justicia o razonabilidad. Otro, más propio de las disciplinas estrictamente políticas, remite a la transformación de la obediencia en adhesión, entendiendo que el elemento esencial de la legitimidad es el consenso. Debe existir consentimiento de una gran parte de la ciudadanía para que los gobiernos puedan ejercer sus funciones sin recurrir para ello a la violencia, salvo en casos extremos.

El abordaje propuesto obliga a recurrir a las construcciones teóricas de uno de los máximos pensadores sobre la cuestión de la legitimidad: Max Weber (1997 [1922]). Quien comienza por concebirla como la justificación interna de la dominación, para luego avanzar en una tipología. El primer tipo es la ***legitimidad tradicional***. Se trata "*de la costumbre, consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto*" (Weber, 1997: 85). Esta conceptualización encontrará en las monarquías su ejemplo histórico más consumado. En segundo lugar se encuentra la ***legitimidad carismática***. Ella es *"la autoridad de la gracia, personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee"* (Weber, 1997: 85). Este tipo se asocia principalmente con gobernantes plebiscitarios o demagogos. En última instancia, la ***legitimidad racional- legal*** *es aquélla "basada en la 'legalidad', en la creencia en la validez de preceptos legales y en la 'competencia' objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas"* (Weber, 1997: 85). Probablemente los sistemas políticos modernos son un buen ejemplo en este sentido.

La legitimidad del gobierno puede analizarse también a partir de sus dimensiones. En primer lugar, la **dimensión genética** está relacionada con la forma en que los gobernantes

acceden al poder. Los gobernados prestan obediencia al reconocer como legítimos los medios de acceso a los cargos de gobierno, por lo que aquí no interesa la naturaleza de los mecanismos, sino su aprobación o no por parte de la sociedad. Para Deutsch (1976) la legitimidad tendrá lugar cuando los procedimientos y los valores de los gobernados sean compatibles. Igualmente, no importan tanto aquí las acciones que se emprendan en el ejercicio del cargo sino la forma en que se llegó a él. Según esta concepción, por ejemplo, será igualmente legítima la designación de reyes por parte de los Papas durante la Edad Media como la celebración de elecciones en las democracias contemporáneas. En segunda instancia, la **legitimidad por resultados o de ejercicio** se encuentra relacionada con la capacidad de tomar e implementar decisiones, con el nivel de eficacia y eficiencia que un gobierno sea capaz de demostrar. Dos aspectos centrales sustancian este tipo de legitimidad: en primer lugar, el grado de capacidad que un gobierno tenga para dar respuestas satisfactorias a las demandas de la comunidad, y en segundo, el grado en que la sociedad perciba que no se violan sus valores básicos. Deutsch sostiene que "*en virtud de que la legitimidad promete una compatibilidad de valores y acciones en la búsqueda de los mismos, también promete compatibilidad de los objetivos y prácticas públicas con los valores privados y las personalidades de los individuos*" (1976: 29). La última de las dimensiones es la asociada a la **legalidad**. Se trata de aquella que guarda estrecha relación con el tipo puro de legitimidad *racional-legal* weberiana. Este tipo de legitimidad se expresa jurídicamente. Finalmente, Deutsch agrega otra dimensión denominada **legitimidad por representación**. El consenso reside en la identificación de los representados con sus representantes, y en tal sentido las decisiones adoptadas por estos últimos serán vistas como propias y consecuentemente legítimas. Esta dimensión supone aceptar el principio del gobierno representativo.

En resumen, la legitimidad se presenta como un concepto relativo que suele cambiar conforme lo hacen los distintos contextos históricos. Ideas o nociones diferentes acerca de la legitimidad pueden acarrear conflictos entre grupos heterogéneos o exacerbar los ya existentes. Si la falta de legitimidad o la ausencia de consenso sobre aquello que es legítimo tiende a romper los acuerdos, el gobierno funcionará peor en tanto esos acuerdos no puedan lograrse o permanecer.

4. EL GOBIERNO: PERSPECTIVAS PARA SU ESTUDIO

Con el fin de continuar analizando progresivamente las complejidades del estudio del gobierno, se adoptarán tres aristas para abordarlo como objeto de estudio: los actores, las funciones y las instituciones (Orlandi y Zelaznik, 1997). Su análisis implica entender al gobierno como fenómeno político, pues siempre se podrá distinguir en él un conjunto de individuos que ejercen la autoridad a través del cumplimiento de actividades específicas e, incluso, a través de diversas estructuras de toma de decisión política.

4.1. Un conjunto de actores

Resulta claro que este eje de análisis pretende dilucidar cuáles son las características de los actores en el gobierno. Ahora bien, ¿quién es el sujeto que ostenta este poder político? En esta acepción, el gobierno refiere a aquel conjunto de personas que poseen el poder de autoridad en un determinado orden político, es decir los gobernantes. Identificado este núcleo específico, la noción de gobierno alude a los miembros del poder ejecutivo, adoptando así una definición de sentido estricto (Orlandi y Olivieri, 1998: 24). El gobierno se vuelve "*una*

red de funcionarios públicos íntimamente ligados al ejecutivo, que participan en los procesos de diseño y ejecución de políticas como miembros de dicha red, y cuya permanencia es inseparable del ejecutivo" (Baloyra, 1987).

El gobierno como conjunto de actores parte de una noción subjetiva del poder, y encuentra allí su fundamento y por ende la razón de la obediencia. Estos actores son aquí quienes ocupan puestos de autoridad en un orden político, y actúan sobre un conjunto determinado de individuos que por definición los supera en número. Según palabras de Bobbio "e*n toda sociedad, el poder político, o sea el poder de tomar e imponer, aun recurriendo en última instancia a la fuerza, decisiones valederas para todos los miembros del grupo, le pertenece siempre a un círculo restringido de personas*" (1998: 519). Lo determinante del poder subjetivo es quién ocupa el cargo y no tanto las características del cargo en sí mismo. El acto de gobierno se ejerce en nombre propio y la obediencia depende más de las cualidades asignadas a los dirigentes que de normas impersonales y universalmente válidas.

Existe un amplio consenso respecto a que en la modernidad el poder de gobierno pierde su cariz personal para insertarse en una matriz más compleja e institucionalizada. De aquí emerge una distinción que pasa a separar estructuras de autoridad y titulares de los roles de autoridad. El poder yace en el cargo y se traslada a la persona sólo en la medida en que lo ocupa, volviéndose entonces objetivo por definición. Son ahora las instituciones las que imponen los límites dentro de los cuales los gobernantes pueden moverse, y la idea de gobierno se asocia a la de estructura, en detrimento de la idea de conjunto de actores.

Dos fenómenos de la práctica política parecen, sin embargo, poner en duda esta pérdida de centralidad. En primera instancia, la reconocida crisis de los partidos políticos y la consecuente personalización de la política no permitirían realizar un estudio acabado del gobierno sin prestar atención a las características de los sujetos que lo integran. Fundamentalmente porque será en función de las cualidades personales "*la extensión en que los poderes institucionalizados son efectivamente instrumentados. Puede hacerse uso de todos los poderes adscriptos al cargo o, por el contrario, pueden usarlos de manera parcial"* (Zelaznik, 2005: 248).

En segunda instancia, el fenómeno de la mediatización política y el consecuente poder de la imagen tornan difusa la separación existente entre el cargo y la persona que lo ocupa. Podría decirse que se asiste a un nuevo proceso de subjetivación del poder de autoridad objetivado en los roles, y entonces la concepción de los actores como una arista del gobierno, conserva aún su utilidad analítica.

4.2. Un conjunto de funciones

Dado que la política consiste en la toma de decisiones por medios públicos y se ocupa de la dirección y autodirección de grandes comunidades, es posible señalar que el gobierno tendrá "*una función identificadora de la actividad política*" (Cotta, 1988: 311). Esta afirmación permite sostener entonces que la imagen concreta y tradicional del gobierno como timonel de la nave resulta adecuada, ya que el gobierno tiene por función dirigir políticamente una sociedad.

Sin embargo, un acercamiento realista al campo de acción del gobierno, obliga a precisar las funciones o actividades a partir de las cuales se ejerce esa dirección. En la búsqueda de precisión, los estudiosos del fenómeno se han enfrentado a la imposibilidad de hallar funciones comunes a todo momento histórico y lugar. No obstante, el surgimiento y consolidación

del Estado moderno ha permitido sortear esta dificultad, ya que se logran identificar dos responsabilidades exclusivas y constantes: la tutela de la comunidad política frente al exterior y el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior.

El ejercicio de estas dos funciones supone por parte del gobierno acciones negativas de coerción, así como también acciones positivas relativas a la previsión y provisión de bienes y servicios públicos. No por ello debe caerse en el error de asumir que las funciones comunes a todos los gobiernos sean necesariamente violentas, pero tampoco se debe subestimar el papel de la fuerza como última garantía para el pleno ejercicio del gobierno. Según Cotta "*es típico del gobierno en todas sus formas el control de los instrumentos de coerción, de la fuerza interna o de la fuerza externa (policía por un lado; fuerzas armadas, por otro) tanto que en ausencia de este control se habla de anarquía, de ausencia de gobierno"* (1988: 313).

El equilibrio entre la fuerza y el consenso es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del gobierno político, puesto que no permite identificar la función de toma de decisión y su implementación. Para ello será necesario recurrir a la clásica dicotomía entre política y administración (Lasswell, 1951).[1] De acuerdo con esta diferenciación, es posible extraer la naturaleza de la función de gobierno según se corresponda más estrechamente con la primera o con la segunda. Mientras el primer caso estará caracterizado por la innovación, la subjetividad, la elección, la discrecionalidad y el seguimiento de patrones ideológicos, el segundo adoptará un cariz técnico, rutinario, y pretendidamente neutral. La escisión política-administración remite a la idea weberiana de dos extremos con funciones precisas y complementarias. Weber identifica por un lado una **burocracia** que aporta una imprescindible racionalidad, donde las rutinas de alta calidad y la previsibilidad son las metas a conseguir, y por el otro un **ámbito político,** con la capacidad de fijar líneas y objetivos claros, y verificar su cumplimiento. Así, se deja sentada una separación tajante entre el ámbito de la formulación de los rumbos y de la ejecución de las decisiones.

En contraste, análisis más recientes propios de las políticas públicas admiten que la política no queda acotada sólo al momento de la formulación sino que impregna también su proceso de ejecución (Lindblom, 1993; Lipsky, 1999). La política y la administración son entendidas aquí como mutuamente dependientes y su separación es una herramienta más metodológica que otra cosa.

La administración permitirá el desarrollo concreto de la dirección, al garantizar la implementación de las decisiones políticas. Aunque la capacidad de la toma de decisiones es propia de los funcionarios del gobierno, ella incluye la garantía de implementación por parte de quienes conforman los cuadros de la burocracia.

A partir de esta relación es posible construir una nueva imagen según la cual la política será asociada al gobierno electo y la administración al gobierno permanente. Desde un análisis histórico comparado, se han propuesto dos perspectivas para evaluar las funciones de gobierno en relación al desarrollo y los cambios que éstas han sufrido. La primera de ellas se concentra en analizar el *quantum* o cantidad de gobierno en relación al nivel de intervención sobre la sociedad. Para ello se considera que el presupuesto público se revela como el indicador más apropiado: *"el presupuesto no es sino la traducción en términos de recursos monetarios de la acción de gobierno, y de este modo, el principal espía de la intervención de la política sobre la sociedad y sobre la economía, en sus dos aspectos de la extracción y de la distribución de recursos"* (Cotta, 1988: 318-19). Las asignaciones presupuestarias constituyen la unidad de medición de la dirección política, y su lectura permite identificar las prioridades de un gobierno. El

presupuesto constituye su herramienta más política, al plasmar matemáticamente la relación entre gobierno y sociedad, y entre sus diferentes órganos y niveles.

Este tipo de mediciones, sin embargo, no alcanzan para identificar con claridad con qué criterios se procede a la toma de decisiones. Será necesario pasar a la dimensión cualitativa de las funciones de gobierno, no ya para evaluar la extensión sino para lograr identificar la composición de sus funciones. En este sentido, existe unanimidad con respecto a reconocer como componentes fundamentales de esta dimensión a la educación, la provisión de servicios sociales, el mantenimiento del orden, la defensa y el desarrollo económico. Las diferencias en la asignación de prioridades permitirán establecer una relación entre el tipo de gobierno y los modelos de Estado conocidos.

En el *Estado mínimo,* tal cual lo indica su denominación, las funciones de gobierno serán reducidas a su expresión más limitada, priorizando su dedicación a las actividades tradicionales: defensa exterior y consecución del orden interno. El *Estado productor*, por su parte, se caracterizará por la intervención económica y la provisión de servicios públicos a la sociedad que, sumados, superarán a las actividades tradicionales antedichas. A su turno, en el *Estado benefactor* los servicios sociales se constituyen en la prioridad del gobierno, con el consiguiente aumento de peso relativo en términos presupuestarios. Finalmente, en las últimas décadas se asiste a una significativa alteración de los objetivos y responsabilidades asumidas por los gobiernos. El equilibrio fiscal se convierte en una prioridad constante, supeditando a su consecución cualquier tipo de función que el gobierno esté dispuesto a asumir. Este Estado, al que podría denominarse *neoliberal,* no debería ser considerado como una versión moderna y remozada del Estado mínimo, sino que se constituye en un nuevo tipo al identificar en el equilibrio fiscal su objetivo específico, su guía.

En conclusión, desde una perspectiva cualitativa, el tipo de funciones que el gobierno adquiera guarda estrecha relación con el nivel de responsabilidad que esté dispuesto a asumir en el ejercicio de la dirección política de una sociedad.

Otra manera de aportar precisión respecto a las funciones de gobierno podría hallarse en la revisión de las cartas constitucionales. En ellas, cada órgano encuentra establecidas sus áreas de competencia y la modalidad de relación que deben establecer. Sin embargo, esta mirada excesivamente jurídica implica reducir la actividad del gobierno a la relación entre legislación y ejecución de las decisiones (Lleixa, 1999: 430). Establece un orden jerárquico entre poder ejecutivo y legislativo, al tiempo que prioriza la actividad de este último y acota excesivamente al primero. Sólo un análisis de las decisiones tomadas en ambos espacios podrá clarificar el "quantum" y la calidad de las funciones de gobierno.

Este acercamiento puede resultar útil al trabajar con una noción de gobierno en sentido amplio pero necesariamente traslada el análisis a un debate previo sobre la morfología del gobierno. Las prescripciones constitucionales sólo servirán para identificar las funciones en la medida en que sean analizadas de conformidad con las características específicas de cada diseño.

Finalmente, una crítica que con frecuencia se realiza a la perspectiva del gobierno como conjunto de funciones se ubica en los problemas de sobrecarga, entendida ésta como el exceso de demandas y la incapacidad del gobierno de procesarlas y generar políticas públicas que sean percibidas como suficientes para satisfacer los requerimientos formulados. Dos miradas analíticas se han desarrollado en torno a los problemas de sobrecarga: aquellas

que analizan sus consecuencias y las que buscan identificar las causas. Entre las primeras se puede situar a Niklas Luhman, para quien la consecuencia de la sobrecarga sería una crisis en las capacidades gubernamentales para dirigir las muy diversas decisiones adoptadas por los poderes públicos. Desde esta mirada se sostiene la existencia de una "*do nothing posture*" gubernamental o el también llamado *non facere del gobierno* (Lleixa, 1999: 430-1). Desde la segunda perspectiva, autores como Huntington, Crozier y Watanuki (1975) identifican como causa de la sobrecarga el exceso de participación ciudadana en los asuntos públicos. El aumento de canales de participación, sumado a las múltiples funciones que el gobierno ha ido asumiendo con el surgimiento del Estado de bienestar, producen un exceso de demandas que ingresan por diferentes y ahora múltiples vías. El gobierno tiene una capacidad muy limitada para agregarlas y producir en consecuencia respuestas suficientes.

No obstante, los problemas de sobrecarga remiten a las funciones ampliadas del gobierno, es decir, a aquellas que se han ido incorporando con el paso del tiempo. Nunca se ponen en duda sus dos responsabilidades elementales –defensa exterior y orden interno–, que permanecen invariables e independientes del tipo de Estado. En este aspecto, la mirada del gobierno desde la perspectiva de la acción/actuación conserva entonces su utilidad y validez.

4.3. Un conjunto de instituciones

Las instituciones son construcciones sociales que a menudo son funcionales a objetivos específicos. Son ideas sobre el gobierno traducidas en ordenamientos formales, por lo que se constituyen en una formalización de los valores imperantes en determinado contexto histórico y orientan el comportamiento de quienes integran una sociedad. Son el marco en el que se toman las decisiones políticas y por ende son explicativas de la eficacia del gobierno, al condicionar la manera en que actúa el orden político (Ridley, 1975).

Una vez asentada esta definición, cabe explicar la idea de gobierno como conjunto de instituciones. Para ello será necesario dar respuesta a tres preguntas fundamentales: ¿dónde reside el poder?, ¿cuál es su naturaleza? y ¿qué estructuras aparecen como referentes específicos del gobierno? La respuesta obvia al primer interrogante es que el poder reside en las instituciones. Pero ello sólo ocurre en virtud de dar por sentados dos procesos previos: el primero remite al cambio en relación al titular de la soberanía, es decir, a la idea moderna y democrática de que el poder reside de manera indiscutida en el pueblo, y que los gobernantes o actores obtienen su poder de autoridad por delegación. El segundo proceso refiere a la racionalización y juridización del poder político. La racionalización se da a partir de la impersonalización del mando, la diferenciación del control y la diversificación y especialización en órganos e instituciones. La juridización implica el monopolio legítimo de la violencia y la limitación formal al ejercicio del gobierno. En palabras de Alford y Friedland, ambos procesos podrían resumirse como un cambio fundamental, una ruptura que *"representó un pasaje decisivo desde la idea de un gobernante que conserva su Estado, a la noción de un orden legal y constitucional independiente, que el gobernante tiene la obligación de conservar*" (Alford y Friedland, 1991: 17).

Las instituciones, conforme un determinado ordenamiento legal y constitucional, poseen atribuciones para el ejercicio del poder con independencia de las personas que temporalmente las integran. Se deriva de aquí que la institucionalización del poder permite responder al segundo cuestionamiento, aquél acerca de la naturaleza del gobierno. Esta naturaleza se vuelve objetiva al entender al poder como inherente al cargo, y al hecho de que sólo a través de éste

se atribuye dominio a quien lo posee. La acción de los gobernantes no será ya ejecutada en su propio nombre, sino en el de la autoridad conferida, mientras que la obediencia no se debe a la persona sino a la institución de gobierno de la que la autoridad emana. Orlandi y Zelaznik sostienen al respecto que *"el poder de autoridad ya no es sólo subjetivo, no descansa solamente en el prestigio, la influencia individual o social, la reputación moral, etc., sino que pasa a ser un derecho de control político que se halla adscrito a un cargo para aquellos que 'se hallan investidos de sus derechos*'" (Orlandi, y Zelaznik, 1997: 216).

La tercera cuestión a resolver será ¿a qué estructuras remite el gobierno? La respuesta evidente es a las estructuras de toma de decisión o, en su defecto, de autoridad. Para que esta formulación tenga sentido debe previamente realizarse una doble operación: por un lado el "aislamiento" del gobierno en relación con otros conceptos que suelen ser utilizados como sinónimos –los de sistema y régimen político– y, por el otro, la clarificación del proceso decisional.

Una definición clásica de sistema político es aportada por David Easton (1992 [1953]), quien lo entiende como un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan autoritativamente valores sobre un sistema social. Conforme a esta conceptualización, el sistema político tendrá tres componentes, siendo crucial la interacción que entre ellos se establezca. Ellos son:

1) la comunidad política: los ciudadanos y todo sujeto que esté expuesto a la decisión de las autoridades y a la forma de funcionamiento del régimen,

2) la autoridad, conformada por quienes ocupan los cargos institucionales, y

3) el régimen, entendido como las normas, reglas, y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones entre las que se encuentra, lógicamente, la constitución.

El enfoque eastoniano ha sido revisado por autores como Almod y Powell (1972), Blondel (1972), y Morlino (1985) debido a la excesiva generalidad que supone. Esto ha permitido el estudio exclusivo de cada uno de los componentes del sistema político en la búsqueda de la precisión conceptual. Leonardo Morlino (1985) ha realizado un significativo aporte en torno a la noción de régimen político, identificando algunos elementos que le son propios:

1. Ideología, valores o creencias.

2. Normas o reglas de juego formalizadas para la resolución pacífica de los conflictos políticos, así como también las reglas de juego no formalizadas pero admitidas tácitamente.

3. Estructuras de autoridad, que se dividen en:

- **a.** Estructuras de decisión: distribuyen costos y beneficios dentro de la sociedad.
- **b.** Estructuras de *enforcement*: orientadas a la ejecución de las decisiones que fuerzan a la obediencia y redistribuyen los recursos de la sociedad hacia el Estado.

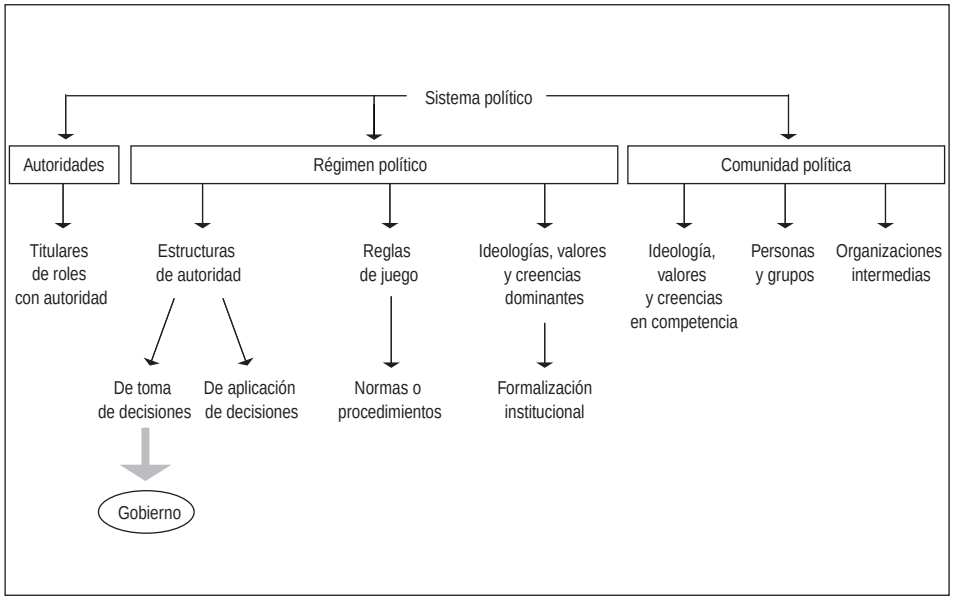
El nivel de desagregación de la construcción de Morlino permite esclarecer la relación del régimen político con los restantes componentes del sistema, al tiempo que identifica

empíricamente al gobierno con las estructuras de decisión. Se refuerza en este caso la idea del gobierno como conjunto de instituciones:

> *así, de la misma manera que régimen político no es sinónimo de sistema político, sino que constituye una parte de éste, el gobierno es, a su vez, un elemento constituyente del régimen político, de sus estructuras de autoridad y, más precisamente, de aquéllas encargadas de tomar decisiones. Los diferentes conceptos se incluyen gradualmente entre sí* (Orlandi y Zelaznik, 1997: 228).

En esta acepción es posible identificar al sistema político y al régimen político como conceptos diferenciados, sin negar por ello su conexión con el gobierno.

FIGURA 5.1: *SISTEMA POLÍTICO Y GOBIERNO*



FUENTE: ELABORADO EN BASE A MORLINO (1985).

Resta todavía ahondar en el proceso decisional, en función del cual se considerarán las instituciones de gobierno como instancias decisorias, es decir, como organismos que realizan elecciones, defienden y definen intereses y guardan algún grado de coherencia aceptable. Este proceso de toma de decisión estará influido por la forma en que los gobernantes se relacionen con otros gobernantes, con los cuadros administrativos permanentes, con la oposición política así como también con los gobernados. Esta perspectiva resulta fundamental para comprender la estructuración de dichas relaciones, que se presentan de forma secuencial. Primero se definen las preferencias, propósitos o metas que revestirán las decisiones políticas, mientras que en segundo término se evalúan los métodos y medios de ejecución. Sobre este proceso lógico actúan, además, fuerzas y factores exógenos y endógenos, que no siempre son susceptibles de control; así Deutsch llama la atención sobre estas nuevas variables intervinientes que condicionan el proceso de toma de decisión en igual medida que sus operaciones básicas (Deutsch, 1976).

"La toma de decisiones políticas constituye un conjunto de procesos que hacen al concepto mismo de gobierno y que se desarrollan con un sentido de finalidad, de dirección, de identidad y de pertenencia; es decir, procesos conscientes que tienen en mira resultados considerados instrumentalmente útiles para el gobierno" (Orlandi y Olivieri Alberti, 1998).

5. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

Si la idea de instituciones de gobierno parte de una concepción objetiva de poder, la condición de objetividad estará dada por la existencia de normas válidas para la sociedad en la que actúan, plasmadas en acuerdos sobre determinadas reglas de juego. Cabe preguntarse entonces ¿qué mecanismos deben existir para acceder a ese acuerdo sobre valores y reglas que determinarán la organización de un gobierno?

La primera respuesta es la constitución. Es necesario entonces indagar ¿qué implica para el ejercicio del gobierno contar con una constitución? Para ubicar su incidencia sobre el gobierno debe señalarse que, en primer lugar, opera sobre los tres componentes del régimen político. Así, definirá las estructuras de autoridad respectivas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con qué recursos cuentan y cómo actúan, prescribiendo qué órgano prevalecerá para definir luego la forma de gobierno. Sobre las reglas de juego, indicará los mecanismos de acceso al gobierno y la mecánica de interacción entre las instituciones. Respecto de las ideologías y valores, establecerá aquellos que serán dominantes y dignos de respeto, al colocarlos como idearios de una sociedad.

En definitiva, la constitución supone la formalización y juridización del poder político de gobierno. De acuerdo con Kelsen (1934), ésta se ubica en el vértice de la pirámide jurídica. La disposición de todos los actores a someterse libremente a las reglas de juego supone el imperio de la ley o *rule of law*. Este principio se constituirá en rector del ejercicio del gobierno en todo esquema constitucional.

La constitución se presenta entonces como el instrumento a través del cual se expresa un acuerdo colectivo y explícito. Como señala Gargarella (2000) respecto del caso norteamericano

> *la Constitución jugó un papel decisivo en la canalización institucional, y finalmente en la resolución de los conflictos sociales que distinguieron a Norteamérica durante la última mitad del siglo XVIII. Conflictos que amenazaban con resolver del peor modo, de una forma violenta y por fuera de las instituciones políticas, terminaron siendo absorbidos y procesados casi naturalmente por el nuevo sistema institucional* (Gargarella, 2000: 176).

La constitución expresa los valores acordados por una comunidad y define la organización gubernamental, por lo cual puede concebírsela como *el* momento de instauración política. Ese momento será fruto de una negociación entre actores con diferentes grados de poder, donde quizás algunos de ellos puedan incluso configurarse como actores de veto y reunir de este modo el poder suficiente como para evitar alcanzar el acuerdo propiamente dicho.

Los procesos constituyentes de la Argentina y los Estados Unidos resultan ilustrativos para explicar las interacciones entre los participantes. El primero presenta una configuración de coaliciones antagónicas, con un actor hegemónico encarnado por una Buenos Aires

capaz de evitar la constitucionalización de la Confederación. El proceso estadounidense, en cambio, se desarrolla en un espacio donde coexisten múltiples actores dominantes con potencialidad de construir alianzas hegemónicas. Sin embargo, la diversidad y el balance entre estos intereses impide el predominio de alguna alianza en particular, razón por la cual el marco institucional y constitucional común se convierte en la única herramienta para la consecución de sus objetivos (Saguir, 1998).

Filosóficamente el constitucionalismo es visto como la garantía frente a la desigualdad y la tiranía. A la idea de sociedad estamentada se opone la igualdad ante la ley ya que la legalidad expresada en la norma constitucional anula las diferencias que puedan darse en esa sociedad. Al abuso de poder contrapone la férrea distinción entre esfera pública y privada, contraste del cual emana la diferenciación entre gobierno autoritario y gobierno constitucional. En palabras de Rockman

> *gobierno constitucional es el gobierno sujeto a limitaciones legales y políticas y responsable ante los ciudadanos. Bajo el gobierno constitucional, las autoridades públicas y los ciudadanos están igualmente sometidos a la ley y a la Constitución. El concepto de gobierno constitucional institucionalizado y practicado de modo continuo es equivalente al de democracia plural o poliarquía* (1991: 345).

En este sentido, a la idea de constitución subyace la concepción de la separación de poderes como última garantía para la libertad. Por ello suele señalarse que bajo el paraguas del constitucionalismo se albergan doctrinas liberales, pluralistas y republicanas. Esto marca una relación entre gobierno constitucional y gobierno democrático, cuya naturaleza dependerá de dos factores: qué se entiende por democracia y qué papel jugará la constitución en el ejercicio del gobierno.

Lo primero que debe decirse es que para que un gobierno constitucional sea democrático, deben existir a nivel social y legal las instituciones necesarias y suficientes para definir una poliarquía.[2] En esta relación es necesario clarificar el papel de la constitución y más específicamente el nivel de su cumplimiento o la naturaleza de sus violaciones. Se establecen dos criterios a este fin (Rockman, 1991):

1. Violaciones constantes y violaciones ocasionales: las constituciones contemplan medidas provisorias y limitadas para la suspensión de garantías individuales. Si la suspensión del gobierno constitucional se prolonga indefinidamente, entonces existe una seria duda sobre la continuidad de éste y, por consiguiente, de la democracia.
2. Violaciones de disposiciones organizativas o violaciones a disposiciones esenciales: no existe gobierno constitucional si aun observándose puntillosamente la estructura organizativa se violan los derechos y garantías.

El segundo criterio permite elaborar una tipología que clarifica el papel de la constitución en el ejercicio del gobierno (Sartori, 1994). Las *constituciones nominales* son las que organizan pero no limitan el ejercicio del poder, haciendo a la ley un instrumento del poder en su calidad de determinante de la dominación del hombre por el hombre. Las *constituciones fachadas o pseudo constituciones* tienen mero valor simbólico y, aunque reconocen la necesidad de limitar el ejercicio del poder, en la práctica no hay un respeto a las libertades individuales ni a los derechos ciudadanos. Las *constituciones garantistas*, por otra parte, son las que limitan efectivamente el poder de gobierno y garantizan la libertad de los hombres, existiendo en este caso una correspondencia entre la letra y el ejercicio del poder. La constitución es un principio

al que adhiere el conjunto de la sociedad, tanto los que ocupan posiciones de poder como aquellos que obedecen. Sólo en este escenario el poder político se configura como gobierno constitucional.

La constitución es entonces uno de los instrumentos ideados para restringir el ejercicio del gobierno, cuyos límites se operativizan en la separación o división del poder. Existen dos criterios para hacerlo. El primero obedece a una consideración de tipo territorial y supone una división vertical del poder. El segundo es de tipo funcional y se corresponde con la división horizontal del poder, que separa las diferentes ramas del gobierno.

La división vertical indica la existencia de poderes territorialmente diferenciados. La concentración de poder en ámbitos locales es producto de:

1) la supervivencia de viejos poderes anclados en el territorio,

2) la creación de nuevos centros de poder locales por parte del gobierno central, y

3) el nacimiento de nuevos poderes como reacción a los intentos de centralización territorial del poder (Cotta, 1986).

Asimismo, los esquemas de división vertical del poder pueden tener dos orígenes diferenciados: el primero es el desarrollo de intereses comunes a gran escala por parte de unidades políticas preexistentes, mientras que el segundo es el surgimiento de intereses locales dentro de un débil esquema estatal-nacional previamente existente (Colomer, 2001).

El gobierno central y los poderes locales tendrán diferentes dinámicas de relación, que estarán condicionadas por la naturaleza de los controles mutuos, así como por el grado de concentración o dispersión del poder. De acuerdo con esto último es posible entonces distinguir entre gobiernos unitarios, federales y confederados.

5.1. Gobierno unitario

Según la visión de Lijphart en un **gobierno unitario** los gobiernos locales de una unidad soberana realizan una serie de funciones importantes, pero son "criaturas" del gobierno central, ya que sus poderes no están garantizados constitucionalmente, ni son autónomos a nivel financiero. No tienen áreas geográficas y funcionales claramente delimitadas que queden fuera de la mayoría parlamentaria y el gabinete (2000: 28). El autor se refiere así al Reino Unido como el ejemplo más claro de gobierno unitario.

Entre los especialistas existe consenso en considerar al gobierno unitario como una configuración que se caracteriza por:

a) la unificación vertical de la toma de decisión (concentración del poder);

b) la existencia de una administración central que: o bien designa "delegados" regionales, o bien ejerce y controla directamente el poder local;

c) la administración local es sólo un brazo ejecutor del gobierno central; d) las subunidades no tienen autonomía y no sancionan su propia constitución, y

e) el pueblo sólo vota a sus representantes a nivel nacional.

Se delinea entonces una clara jerarquía vertical en la relación entre las instituciones centrales y las instituciones territoriales locales, lo que hace que, por definición, en los modelos unitarios exista una tendencia a la fusión del poder. Estos esquemas tienden a homogeneizar

el conjunto social ya que suelen prevalecer la misma lengua y las mismas costumbres para todos los ciudadanos.

Históricamente existió una asociación muy estrecha entre la centralización, en gran medida coercitiva, del poder y la conformación de los primeros Estados-nación en la Europa occidental del siglo XV. Esta centralización fue la herramienta a través de la cual pequeñas unidades sociopolíticas pudieron encontrar una mayor protección militar frente a amenazas externas y eliminar muchas de las barreras al comercio, aunque ello implicara relegar soberanía frente a regiones (o feudos) vecinos. Sin embargo, a medida que los Estados se estabilizaron y se sometieron al Estado de derecho, los principios centralistas debieron flexibilizarse tras la progresiva complejización de la sociedad y el aumento de las reivindicaciones minoritarias.

La limitación a la centralización del poder se ha manifestado en los procesos de desconcentración y descentralización. La desconcentración es el proceso según el cual se pretende crear unidades más pequeñas, ya sea para facilitar la organización interna de la administración o para acercarla a los usuarios o vecinos. Se trata simplemente de unidades operativas del organismo desconcentrador que no pretenden representar a la sociedad en el territorio en el que actúe, ni posee autonomía en su funcionamiento.

La descentralización, en cambio, consiste en la relocalización de una actividad del gobierno o servicio público. Ésta puede ser de dos clases: política o administrativa. El segundo caso puede darse en los modelos unitarios, pues aquí lo que se distribuye son funciones y se crean órganos para cumplir cometidos específicos. Lo que se descentraliza es la ejecución de una norma; aunque no se trata de autogobierno, ya que si bien los organismos son independientes jerárquicamente del poder central, no dejan de ser responsables ante el mismo. En este caso se habla de gobierno unitario descentralizado.

Concebir hoy en día el poder político como proveniente de un único titular o centro de poder para la totalidad de sus atributos o funciones –principio fundante del unitarismo–, correspondería en todo caso a países con poca extensión territorial. El modelo unitario centralizado que asumieron el Reino Unido, Francia, Italia, Colombia y Chile, se está sometiendo desde hace casi veinte años a un proceso político descentralizador, con excepción del Reino Unido donde apenas data de los años noventa (Lijphart, 2000: 181).

La descentralización y el consecuente equilibrio entre centro y periferia no invalidan sin embargo el hecho de que los límites de acción de las subunidades continúen existiendo, en última instancia, bajo la decisión del poder central del gobierno. Éste es exclusivamente el depositario de la legitimidad democrática y funcional al definirse a nivel nacional los alineamientos de mayorías y minorías, y ponerse allí en juego la supervivencia de la comunidad política.

5.2. Gobierno federal

Según la definición de Edward Gibson (2004) el **federalismo** es un "*ordenamiento político nacional con dos o más niveles de gobierno, cada uno capaz de ejercer autoridad sobre determinadas áreas de políticas, especificadas constitucionalmente, pero en donde sólo uno de los niveles –el gobierno central– es internacionalmente soberano*". Para Riker, el federalismo es un esquema en el que cada nivel de gobierno tiene la autoridad para tomar decisiones finales con independencia del otro (Riker, 1964). Por su parte, Lijphart (2000) sostiene que un federalismo se caracteriza por:

a) existencia de una constitución escrita que especifique la repartición de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales;

b) existencia de bicameralismo, donde una de las cámaras representa al pueblo en su conjunto y la otra a las unidades constitutivas de la federación;

c) requisito de lograr mayorías agravadas en las segundas cámaras (cámaras federales) para cambiar la Constitución;

d) las unidades más pequeñas están sobrerrepresentadas en la cámara federal (la cuota de escaños elegibles es mayor a la que le corresponde según su población), y

e) por lo general, el gobierno está descentralizado.

El gobierno federal, entonces, prevé la distribución del poder entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes. Hay un acuerdo inicial para compartir el poder y no sólo delegarlo, anulando la existencia de un único centro de poder con capacidad para imponerse frente a otras unidades institucionales.

Un gobierno dividido verticalmente implica la existencia de poderes separados entre instituciones centrales y no centrales. En el federalismo estas dos instituciones tienen poderes exclusivos y, a la vez, jurisdicciones concurrentes. La existencia de poderes compartidos puede promover la cooperación y los acuerdos entre los distintos órdenes, que tiende a producir resultados consensuales (Colomer, 2001).

Las unidades territoriales son constitutivas del gobierno nacional o federal. El principio general del federalismo reconoce que éste y las unidades locales conviven anulando cualquier tipo de subordinación política y legal. La constitución, como instrumento de resolución de los conflictos entre diferentes unidades, contempla en su interior una instancia que arbitrará ante posibles disputas entre ellas. Ella institucionaliza la separación, así como las líneas de contacto entre los diferentes niveles en los que se organiza el gobierno, al tiempo que operativiza el federalismo a través de la introducción de diferentes procesos de participación democrática.

Una de las características de este gobierno es la existencia de dos cámaras con diferente principio de representación. Una busca representar la totalidad del cuerpo nacional, mientras que la segunda representa las unidades locales constitutivas del modelo federal. El bicameralismo puede ser además asimétrico, situación en la cual las cámaras poseen diferentes poderes, atribuciones y funciones.

Otra de las características inherentes a este tipo de organización territorial es la autonomía y autarquía de las unidades locales, debiendo éstas intervenir en el proceso de reforma constitucional, evitando la unilateralidad del gobierno central para la modificación de las reglas de juego.

La autarquía de las unidades locales puede verse relativizada en función de la lógica de distribución de los recursos y esencialmente de la modalidad extractiva de impuestos que el gobierno presente. La utilización del presupuesto como modalidad esgrimida para premiar o castigar a las unidades locales en su relación con el gobierno federal podría en muchos casos vulnerar los principios de igualdad y no subordinación entre actores políticos presentes en el esquema federal.

El federalismo puede expresarse en dos modalidades:

a) en el *federalismo congruente* las unidades locales y la nación como totalidad comparten características sociales y culturales, y

b) en el *federalismo incongruente* las unidades presentan "*una composición social y cultural que es distinta de una a otra y del país en su conjunto*" (Lijphart, 1987: 195).

Otra forma de subdividir al universo de los federalismos es aquella propuesta por Stepan, quien opone los conceptos de "*coming-together*" y "*putting-together federalism"* versus "*holding-together federalism*" (1999: 20-21). El primero responde al estilo clásico de federalismo norteamericano, en donde unidades autónomas deciden por voluntad propia converger hacia la federación. Es también el caso de Argentina, Australia y Suiza. Cuando esta centralización es un tanto más forzada e involucra coerción, se trata de un formato del tipo "*putting-together*", como es el caso de la ex Unión Soviética. En contraste, el tercer concepto refiere a federalismos que antiguamente eran gobiernos unitarios y luego se decide una progresiva federalización y un otorgamiento de poder constitucional a sus subunidades como una forma de evitar el colapso por conflictos civiles (como India en 1948, Bélgica en 1969 o España en 1975). Es decir, se trata de dos formas de gobierno que viraron hacia el federalismo según una tendencia inversa (desde la confederación, los primeros y desde el gobierno unitario, los segundos).

En resumen, un gobierno es federal siempre y cuando presente las siguientes características:

1. Constitución escrita que establece las atribuciones y las garantías en cada uno de los niveles de gobierno.

2. Bicameralismo.

3. Participación de las unidades locales en el proceso de reforma constitucional.

4. Grado efectivo de descentralización del poder.

El federalismo se presenta como una solución de equilibrio entre la concentración de poder implícita en el modelo unitario y la dispersión absoluta de poder propia de las confederaciones.

5.3. Gobierno confederal

El gobierno **confederal** representa la máxima expresión de la dispersión territorial del poder. Las confederaciones implican uniones entre Estados donde las instituciones centrales tienen un papel secundario y las unidades preexistentes deciden coordinar acciones en determinadas áreas de decisión política.

La característica fundamental de las confederaciones es que los miembros soberanos no están limitados constitucionalmente. Solamente están constreñidos por consideraciones coyunturales y actuarán colectivamente sólo en la medida en que cada miembro soberano juzgue que está en función de sus propios intereses (Stepan, 1999).

Las decisiones confederales se basan en la regla de la unanimidad. Esto equivale a reconocer que cada uno de los miembros posee derecho a veto: en caso de no existir unanimidad, la toma de decisiones se hace imposible. Los integrantes del órgano de gobierno central actúan como embajadores de sus propias unidades territoriales. Priman los intereses individuales, haciendo difícil la construcción de un interés colectivo que se exprese en la

institución central de gobierno. Las decisiones comunes conllevan, generalmente, arduos procesos de negociación, ya que cada unidad pugna por el logro de sus propios objetivos, que no siempre coinciden con el interés general de la confederación. Asimismo, estos modelos carecen de herramientas que obliguen a los miembros respecto de las decisiones adoptadas. La única sanción de la que se dispone ante la negativa de un miembro de cumplir los acuerdos alcanzados es la expulsión (Vallès, 2000).

Los modelos confederales presentan dificultades a la hora de tomar postura frente a determinadas cuestiones. Esto se ve acentuado por el hecho de que no existen garantías para cumplir los acuerdos celebrados ni incentivos a la cooperación más allá de la ocasional satisfacción del interés individual de cada miembro, por lo que se trata de un esquema que presenta innegables deficiencias para el ejercicio del gobierno. Hamilton ya avizoraba los problemas de la Confederación norteamericana:

> *el primero y más visible defecto de la Confederación existente es la ausencia total de sanción para sus leyes. En los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos* […]. *No hay una delegación expresa de autoridad para emplear la fuerza contra los miembros rebeldes* […] (El Federalista, XXI [1787], 1994: 82).

Y nuevamente:

> *el requisito de la unanimidad* […] *se ha fundado en la suposición de que contribuiría a la seguridad. Pero su efecto verdadero es el de entorpecer la administración, destruir la energía del gobierno* […] (XXII [1787], 1994: 89).

Las expresiones de *El Federalista* (1787) revelan la inestabilidad de las confederaciones como modelos de distribución del poder y organización del gobierno. En general, los países que adoptaron estos diseños se han disgregado o bien han entrado en una fase de transición hacia modelos de mayor grado de integración. Dos ejemplos históricos confirman esta última tendencia. El primero está representado por los Estados Unidos, que a partir de su independencia en 1776 adoptó una organización confederal. Sin embargo, al momento de su constitucionalización (1787-88) privilegió un esquema federal de distribución vertical del poder. El segundo es el caso suizo, cuyo nombre *Confederación Helvética* remite al modo de organización original. No obstante, en 1848 decide transformarse en un gobierno federal.

6. LAS FORMAS DE GOBIERNO

El estudio de las formas de gobierno requiere analizar la evolución histórica que han tenido, así como rastrear la manera en que los cientistas y filósofos políticos han concebido estos procesos de evolución organizativa. Reconocer que las instituciones de gobierno se desarrollan históricamente requiere precisar que cada una de las formas presenta rasgos nuevos y distintivos a la vez que conserva estructuras y modos de relación anteriores (Orlandi, 1998). Los vínculos que las configuraciones organizativas contemporáneas mantienen con modelos preexistentes son notorios. Reconocer sus transformaciones y mutaciones permite establecer el proceso de evolución genética de las modernas estructuras de gobierno.

La emergencia de los gobiernos modernos puede situarse a partir del desarrollo y transformación de los modelos de las monarquías europeas anteriores al siglo XIX. Orlandi sostiene que

> *en efecto, existen vínculos notables entre los modelos institucionales del gobierno democrático moderno y los que exhibe la experiencia monárquica que los ha precedido, y gradualmente, generado. Las formas de gobierno democrático han estado más fuertemente condicionadas por las que son propias de la monarquía de lo que habitualmente advertimos* […], *por haberse ido configurando, no de un modo absolutamente independiente sino dentro del propio ámbito de los regímenes monárquicos* (1998: 39).

El modo en que fueron percibidos por el pensamiento político los cambios y continuidades de las formas de gobierno puede ser sistematizado a partir de distintos desarrollos teóricos. La construcción de una línea histórica permite otorgar relevancia a las más reconocidas tipologías hasta arribar a las distinciones entre las modernas formas de gobierno.[3]

Como se mencionó, los primeros planteos sobre los diseños gubernamentales aparecen asociados al pensamiento clásico de Aristóteles. La tipología que aporta en *Política* (322 a.C.) se convertirá en una de las más influyentes y reconocidas. La construcción se realiza a partir de dos criterios diferenciadores: uno cuantitativo, que remite a la cantidad de personas a cargo del gobierno, y otro cualitativo, dado por la orientación asumida por los mismos.

El primer parámetro establece si el gobierno será ejercido por una persona (en cuyo caso se denominará *monarquía*), pocas (*aristocracia*) o por la mayoría de ellas (*república*). El segundo criterio permite evaluar si lo que se busca es el bien de toda la comunidad o el beneficio propio, dando pie a la distinción entre formas de gobierno "buenas" y formas "corruptas". Aristóteles define una concepción tripartita que opone a la monarquía, la aristocracia y la república a sus tres contrapartes desviadas: la tiranía, la oligarquía y la democracia, respectivamente.

Los cinco siglos comprendidos entre la Alta y Baja Edad Media representan una desviación respecto de los planteos aristotélicos, sin llegar a constituir una ruptura en términos analíticos. En este período se asiste a un cambio más profundo que excede las formas de gobierno, pero que no por ello deja de contenerlas. Con la fe y la religión como focos centrales de análisis, el problema político se ubica en la distinción, separación o eventual integración entre el poder temporal y el poder espiritual.

La desviación respecto del modelo aristotélico se ubica en los escritos de San Agustín de Hipona (426) para quien toda estructura política es contingente. Prevalece una concepción del gobierno construida a imagen y semejanza del ordenamiento divino donde impera un solo Dios. Según el pensador, el modelo de gobierno terrenal debería ser el monárquico, sin más fundamento que la imitación al gobierno divino.

Santo Tomás de Aquino (1272), en cambio, reintroduce el debate presentado por Aristóteles. La forma de gobierno monárquica no se presenta como un sucedáneo imperfecto, sino como el producto de una derivación lógica: *"en política, como en la naturaleza, lo múltiple procede de lo uno, del Dios creador y gobernador de todas las cosas; un solo jefe es, entonces, la mejor solución*" (Colombo, 2003: 48).

Con el Renacimiento y el consecuente antropocentrismo, las consideraciones medievales serán dejadas de lado. En los desarrollos teóricos de Nicolás Maquiavelo puede ubicarse una primera ruptura respecto de la tipología de Aristóteles. En *El príncipe* (1513) introducirá una nueva categorización de las formas de gobierno. Al criterio numérico de los clásicos le agrega una distinción fundamental: cuán concentrado o disperso se encuentra el poder. Remarca así la separación entre monarquía y república, opacando la importancia de las formas inter-

medias –aristocracia, oligarquía– que serán evaluadas como meros esquemas de transición de una hacia la otra.

Los pensadores de la Inglaterra del siglo XVII serán quienes provoquen la segunda ruptura en esta línea teórica. Estarán influenciados por las discusiones de su época acerca de la titularidad de la soberanía, los conceptos de representación y los poderes constitucionales.

En el *Leviatán*, Thomas Hobbes (1651) –un espectador privilegiado de la guerra civil– apunta fundamentalmente a justificar el poder absoluto, argumentando que éste es construido artificialmente a partir del consentimiento de individuos o súbditos, cuya voluntad sólo emerge a través de la voz de su representante. John Locke (1690), al mirar los efectos del enfrentamiento y aproximarse a los episodios de la Gloriosa Revolución, en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* no busca ya la argumentación del poder soberano sino, por el contrario, fundamentar la necesidad de su limitación. A partir de la discusión entre estos dos autores surge la fundamental diferenciación entre gobierno absoluto y gobierno limitado, que luego será retomada y reconceptualizada.

La tercera ruptura teórica se da a partir de los escritos de Montesquieu (1748) quien, en *El espíritu de las leyes*, retoma el contenido de las dos rupturas antes mencionadas e identifica tres nuevas formas. Estas formas son la república –aquella forma donde el poder reside en el pueblo–, la monarquía –donde un solo hombre gobierna concentrando todo el poder– y por último, el despotismo –donde también la soberanía reside en sólo un hombre pero que no se ajusta a ninguna ley, actuando de acuerdo con su propia voluntad. Esta tercera ruptura hace hincapié en evitar la concentración del poder, el peligro de la tiranía y el despotismo. Conduce a la teoría de la separación de poderes y remite directamente a la estructuración moderna de las formas de gobierno.

Cabe resaltar que el pensamiento político sobre las formas de gobierno ha estado marcado por dos controversias que responden a diferentes momentos históricos. La primera de ellas, propia de la Antigüedad, se debate acerca de la existencia de formas "buenas" de gobierno. La segunda, más actual, se concentra en analizar cuál será la forma de gobierno más estable, y qué forma de gobierno se adapta mejor al contexto en el que actúa o pretende ser instaurada. Esta visión considera superada la discusión anterior, asumiendo el hecho de que no existen formas de gobierno buenas o malas *per se*.

La evolución de las instituciones de gobierno ha estado condicionada por el pasaje de la monarquía a los regímenes democráticos. Ese pasaje se ha visto atravesado por tres procesos:

1. La centralización del poder y la instauración de monarquías absolutas;
2. El desarrollo de un sistema articulado de controles políticos y el surgimiento de un cuerpo técnico que asiste al rey, que da lugar a las monarquías limitadas, y
3. El cambio en las fuentes de legitimidad y de soberanía, que pasan de lo sacro-tradicional a lo racional-legal.

Sólo a partir de que los tres procesos se hayan completado podrá hablarse de regímenes democráticos. La distinción entre ellos responde a tres criterios:

1. La naturaleza de la legitimidad, relacionada con la modalidad de acceso al cargo;
2. El carácter del órgano ejecutivo, y
3. La relación entre las diferentes estructuras de toma de decisiones.

Se llega así a las clasificaciones modernas, que a partir de estos elementos distinguen tres formas de gobierno democráticas: los parlamentarismos, los presidencialismos y los semipresidencialismos.

6.1. Parlamentarismo

6.1.1. DEFINICIÓN

Según Lijphart (1987) los **parlamentarismos** se caracterizan por:

a) el jefe de Gobierno y su correspondiente gabinete son responsables ante el legislativo, en el sentido en que dependen de la confianza del mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura;

b) los primeros ministros son formalmente siempre elegidos por el legislativo, y

c) el poder ejecutivo es colectivo o colegiado, por lo que la toma de decisiones recae en todo el gabinete.

Para Sartori el principio fundador de los parlamentarismos es que el parlamento es soberano. Esto significa que

> *no existe una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder ejecutivo-legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento* (1994: 116).

Puede decirse, entonces, que *la naturaleza de la legitimidad* en esta forma por la elección del gobierno es indirecta, en tanto que el parlamento es elegido de manera directa por el voto popular. *El órgano ejecutivo presenta una estructura* de tipo dual y colegiado, mientras que entre las diferentes *estructuras de toma de decisión* existen medidas de intervención recíprocas.

6.1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El advenimiento del parlamento como espacio de atracción política enfrentado al monarca encuentra su antecedente histórico en los protoparlamentos de representación estamental convocados por la monarquía. Estos estamentos eran el clero, la nobleza y la burguesía. La introducción de este último le permitió al rey controlar a los otros dos a la vez que adquirir mejor financiamiento para sus empresas de conquista. En Gran Bretaña, el creciente poder del parlamento se cristaliza en la *Carta Magna* de 1215 exigida a Juan Sin Tierra, al establecerse que "*el monarca debía obedecer la ley y la obligatoriedad para él de someter cada tributo al asentimiento del Consilium convocado al efecto y el derecho de petición para los hombres libres del reino*" (Orlandi, 1998: 55). El progresivo incremento de poder de la institución parlamentaria obedece a la exigencia por parte de sus miembros de garantías a sus privilegios, junto con el reclamo sobre el control del reclutamiento de tropas y las contribuciones financieras. De esto último se deriva el principio *"no taxation without representation"* (ninguna tributación sin representación).

El desarrollo de controles y restricciones sobre las acciones emprendidas por los monarcas produce una jerarquización de la institución parlamentaria. Ésta, en tanto órgano dotado

de legitimidad popular, irá adquiriendo un status equiparable al de la Corona y asumirá la función de aprobar o desaprobar las iniciativas por ésta propuestas. El pasaje del absolutismo monárquico hacia monarquías de tipo constitucional implica un enorme impulso hacia la instauración de los modernos parlamentarismos.

Los poderes burocráticos adoptaron la forma de Consejos de Estado integrados por ministros sobre quienes recaía la doble función de asesorar al rey y ejecutar su decisión. Estos consejos se constituyen luego en gabinetes del monarca, al tiempo que surge una figura que desempeña poderes ministeriales cualitativa y cuantitativamente diferentes a los de sus pares: el primer ministro. El rey ejerce entonces sus funciones de gobierno apoyado en el primer ministro y el gabinete, y cuenta todavía con una facultad decisiva: la posibilidad de disolver el parlamento. Éste posee funciones legislativas y un papel trascendental: ratifica las decisiones reales y apoya la propuesta del monarca para que el primer ministro pueda entrar en funciones.

En el transcurso de la monarquía constitucional la dinámica de la relación entre el monarca y el parlamento irá sufriendo modificaciones, cuyo corolario será la instauración definitiva en el siglo XVIII de la monarquía parlamentaria. El monarca irá así perdiendo cada vez más poder hasta llegar a situarse en una posición meramente simbólica como Jefe del Estado, mientras que un primer ministro terminará asumiendo la totalidad de las funciones gubernamentales y reafirmando su dependencia y responsabilidad frente al parlamento.

Éste es el modo en que las instituciones parlamentarias se desarrollaron históricamente en Gran Bretaña, hasta asumir su forma actual. Luego de su afianzamiento, el modelo se difundirá por toda Europa que, con diversas modificaciones, adoptará esta forma de gobierno a partir del siglo XIX. Es posible demostrar a partir del desarrollo institucional inglés que la adopción del parlamentarismo no es producto de un hecho deliberado, sino que es el resultado de un largo proceso histórico que comienza a tomar forma a partir del siglo XVII y que sólo mucho tiempo después tendrá su correlato a nivel teórico.

6.1.3. CARACTERÍSTICAS

En función de lo antedicho, las principales características distintivas de los sistemas parlamentarios son:

1. La legitimidad indirecta del gobierno.
2. El carácter colegiado del órgano ejecutivo.
3. La fusión de poderes entre los órganos ejecutivo y legislativo.
4. La elección directa, y por un período flexible, del parlamento.

El Poder Ejecutivo

En el parlamentarismo, el poder ejecutivo es dual: se encuentra integrado por el gobierno y por la jefatura del Estado. Las dos instituciones presentan una diferenciación de tipo funcional, siendo el jefe del gobierno quien se encarga de la orientación político-administrativa, mientras que la representación básicamente simbólica y de corte ceremonial queda a cargo del jefe del Estado.

El órgano ejecutivo de gobierno es colegiado, ya que está conformado por un primer ministro y otros ministros que tienen a su cargo la administración de las distintas áreas de políticas. El primer ministro, cuya denominación varía según el país, se coloca en el vértice de ese cuerpo, que se denomina *gabinete*. Todos los integrantes de éste, incluido el primer ministro, son por lo común al mismo tiempo miembros del parlamento.[4]

La jefatura del Estado también presenta variaciones de acuerdo con el país que se analice, siendo un cargo ocupado en las monarquías parlamentarias por el rey, mientras que en los países republicanos ese lugar simbólico lo ocupa un presidente. Este último accede al cargo a través de una elección del parlamento –o de un colegio electoral– y lo ostenta durante un período fijado de antemano.

En lo que respecta a la elección y duración del mandato, en los sistemas parlamentarios los gobiernos son siempre designados, apoyados y destituidos merced al voto del parlamento. En este sentido, la elección del primer ministro es de tipo indirecta. La forma que el proceso asuma dependerá de dos condiciones: el papel que tenga en cada caso el jefe del Estado y la exigencia o no de una ratificación parlamentaria explícita.

La investidura del primer ministro puede, en función de esto adoptar cuatro configuraciones. La primera de ellas se da cuando el monarca propone el ocupante del cargo y es el parlamento a través de un voto de confianza quien ratifica la designación. En la realidad ocurre que la función del jefe de Estado es meramente formal, puesto que su propuesta tendrá una correspondencia total con los resultados electorales, como es el caso de la mayoría de las monarquías parlamentarias. En la segunda de ellas, se lo elige a propuesta del rey, pero sin necesidad de voto explícito de confianza, lo que permite el surgimiento de gobiernos minoritarios, como ha ocurrido y ocurre en los países escandinavos. Estos gobiernos son aquellos cuyo apoyo efectivo no llega a constituir una mayoría absoluta del parlamento. De acuerdo con una tercera modalidad, el presidente es quien propone y el parlamento ratifica explícitamente, como en la mayoría de las repúblicas parlamentarias. Por último, puede ocurrir que sea el propio parlamento quien eleva la propuesta y procede a la designación, sin intervención del jefe del Estado.

La designación del resto de los miembros del gabinete también presenta variaciones de acuerdo con los casos, aunque de manera genérica suele producirse a propuesta del jefe del gobierno con una posterior ratificación parlamentaria.

En cuanto a la duración del mandato del jefe del gobierno puede decirse que la responsabilidad parlamentaria se vuelve básica, ya que es también la institución parlamentaria la que posee la facultad de proceder a la destitución de aquél. El proceso puede asumir dos formas diferentes: una de ellas, a partir de un pronunciamiento contrario al jefe del gobierno, desaprobando un pedido de confianza por parte de éste. Según la otra modalidad, el parlamento expide un voto de desconfianza o censura hacia el primer ministro a instancias de sus propios miembros. A partir de esto se deduce claramente que el mandato del ejecutivo en esta forma de gobierno no se halla sujeto a ningún tipo de plazo y su duración depende de la conservación del apoyo parlamentario. La pérdida de este aval implica consecuentemente la caída del gobierno.

El Poder Legislativo

El parlamento es el único de los órganos del gobierno con posibilidad de reclamar una legitimidad democrática directa a partir de su elección popular. Los parlamentarios en esta

forma de gobierno no poseen mandatos fijos, ya que a su poder de investir, apoyar y destituir gobiernos se le contrapone la facultad de éstos de disolver el cuerpo parlamentario.

El primer ministro cuenta con la posibilidad de apelar al jefe del Estado para solicitarle disolver el parlamento, lo que implica un consiguiente llamado a elecciones para lograr una nueva conformación del cuerpo, y en consecuencia, la designación de un nuevo gobierno. En la mayoría de los casos, este mecanismo no suele ser puesto en práctica, y actúa solamente como un elemento de carácter disuasorio ante posibles censuras por parte del parlamento.

Esta descripción revela la existencia de medidas de intervención recíproca de un cuerpo sobre el otro, por lo que se presenta como un esquema de *interdependencia por integración* (Loewenstein, 1957). No existe independencia entre los poderes de gobierno ni tampoco una separación, sino que, por el contrario, su principal característica es la fusión de los poderes.

Tipos de parlamentarismo

Más allá de la posibilidad de establecer características definitorias, es preciso reconocer que de hecho existen múltiples e importantes diferencias entre los modelos parlamentarios (Sartori, 1994). Existen al menos tres tipos principales. Situados sobre un continuo, se encuentra en un extremo el modelo de Westminster; en el otro el modelo clásico de gobierno por asamblea y en el medio el modelo de parlamentarismo controlado.

En el **modelo Westminster** –también denominado "parlamentarismo inglés", "de primer ministro" o "de gabinete"– el poder ejecutivo prevalece por sobre la asamblea legislativa. Estas diferencias se encuentran fundadas en el sistema de partidos y en la fragmentación que éstos presenten, influyendo así en la dinámica de relación entre los poderes de gobierno. Según Sartori (1994), la relación que el jefe del gobierno posee respecto a los demás integrantes del poder ejecutivo adopta la modalidad de *un primero por encima de sus desiguales*. Se trata de un modelo en el cual el jefe del gobierno es quien realmente dirige y lleva adelante el curso del gobierno, conformado a partir de un solo partido. El jefe del poder ejecutivo es a la vez el de su partido y difícilmente pueda ser destituido por un voto parlamentario. Gobierna sobre los ministros de su gabinete, que se encuentran a él subordinados y puede tanto designarlos como reemplazarlos según su parecer.

Deben ser precisadas, sin embargo, ciertas condiciones para que esta modalidad pueda ponerse en práctica. Las mismas poseen dependencia unas con respecto a las otras y refieren a la existencia de elecciones a simple pluralidad de sufragios –un sistema en el cual obtiene la banca aquel candidato que supera por lo menos en un voto a su contrincante–, un sistema bipartidista y la presencia de una fuerte disciplina partidaria. Gran Bretaña constituye el ejemplo más acabado (para mayor información respecto de elecciones y sistemas de partidos véanse capítulos 6 y 7).

En el caso del **parlamentarismo de asamblea**, el primer ministro es *un primero entre iguales.* Alude a todos los tipos de parlamentarismo clásico en donde el jefe de gobierno se renueva junto con todo su gabinete. El peso de los partidos políticos en la conformación del gabinete resulta fundamental en este tipo de gobiernos. Probablemente el caso italiano represente el mejor ejemplo. Durante cuarenta años de la I República (1953-1993) la conformación de los gobiernos italianos no estuvo sujeta a ninguna influencia del voto de la ciudadanía. La composición gubernamental se encontraba condicionada por permanentes cambios a lo largo de un mismo período legislativo. Los partidos políticos contaban con un amplio poder

y control sobre el electorado, que desconocía absolutamente a los candidatos a presidente del consejo de ministros (tal la denominación del jefe de gobierno en esta modalidad de parlamentarismo) a la vez que no ejercía control alguno sobre lo actuado por los partidos. Este tipo también encuentra su correlato empírico en la III y la IV República Francesa.

En el caso de los **parlamentarismos controlados**, el jefe de gobierno es *un primero entre sus desiguales*, ya que puede no ser líder del partido oficial, y su permanencia en el cargo es esperable aun ante recambios en el gabinete, dado que este último no es nombrado por el parlamento. Posee la capacidad de destituir a sus ministros, pero éstos no tienen la misma facultad con respecto a él. En este modelo se da la existencia de más de dos partidos, y la presencia de un sistema electoral no mayoritario. El caso alemán desde la segunda posguerra al presente representa un buen ejemplo.[5] Este modelo es producto de su historia reciente y por lo tanto su existencia se debe básicamente al aprendizaje institucional. Las características que distinguen a este caso son la prohibición constitucional de los partidos antisistema, el establecimiento de una barrera electoral alta y la existencia del llamado "voto constructivo de censura". La última de estas prescripciones se revela como la característica más saliente y refiere a la imposibilidad de destitución del canciller (el primer ministro en esta modalidad de parlamentarismo) a menos que se posea de antemano el nombre de su sucesor. Tal dispositivo se fundamenta en la necesidad de evitar que el gobierno sea removido tan sólo por la existencia de un "consenso negativo".

6.2. Presidencialismo

6.2.1. DEFINICIÓN

Una definición sobre el **presidencialismo** es aquella que provee Sartori, al sostener que un presidencialismo es tal cuando el presidente:

a) es electo popularmente;

b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su período preestablecido, y

c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa (Sartori, 1994: 99).

A esta definición Shugart y Carey agregan que además el presidente tiene garantizada constitucionalmente cierta autoridad en materia legislativa (Shugart y Carey, 1992: 19). Otras definiciones más acotadas consideran que el presidencialismo se caracteriza por la elección separada y directa del ejecutivo y de la legislatura por un mandato fijo (Mettenheim, 1997a: 2 y 11), o bien exclusivamente por la existencia del mandato fijo del presidente (Riggs, 1994: 77).

Vale decir que con respecto a *la naturaleza de la legitimidad* de los poderes ejecutivo y legislativo ésta es directa, ya que tanto el presidente como el congreso son electos por el voto popular. Por otra parte, el *órgano ejecutivo presenta una estructura* unipersonal, y entre las diferentes instancias de *toma de decisión* no existen medidas de intervención recíprocas, sino una interdependencia por coordinación (Loewenstein, 1976 [1957]).

6.2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En claro contraste con el parlamentarismo, el presidencialismo nace como una obra de ingeniería constitucional diseñada exclusivamente para responder ante una situación so-

ciopolítica específica, en vez de ser el resultado de un aprendizaje institucional de siglos. En los fundamentos de dicha creación se encuentran como sus sustentos teóricos el iluminismo francés, expresado en la fórmula de Montesquieu (1748), y la doctrina constitucional, como prescripción de reglas de conducta para el gobierno. En la práctica se reconoce en su diseño características de las formas monárquicas.

La estructura monocéntrica del poder aparece aquí vertida en un molde republicano. Según *Madison "la energía del gobierno requiere no sólo cierta duración del poder, sino que éste sea ejercido por una sola mano*" (*El Federalista*, XXXVII [1787], 1994: 149). Al mismo tiempo sostiene que

> *podemos definir una república o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella…* (*El Federalista*, XXXIX [1787], 1994: 159).

La forma de gobierno presidencial nace como republicana, pues consagra la legitimidad popular de los órganos de gobierno. La estructura organizativa de poder obedece también a factores asociados a la evolución del parlamentarismo. El poder separado, dividido y equilibrado busca evitar la tiranía, no sólo del titular del ejecutivo, sino también del Congreso y respetar de este modo la autonomía de los poderes. Según Orlandi (1998: 81):

> *Madison lo explicó crudamente: que se pudiera contrarrestar la ambición con ambición. Como los gobernantes estarían interesados en incrementar más y más sus propias cuotas de poder, era imprescindible dividirlo en ramas, dotando a sus respectivos integrantes de motivaciones para que los miembros de una rama controlasen a los de otra. En este sentido el Jefe de Gobierno se encuentra limitado por las ambiciones de los integrantes del legislativo, al tiempo que éste estaría dividido en dos cámaras que se vigilarían la una a la otra y el ejecutivo estaría dotado de capacidad de veto sobre las sanciones del legislativo y el poder judicial quedaba autorizado a controlar el alcance y contenido de las leyes dictadas por el legislativo; los magistrados judiciales serían nombrados por un acuerdo entre el ejecutivo y una de las cámaras del legislativo, siendo pasibles de ser removidos por el juicio político –al igual que el Presidente– llevado a cabo por el Congreso.*

En términos históricos el modelo norteamericano es el máximo referente del presidencialismo. Su construcción estuvo condicionada, ya que para las trece colonias norteamericanas la ruptura con la metrópoli significó a la vez una separación definitiva de la monarquía como modelo de gobierno a ser imitado. Asimismo, la presencia de un principio representativo y de control en la época colonial se expresó a nivel federal. Las estructuras de asamblea y ejecutivos designados electoralmente con competencias constitucionales se trasladaron entonces al ámbito nacional.

Del mismo modo en que Madison ofrecía a través de *El Federalista* (1787) los fundamentos para justificar la concentración del poder ejecutivo en una única figura, Alberdi hace otro tanto en *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (1852).

Este pensador se preocupa por ahondar en la problemática de los pueblos latinoamericanos y sus dificultades para acceder a la república verdadera, y expresa

> *¿No habría en tal caso un gobierno conveniente y adecuado para andar este período de preparación y transición? Lo hay, por fortuna, y sin necesidad de salir de la república.* […] *Esa solución tiene un precedente feliz en la República sudamericana, y es el que debemos a la sensatez del pueblo chileno, que ha encontrado en la energía del poder del Presidente las garantías públicas que la monarquía ofrece al orden y a la paz, sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano. Se atribuye a Bolívar este dicho profundo y espiritual: "Los nuevos Estados de la América antes española necesitan Reyes con el nombre de Presidentes"* (Alberdi, 1974: 71-72 [1852]).

6.2.3. CARACTERÍSTICAS

Al igual que en las democracias parlamentarias, no existe un modelo único de presidencialismo. Aunque cada país presenta características particulares que pueden alejarlo o acercarlo más al modelo puro, es posible identificar algunos elementos distintivos:

1. Elección popular directa o casi directa del presidente y el congreso.

2. Unipersonalidad del órgano ejecutivo.

3. División de poderes.

4. Existencia de mandato fijo para el presidente y el congreso.

Poder Ejecutivo

La unipersonalidad del cargo implica que en una misma figura se concentra la jefatura del Estado y la del gobierno.

Una segunda consecuencia derivada de la indivisibilidad de la autoridad es la claridad que supone en la línea de mando, ya que sólo el presidente dirige el gobierno. La conformación del gabinete depende pura y exclusivamente de él, quien designa y remueve a sus ministros. Éstos no pueden integrar el parlamento simultáneamente. El gabinete representa en los gobiernos presidenciales un escenario donde pueden expresarse las diferentes ramas de un partido, donde se consigue un equilibrio entre políticos y técnicos, e incluso puede constituir un "pago, compensación o retribución lateral" a los apoyos de campaña. Independientemente de estas consideraciones, sólo el presidente posee poderes formales y por ende es responsable exclusivo de las decisiones adoptadas. Al respecto, Loewenstein sostiene que

> *lo que en sistema americano se llama gabinete es, en realidad, una agrupación, más o menos amorfa, de los jefes de departamento y otros consejeros del Presidente, careciendo totalmente de carácter colectivo. El Presidente, al tomar su decisión política, puede solicitar y seguir el consejo de sus colaboradores oficiales o de su kitchen cabinet –la expresión popular para sus consejeros privados– pero, en último término, asumirá exclusivamente la responsabilidad política…* (1982: 239).

La idea de mandato fijo implica que tanto el presidente como los congresistas duran un tiempo determinado en sus funciones, no pudiendo acortarse dichos plazos en virtud de la intervención de un poder en otro, con la salvedad de los casos excepcionales como el juicio político. En términos estrictos, en la forma de gobierno presidencial, el titular del ejecutivo no es designado o removido mediante el voto parlamentario.

La elección presidencial siempre es producto de la celebración de votaciones populares. De allí entonces que su legitimidad sea directa y no delegada como en el caso del parlamentarismo. Sin embargo, la elección de un presidente puede contemplar la existencia de un cuerpo que intermedie entre la manifestación de la voluntad popular –comicios– y la designación presidencial.

Giovanni Sartori (1994) contempla tres formas de elección del presidente, de las cuales una es directa y dos de ellas son indirectas. La primera es la **elección directa**, que tiene lugar cuando el candidato que gana las elecciones es designado presidente sin más trámite, ya que no existe ninguna instancia intermedia entre los votantes y la elección del primer mandatario. La gran mayoría de los presidencialismos responden a esta forma. La segunda forma es la **elección indirecta a través de un colegio electoral**. Los votantes se pronuncian a favor de una figura presidencial tras elegir a los electores que adhieren al mismo, y que se reunirán en un segundo momento para consagrar al presidente. Según Sartori, ésta es una manera sólo formalmente indirecta, pues no existe mayor margen de decisión de los electores para torcer la voluntad popular en esta segunda instancia. Es el caso de Argentina con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 y los Estados Unidos en la actualidad. Una tercera forma de elección es aquélla de carácter **indirecto**. En este caso existe un cuerpo intermedio entre la voluntad de los votantes y la elección final del presidente que sí tiene la potestad de alterar las preferencias del electorado. El caso ejemplificador lo constituye Bolivia, en donde el congreso debe elegir entre los dos candidatos más votados si ninguno de ellos reuniera la mayoría absoluta de los votos.

Con respecto a la duración de los mandatos presidenciales, no existe un parámetro universal, al igual que en lo que respecta a las posibilidades de reelección. Los mandatos van desde los cuatro hasta los seis años, y en las últimas décadas predominó una tendencia hacia el acortamiento de los períodos junto con la incorporación de la reelección (Carey, 2003).

Si bien el análisis de la división de poderes es de gran importancia para comprender la naturaleza del presidencialismo, para entender el funcionamiento de este diseño en la práctica es necesario examinar no sólo estas reglas electorales sino también los poderes presidenciales, igualmente relevantes. En este sentido debe tenerse en cuenta a Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (2002) y Haggard y McCubbins (2001) quienes permiten identificar dos tipos de poderes presidenciales: los constitucionales y los partidarios.

Los primeros pueden desagregarse en legislativos o exclusivamente presidenciales. Son considerados poderes legislativos aquellos que le permiten al presidente ejercer funciones asignadas de ordinario al congreso. Scott Mainwaring y Matthew Shugart (2002) los clasifican en **proactivos**: aquellos que le permiten al presidente establecer o tratar de establecer un nuevo statu quo, o **reactivos**: aquellos orientados a defender el statu quo contra las tentativas de modificación realizadas por el legislativo.

Entre los poderes de naturaleza legislativa proactivos se encuentran los decretos, la prerrogativa de declaración del estado de sitio, la intervención federal a las provincias y el veto parcial. Entre los poderes legislativos reactivos, el veto total y la facultad de convocar a plebiscito o referéndum. Respecto de los poderes exclusivamente presidenciales se puede señalar a la facultad de conformación del gabinete.

En segundo lugar, los poderes partidarios guardan estrecha relación con la estructuración del sistema de partidos y se constituyen en un indicador significativo a la hora de medir

la influencia presidencial sobre la mayoría oficial en la legislatura, a la vez que el grado de disciplina partidaria.

La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios permite establecer una tipología e identificar modalidades de ejercicio del gobierno por parte del presidente:

TABLA 5.1: *PODERES CONSTITUCIONALES Y PARTIDARIOS DE LOS PRESIDENTES*

		Poderes partidarios			
		Con mayoría parlamentaria		**Sin mayoría parlamentaria**	
		Líder partidario	**No líder**	**Líder partidario**	**No líder**
Poderes constitucionales	Sí	Mayor grado de dominio	Influencia significativa sobre la legislación	Puede conservar influencia significativa sobre la legislación	
	No	Dominante	Muy débil	Débil	

FUENTE: ELABORADO EN BASE A MAINWARING Y SHUGART (2002: 49).

La existencia o no de una cláusula de reelección afecta también la naturaleza de los poderes presidenciales. Tendrá un efecto sobre el nivel de concentración de poder en manos del presidente así como en su capacidad de ejercicio. Simultáneamente incidirá sobre el control partidario que éste pueda esgrimir. Si bien en los sistemas latinoamericanos la cláusula de no reelección fue ideada para frenar la aspiración de dominio absoluto de los caudillos con pretensiones de perpetuarse en el poder, la ausencia total de reelección ha dado lugar al fenómeno del *lame duck* ("pato rengo"), que alude a la pérdida de poder presidencial que se produce tiempo antes de finalizar el mandato, al conocerse con certeza que la misma persona no podrá continuar en el cargo (Shugart y Carey, 1992; Carey, 1997).

Poder Legislativo

Como se ha señalado, en esta forma de gobierno los miembros del congreso poseen un mandato fijo, mientras que el presidente no cuenta con la facultad de disolver el órgano legislativo. Simultáneamente, el gabinete no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario, lo cual lo convierte en una prerrogativa exclusivamente presidencial.

La existencia de dos poderes de gobierno con competencias exclusivas y ausencia de medidas de intervención recíproca prefigura un escenario donde los incentivos para la cooperación son escasos. En tal sentido, es posible visualizar dos esquemas de gobierno a partir de la relación que se establezca entre el presidente y el congreso. La primera de ellas alude a la idea de gobierno unificado, donde el presidente posee una mayoría parlamentaria en ambas cámaras, que dirige y controla a partir de una fuerte disciplina partidaria: "*el Poder ejecutivo del Presidente se unifica con el poder legislativo de su mayoría en el Congreso*" (Pasquino, 2004: 124). La segunda configuración, por oposición a la primera, será denominada gobierno dividido. Aquí no existe unión entre los dos poderes, sino que a la separación institucional se le adiciona la división política. Tres factores inciden en la conformación del gobierno dividido:

- los institucionales, dados por la existencia de dos cámaras;
- los políticos, determinados por los poderes de decreto y de veto del presidente, y la facultad congresional de oponerse a los vetos mediante a la insistencia (o bien la obligatoriedad constitucional de ratificar decretos);
- los partidarios, que dependen del número de partidos presentes en el congreso y la posibilidad de configurar alianzas, ya sea de manera permanente o circunstancial.

En un intento por clarificar qué se entiende por gobierno dividido, Pasquino (2004) señala que lo significativo es que el presidente debe rendir cuentas al menos a una de las ramas del congreso: aquélla dominada por la oposición. Sin embargo, el análisis más objetivo de esta configuración radica en que la mayoría de bancas en ambas cámaras sea dominada por el partido contrario al presidente.

La dinámica de relación entre el ejecutivo y el legislativo en este escenario afectará el ejercicio del gobierno, dando lugar a cinco posibles resultados:

- parálisis en la toma de decisiones;
- alto nivel de conflicto;
- microlegislación producto de negociaciones y compromisos;
- altos costos para la toma de medidas de gobierno;
- desviaciones significativas de los preceptos básicos del presidencialismo: amenaza de disolver el congreso, amenaza de juicio político (*impeachment*).

No existe acuerdo unánime sobre cómo catalogar al gobierno dividido. Para ciertos autores –enrolados en la teoría de la "elección racional"– éste constituye un óptimo, ya que supone un respeto a las preferencias de los electores, y con ese fin se ha previsto el diseño gubernamental. En cambio, las críticas a esta visión apuntan al inmovilismo y bloqueo, y por lo tanto a la no satisfacción de las demandas y expectativas del electorado.

6.3. Semipresidencialismo

6.3.1. DEFINICIÓN

Según la definición de Sartori un diseño **semipresidencial** se caracteriza por tener un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo *en y por* el parlamento. Se trata de una forma "mixta" de gobierno, que se encuentra entre el gobierno presidencialy el parlamentario. Sustituye la estructura monocéntrica de autoridad del presidencialismo y pasa a basarse en la idea de poder compartido: *"el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo"* (1994: 136).

En este sentido, puede establecerse que la *naturaleza de la legitimidad* de esta forma presenta una combinación de la elección popular directa de un presidente con la elección indirecta de un primer ministro, así como un parlamento electo directa y popularmente. El *órgano ejecutivo* presenta una estructura de autoridad dual, ya que es compartido entre el jefe del Estado y el jefe del gobierno, mientras que las *diferentes estructuras de toma de decisión* presentan una relación compleja entre el jefe del Estado, el jefe del gobierno y el parlamento.

6.3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El origen de esta forma de gobierno intermedia puede retrotraerse históricamente a la constitución de la República de Weimar (1919-1933). Será sin embargo, la constitución francesa de 1958 la que abone el terreno hacia la construcción formal de este diseño. Es erróneo, no obstante, derivar el semipresidencialismo de aquella letra constitucional, ya que será sólo a partir de la introducción en 1962 de la elección presidencial popular y directa, así como de la práctica política iniciada por el general Charles de Gaulle, cuando esta forma adopte su configuración definitiva.

Este diseño de gobierno presenta una historia teórica controversial. Duverger (1981 [1977]) fue el primero en utilizar el término semipresidencialismo, para referirse a él de un modo crítico por incluir bajo una misma denominación diseños diferentes:

> *toda clasificación es arbitraria, justificándose solamente por su uso* […] *relacionar a los países que tienen la experiencia de una constitución semi-presidencialista, analizarlos juntos permite comprender mejor la naturaleza de nuestro propio sistema, sus diversas posibilidades de evolución, los factores que lo condicionan* (Duverger, 1981: 4).

En efecto, el propio Loewenstein (1957) se abstiene de considerar este modelo como una forma en sí misma, puesto que para él se presenta como un tipo especial dentro de la clase de los parlamentarismos (aunque esto es natural, puesto que sus escritos son anteriores al florecimiento de la mayoría de los semipresidencialismos que se conocen).

Las clasificaciones contemporáneas complejizan más aún el debate. Shugart y Carey (1992) abordan el tema recategorizando los casos de semipresidencialismo, al tiempo que generan una clasificación que los divide entre sistemas *premier-presidenciales* y sistemas *presidente-parlamentarios*. Basan sus argumentos en que la idea de "*semi"* refiere a un tipo de diseño ubicado en medio de un continuo. Sartori criticará la postura de estos autores, y tras recurrir a la etimología, afirmará que *"'semi' es un prefijo de origen latino que significa medio y no supone ningún continuum, como cualquier diccionario lo demuestra para cientos de expresiones, pues precedió por mucho al inicio de la manía del continuum*" (1994: 136). De esta forma, Sartori se coloca en una postura más cercana a la de Duverger.

6.3.3. CARACTERÍSTICAS

Los modelos semipresidenciales pueden ser caracterizados a partir de:

1. La combinación entre legitimidad directa del presidente y legitimidad indirecta del primer ministro.
2. El carácter bicéfalo y dual del órgano ejecutivo.
3. El poder ejecutivo compartido: diarquía entre un presidente como jefe de Estado y un primer ministro que encabeza el gobierno y es designado por el parlamento.
4. Estructura flexible de autoridad dual.

Poder Ejecutivo

Presenta una estructura de dos centros de poder desiguales. Uno de ellos está representado por el presidente, mientras que el otro está encarnado en la figura del primer ministro. La designación del presidente depende exclusivamente del voto popular, su mandato es fijo y es independiente del parlamento, por lo que su máxima responsabilidad es frente al electorado. El primer ministro no posee legitimidad directa, sino que es designado, apoyado o removido por la institución parlamentaria. Él es responsable ante el parlamento e independiente respecto del presidente. Existe una relación de necesidad entre las dos "cabezas" del poder ejecutivo. El presidente no posee la facultad de gobernar por sí solo, ya que sus propuestas deben ser encauzadas por medio del gobierno que conduce el primer ministro.

La especial configuración de este diseño permite predominios variables en el ejecutivo, siempre bajo la estricta condición de que cada uno de sus componentes conserve su potencial de autonomía (Sartori, 1994: 149). Las oscilaciones reflejarán el status mayoritario a nivel parlamentario de uno sobre el otro. Por ende, el poder predominante fluctúa cuando cambian las combinaciones de la mayoría parlamentaria.

Poder Legislativo

El parlamento es elegido directa y popularmente por un período fijo, pudiendo ser disuelto anticipadamente. De la configuración de mayorías y minorías presente en la institución parlamentaria es posible distinguir, como ya se señaló, la cabeza ejecutiva que prevalecerá. Con mayoría unificada prevalece el presidente, y la aplicación de las convenciones constitucionales, mientras que con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro y la constitución escrita.

Para clarificar el potencial y aplicación de esta forma de gobierno es importante considerar la distinción entre lo prescripto constitucionalmente y la práctica efectiva. Las prerrogativas constitucionales aportan claridad, pero es en el desempeño concreto de esta forma donde se encuentra la posibilidad de evaluar su funcionamiento y encontrar semejanzas con una práctica de tipo más presidencial o más parlamentaria.

Cualquier evaluación debe necesariamente contemplar tres elementos:

1. Las prerrogativas que poseen los presidentes de acuerdo con los textos constitucionales.
2. El uso efectivo que de estas prerrogativas se haga.
3. El balance de poder político.

Es posible identificar tres formas de interacción entre el presidente y el primer ministro, y tres escenarios resultantes:

1. En situaciones de gobierno dividido, el presidente ostenta una función meramente reguladora y prima el primer ministro, produciéndose lo que se conoce como **cohabitación.**
2. En los casos de gobierno unificado donde el presidente no es el líder de su partido, éste asumiría funciones de carácter simbólico, quedando el poder efectivo en manos del primer ministro, líder real de la mayoría en el parlamento.

3. Ante situaciones de gobierno unificado donde el presidente es el líder de su partido, su poder asume características similares a las de un presidente en un esquema presidencial, relegando al primer ministro a un mero ejecutor.

El esquema de cohabitación se presenta como el más relevante, ya que el primer ministro y el presidente están, de alguna manera, llamados a convivir, a tolerarse y a compartir efectivamente el poder. Según Duverger (1981) no se limitarán a "vivir juntos" por un cierto período, sino que también deberán redistribuirse el propio poder ejecutivo. Pasquino (2004) recalca que a nivel sistémico esta modalidad de funcionamiento le otorga al sistema tanto flexibilidad institucional como la posibilidad de mantener una correspondencia con respecto a las preferencias del electorado.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE CADA SISTEMA: EL DEBATE

A mediados de los años ochenta, con el advenimiento de la democracia en América Latina y en un intento por identificar las causas de los numerosos quiebres de regímenes democráticos acaecidos en la región, se produce un debate en torno a las fortalezas y debilidades de las distintas formas de gobierno.

La discusión puede resumirse en dos cuestiones centrales. La primera alude a la existencia o no de una relación causal entre diseño institucional y quiebre democrático. La segunda se presenta en torno a la relación entre dinámica de funcionamiento e incentivos que favorezcan la gobernabilidad. Las críticas a cada forma de gobierno suponen una toma de posición a favor de un diseño particular por parte de los autores que intervienen en el debate, que comienza con la obra señera del español Juan Linz (1984), seguida por la de Arturo Valenzuela (1985), quienes exponen diversos argumentos en contra de la ingeniería institucional de los presidencialismos. Ese debate es continuado y parcialmente rebatido desde los Estados Unidos con las obras de Riggs (1988), Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1994) y Horowitz (1990) y desde Europa con las obras de Sartori (1994) o Pasquino (2004).

Más allá de las particularidades que se señalarán en el apartado que sigue, el supuesto más fuerte de la discusión es que las instituciones importan y que generan significativos efectos sobre el régimen político. De ahí la importancia de ocuparse del diseño institucional y de sus consecuencias empíricas.

7.1. Críticas al presidencialismo: inestabilidad y parálisis

El argumento de Linz (1984) se desarrolla en función del análisis comparado del desempeño de las democracias parlamentarias a partir de la segunda posguerra. El hecho de que según su evidencia éstas no experimentasen quiebre alguno le permite al autor sostener que el parlamentarismo resulta más propicio para el sostenimiento de regímenes democráticos que el presidencialismo.

Sus críticas hacia este último diseño se basarán en las consecuencias producidas por sus características institucionales centrales.

Este autor evalúa como negativos los siguientes rasgos del presidencialismo:

1. **La legitimidad dual**: tanto el presidente como los miembros del congreso pueden reclamar la legitimidad proveniente del mandato popular.

2. **El período fijo**: conduce a la rigidez, pues es imposible acortar los mandatos. La pérdida de poder por parte del titular del ejecutivo no supone una caída del gobierno, permitiendo que continúen en el gobierno presidentes a menudo débiles.
3. **La unipersonalidad del cargo**: la presidencia es el premio mayor, configura un esquema de ganador único bajo una lógica de juego de "suma cero". No incentiva la cooperación y/o la formación de coaliciones.
4. **La bidimensionalidad del cargo**: el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo. Según el autor la función de jefe del Estado puede entrar en colisión con las exigencias derivadas de la jefatura del gobierno.
5. **La existencia de dos principios constitucionales opuestos**: el primero apunta a la creación de un poder ejecutivo estable y poderoso, mientras que el segundo manifiesta un permanente temor a la personalización del poder y una constante tendencia a limitarlo.

El resultado que Linz observa es una tendencia intrínseca al inmovilismo, la parálisis y el bloqueo gubernamental de las políticas. En gran medida esto es causa de la ausencia de un poder moderador –simbolizado en los parlamentarismos por un monarca o presidente de la república– que aporte al diseño presidencial los elementos de flexibilidad necesarios para sortear las crisis institucionales y, al mismo tiempo, generar mecanismos que efectivamente limiten el ejercicio del poder.

Expuestas las críticas a las formas de gobierno presidencial, Linz argumenta a favor de los parlamentarismos. Éstos jamás deberán enfrentar el problema de la legitimidad democrática dual, pues no existe independencia del ejecutivo respecto de la asamblea. Asimismo, las medidas de intervención recíproca eluden las consecuencias negativas derivadas del mandato fijo del presidente. A la posibilidad de remover al primer ministro por parte del parlamento se le contrapone la facultad del jefe de gobierno de disolver la asamblea y así ofrece una flexibilidad que garantiza un procesamiento institucional de las crisis. Mientras el presidencialismo desincentiva la cooperación entre órganos de gobierno y líderes partidarios, la lógica parlamentaria se basa en aquéllos. En tercer lugar, la pertenencia del primer ministro al cuerpo legislativo lo obliga a relacionarse de forma permanente con éste. Linz refuerza la relación entre parlamentarismo y estabilidad al señalar que éste

> *ha sido capaz de producir gobiernos estables.* […] *la continuidad de los partidos en el poder, el reordenamiento de los gabinetes, la misma coalición bajo el mismo primer ministro y la frecuente continuidad de un mismo ministro en ministerios clave a pesar de crisis de gabinete,* […] *se quiere ignorar que el sistema parlamentario permite la sustitución del primer ministro que ha perdido el control de su partido* […] *éste puede ser reemplazado por su partido, por la formación de una nueva coalición o por el retiro del apoyo de partidos que sustentan al gobierno de minoría, sin que haya mayor crisis constitucional* (Linz, 1990: 63-64).

Por su parte, en su análisis sobre el quiebre democrático chileno, Valenzuela (1985) identifica cuatro rasgos negativos del presidencialismo:

1. concentración de poder excesiva en manos del presidente;
2. presión por estructurar coaliciones preelectorales en torno a un candidato que luego se desintegran;

3. continuo estado de confrontación entre los poderes;

4. tendencia a agravar la polarización del sistema de partidos;

El autor señala que el parlamento en Chile ha sido históricamente la arena de negociación y transacción predilecta de los líderes políticos, y la desestructuración de ese espacio obedeció a los imperativos impuestos por la dinámica política de un diseño presidencial. Señala que sólo el parlamentarismo refuerza las instancias institucionales de adaptación capaces de ofrecer canales viables de expresión, transacción y, por consiguiente, la construcción de un gobierno eficaz:

> *la fuerza de todo régimen se mide por su capacidad para promulgar políticas y programas.Pero en una democracia, políticas y programas sólo se pueden promulgar, en último término, si gozan de amplio apoyo popular. Los regímenes parlamentarios funcionan sobre la base del apoyo mayoritario y luego son, por definición, más fuertes* (Valenzuela, 1985: 133).

7.2. El rescate de los diseños presidenciales

Mainwaring y Shugart (1994) cuestionan la tesis de Linz por estar exclusivamente fundamentada en los quiebres democráticos de los gobiernos presidenciales dentro del contexto latinoamericano. Resaltan que la inestabilidad parece obedecer más al subdesarrollo y al escaso apego de las elites a la democracia en los países en que este sistema se ha implantado, antes que a su diseño constitucional.

Estos autores "salvan" las deficiencias del régimen presidencial argumentando que el mandato fijo otorga previsibilidad y estabilidad en el proceso de toma de decisiones, en tanto que existe la posibilidad de mitigar la rigidez acortando los períodos, introduciendo la reelección o incorporando la posibilidad de la revocatoria de mandato. Al mismo tiempo, una fragmentación limitada del sistema partidario reduciría muchos de los defectos atribuidos al mandato fijo. Paralelamente, la independencia entre los órganos del gobierno puede alentar a la formación de amplias coaliciones y el presidente está obligado a negociar con sus propios partidarios. El sistema de frenos y contrapesos limita la posibilidad de que en un presidencialismo el que gana se quede con todo. Los sistemas presidenciales otorgan dos opciones a los votantes, permitiéndoles posicionar a partidos diferentes en el ejecutivo y el legislativo, a diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo.

Los análisis críticos sobre el funcionamiento del presidencialismo se han centrado en las consecuencias relativas al inmovilismo, al bloqueo y la parálisis decisional derivadas de la separación y división de poderes. Los defensores de la forma presidencial señalan en respuesta que el inmovilismo puede prevenirse atribuyendo al presidente poderes de decreto que lograrían contrarrestar una falta de apoyo congresional. Si bien reconocen que la atribución de tales poderes podría acarrear la aparición de prácticas conocidas como cesarismo o decretismo, Mainwaring y Shugart señalan que la solución a ese potencial problema sería la vigencia efectiva del sistema de frenos y contrapesos, el control a través de comisiones legislativas revisoras de decretos y la necesidad de aprobación parlamentaria para las medidas de urgencia.

Al mismo tiempo Riggs (1988) señala que el presidencialismo no debe ser visto como un esquema sin solución. Las "salidas" obedecen a lo que se denomina características paraconstitucionales, basadas en la indisciplina partidaria y una política centrada en los asuntos locales, en la estructuración de mayorías congresionales *ad hoc* y en la institucionalización

de una política de intercambios políticos. Estas soluciones se plantean a partir del caso norteamericano.

Ante la crítica al estilo presidencial de la política que fomenta un estilo plebiscitario del gobierno y diluye la idea de responsabilidad, los defensores de este modelo argumentan que, por el carácter unipersonal del cargo, el electorado siempre podrá identificar a un responsable directo por las acciones de gobierno. Se evita así la diseminación de la responsabilidad en un cuerpo tan amplio como lo es el parlamento. El diseño presidencial otorga entonces mayores ventajas en términos de responsabilización (*accountability*) e identificabilidad.

Shugart y Carey (1992) han esgrimido que el conflicto entre órganos de gobierno puede mitigarse si los poderes y los métodos de elección de cada uno están claramente delimitados. La existencia de dos agentes del electorado provistos de diferentes aunque bien definidas autoridades, lejos de ser un problema representa una ventaja. El presidencialismo permite entonces conseguir dos objetivos distintos: la eficiencia al elegir un ejecutivo y la representatividad al dar voz en el legislativo a diversos intereses.

Entre los defensores del presidencialismo no existe unanimidad con respecto a los efectos de la disciplina partidaria sobre el funcionamiento del diseño presidencial. Mainwaring y Shugart (1994) señalan que la ausencia de disciplina partidaria podría colaborar en el funcionamiento del modelo. Ésta permite que legisladores inicialmente oficialistas integren luego las filas de la oposición sin que por ello el gobierno caiga. Dicha posibilidad no existe en los parlamentarismos, donde cualquier alteración en la composición de mayorías y minorías conlleva a la caída del gobierno. Simultáneamente estos autores analizan la situación inversa, sosteniendo que un cierto grado de disciplina partidaria favorece un gobierno efectivo al garantizar la estabilidad de los acuerdos celebrados entre el presidente y los líderes partidarios a nivel de congreso.

También Horowitz (1990) pone de manifiesto la debilidad de los argumentos de Linz. Este autor sostiene que en realidad Linz no critica el presidencialismo por sus características institucionales, sino que está mirando los efectos de la elección a simple pluralidad de sufragios, así como las consecuencias de un juego de suma cero. Estas características, para Horowitz, no son exclusivas de los presidencialismos: son también perfectamente discernibles en el modelo parlamentario de Westminster. En este sentido, arguye que "*no es difícil volver los argumentos de Linz en contra de los sistemas parlamentarios*" (Horowitz, 1993: 216).

7.3. La defensa de las formas intermedias

Giovanni Sartori (1994) destaca como un común error metodológico que los dos modelos parlamentarios (Westminster y el parlamentarismo controlado) usados como referencia para criticar el funcionamiento presidencial son justamente aquellos que sortean el parlamento como ámbito de toma de decisiones.

Si el parlamentarismo sólo se muestra funcional en aquellas formas que no son puras y el presidencialismo presenta el dilema de difícil solución del gobierno dividido, la introducción de una tercera forma de gobierno en el debate resulta inevitable. En este sentido el autor abogará en favor de una solución intermedia, alegando que si la mejor forma de gobierno es aquella que funciona mejor en la práctica, resulta imposible evadir su contexto de aplicación a la hora de definir un sistema de gobierno. El contexto al que alude Sartori remite a la necesidad de considerar otras variables explicativas como el sistema de partidos y el tipo y la cantidad de partidos. Así, la recomendación de que, por ejemplo, presidencialismos con partidos indisci-

plinados y fragmentados escojan como salida el parlamentarismo implicaría condenarlos al peor de los tipos: un asambleísmo donde sería casi imposible gobernar.

Una opción prudente, por el contrario, sería la adopción del semipresidencialismo. Esto supondría dos ventajas: en primer término no implica un salto definitivo hacia lo desconocido y en segundo lugar provee una forma de encarar la encerrona del gobierno dividido a través de la cohabitación. Es preciso notar las extraordinarias diferencias que este tipo de manifestación presenta con respecto a las situaciones de gobierno dividido en los presidencialismos, con los que existe la tentación de asemejarla. De acuerdo con Pasquino (2004) estas últimas siempre están en riesgo de generar contextos de inmovilismo y parálisis gubernamental. La cohabitación, por el contrario, siempre presenta a alguien al mando, el jefe del gobierno, como representante de una mayoría parlamentaria, consigue de ésta su apoyo y al mismo tiempo la conduce. La permanente amenaza de disolución parlamentaria por parte del presidente actúa como aglutinante y elemento disuasivo frente a posibles divisiones al interior de la mayoría. También la cohabitación

> *contrapone de manera fecunda las ambiciones de los detentadores de los cargos más elevados* […] *y esta contraposición de ambiciones los modera y orienta en la prosecución de la estabilidad y el funcionamiento del sistema político, de lo contrario el responsable de la inestabilidad y del mal funcionamiento será castigado por los electores* (Pasquino, 2004: 140).

El semipresidencialismo ofrece incluso una salida sistémica a la cohabitación: la disolución anticipada del parlamento. La facultad presidencial de llamar a nuevas elecciones otorga la posibilidad de recurrir a la ciudadanía a fin de resolver el conflicto. Permite contrastar si la mayoría en el parlamento aún se corresponde con las preferencias del electorado; de ser así la nueva mayoría parlamentaria y el primer ministro que designe poseerán una representatividad indiscutible. De darse la situación contraria, con un cambio de mayoría parlamentaria a favor del presidente, éste volverá a contar en sus manos con todo el poder. De esta manera, la cohabitación otorga la posibilidad de recurrir a la ciudadanía para lograr que el gobierno se rearme de acuerdo con sus preferencias.

Esta forma de gobierno también presenta una ventaja respecto de las demás en relación con la responsabilidad de los gobernantes. El gabinete siempre será responsable ante la asamblea, a la vez que el presidente siempre será responsable ante el electorado por las decisiones tomadas, tanto para formar gobierno como para la ejecución de sus programas.

La última ventaja de este diseño es su flexibilidad para ser instalado en diferentes países y así conducir una transición ordenada desde un parlamentarismo o un presidencialismo. La forma semipresidencial favorece el diseño constitucional como respuesta a las crisis de gobierno que puedan presentarse en cualquiera de las otras formas.

7.4. En resumen: las críticas al presidencialismo y al parlamentarismo

Las características por las cuales el presidencialismo ha sido criticado son:

1. La doble legitimidad: existen dos poderes independientes: el presidente y el congreso.
2. La existencia de un mandato fijo para el presidente, por lo que ante situaciones de crisis no se presenta ningún órgano de gobierno que pueda operar como fusible, otorgando rigidez al sistema.

3. La unipersonalidad del cargo:
   a. la presidencia es el premio mayor, incentivando a una lógica de "suma cero";
   b. el estilo presidencial de la política, que hace que el presidente se considere representante de la nación entera y no de una opción partidaria.
4. Obliga a generar líderes en tiempos muy breves, propiciando un sentimiento de urgencia en el ejercicio del gobierno.
5. Sirve a modelos de democracia mayoritaria: no resulta aplicable a sociedades fragmentadas en términos culturales, lingüísticos y religiosos (Lijphart, 1987).
6. Elección popular directa: facilita la aparición de *outsiders* y posibilita la demagogia y el populismo.
7. Tendencia a generar gobiernos divididos:
   a. Atenta contra la formación de coaliciones o la estructuración de opciones de centro.
   b. La conjunción de las tres primeras condiciones conduce al bloqueo, la parálisis y el inmovilismo gubernamental.

Las características por las cuales el parlamentarismo de asamblea ha sido criticado son:

1. No hay dirección de la legislatura por parte del gabinete.
2. Existe una dispersión y atomización del poder.
3. La responsabilidad se torna difusa.
4. Hay ineficacia y lentitud en la toma de decisiones.
5. Se produce un recambio permanente de gobierno, con la consecuente incertidumbre e imprevisibilidad de los plazos de gestión.

Las críticas principales al modelo Westminster son:

1. La imposibilidad de imitación por parte de otros países: requieren para su funcionamiento de una férrea disciplina partidaria, así como de partidos nacidos y desarrollados dentro de la estructura parlamentaria.
2. La configuración de escenarios de ganador único: a. el primer ministro logra dominar absolutamente a la legislatura y a su gabinete, presentando rasgos de poder absoluto; b. menor capacidad de control sobre el partido gobernante.
3. Mayorías parlamentarias artificialmente construidas: exclusión de terceros partidos en el gobierno.
4. Política de adversarios: profunda división entre ganadores y perdedores, entre quien se hace cargo del gobierno y quien permanece en la oposición (Finer, 1980).

8. GOBIERNO, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Para concluir el abordaje del gobierno es necesario estudiarlo en funcionamiento. Realizar una evaluación crítica de su rendimiento y reales capacidades, a la vez que analizar los procesos de formulación de políticas públicas. Para ello, resulta relevante presentar las nociones de **gobernabilidad** y **gobernanza** (*governance*).

Lo primero que debe decirse es que los conceptos introducen nuevos elementos en la relación entre el gobierno, el régimen y el sistema político. A la vez, obligan a considerar nuevos actores que indefectiblemente intervienen en el proceso de toma de decisiones, llegando incluso a cuestionar la supremacía del gobierno en dicho proceso.

¿Por qué la gobernabilidad permite estudiar el gobierno en funcionamiento? En primer lugar porque apunta a evaluar su rendimiento, concentrándose en las capacidades *estructurales* que el gobierno posee para desempeñarse de modo eficiente y eficaz (Sartori, 1994: 129). De un modo similar, Acosta Silva (1994) define la gobernabilidad como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. El concepto de gobernabilidad conlleva entonces implícita la idea de legitimidad del gobierno, al referir a la aceptación por parte de la ciudadanía de la dirección que éste asume.

La capacidad de un gobierno se manifiesta en el nivel de equilibrio alcanzado entre las demandas provenientes de la sociedad y las respuestas emitidas desde las estructuras encargadas de tomar las decisiones. Para poder medir ese equilibrio es necesario analizar la eficacia, la eficiencia y la estabilidad de un gobierno.

La eficacia refiere a la capacidad por parte del gobierno de dar respuesta a las demandas que recibe, y poder formular e implementar las políticas adecuadas. La eficiencia alude a la posibilidad de implementar estas medidas a través del mejor medio posible. Finalmente, la estabilidad remite a la facultad que el gobierno posee de adaptarse a los cambios y exigencias de la sociedad a la que está llamado a conducir, sin poner en riesgo su permanencia por factores exógenos. Subsidiariamente, implica previsibilidad en la conducta gubernamental.

La gobernabilidad pone de manifiesto una vez más la relación de necesidad e inclusión que existe entre sistema, régimen político y gobierno. Un sistema político para estar en equilibrio y ser gobernable requiere que el régimen posea gobernabilidad. Simultáneamente, el régimen necesita de un gobierno que tenga asegurado algún grado de gobernabilidad (véase capítulo 1).

La gobernabilidad es una cualidad que se presenta como problemática especialmente en los regímenes democráticos. En ellos, la sociedad se ha convertido en una fuente inagotable de preguntas dirigidas al gobierno y éste se ve obligado a responderlas adecuadamente. El problema emerge a raíz de las diferencias entre la rapidez de las demandas ciudadanas frente a la lentitud propia de los procedimientos democráticos necesarios para la toma de decisiones. En el mismo sentido, las numerosas demandas que ingresan al gobierno (sobrecarga) hacen necesario que éste establezca prioridades, satisfaciendo algunas y excluyendo otras, lo cual genera descontento entre aquellos sectores que no encuentran respuesta gubernamental frente a sus requerimientos (Bobbio, 1985).

Lo contrario ocurre en los regímenes autocráticos, que poseen la capacidad de controlar la demanda ciudadana al tiempo que son mucho más rápidos en sus respuestas, pues no contemplan complejos procesos decisionales. Según Bobbio "*la democracia tiene la pregunta fácil y la respuesta difícil, por el contrario, la autocracia está en condiciones de hacer la pregunta más difícil y dispone de una mayor facilidad para dar la respuesta*" (Bobbio, 1985: 45).

El rendimiento de un gobierno puede estar incluso condicionado por el diseño institucional que presente. La forma de gobierno puede aumentar o disminuir los niveles de eficacia, eficiencia y estabilidad, incidiendo luego en la perdurabilidad del régimen. Teóricamente los

diseños presidencial y semipresidencial son más estables en función de la cláusula constitucional de los mandatos fijos. Sin embargo, la tendencia de estos diseños a la configuración de gobiernos divididos o cohabitación podría incidir negativamente en los niveles de eficacia y eficiencia. Una reducción en estos niveles podría implicar un descenso en la capacidad gubernamental y, por lo tanto, una disminución de legitimidad. La gobernabilidad se vería entonces amenazada, derivando como última consecuencia en una crisis a nivel de régimen de difícil solución.

Ahora bien: ¿cuál es la diferencia entre la gobernabilidad y la gobernanza?[6] Y en segundo lugar, ¿por qué la gobernanza permite estudiar el gobierno en funcionamiento? En general, la gobernanza remite también a la capacidad de gobernar. A diferencia de la gobernabilidad, la gobernanza no evalúa el desempeño en la implementación de políticas concretas tendientes a resolver las demandas ciudadanas, sino la forma en que se articulan las interacciones de los actores involucrados en los problemas a resolver a la hora de construir los consensos previos necesarios a la formulación de las políticas. Uno de los autores que más ha enfatizado la diferencia entre los dos conceptos define la gobernanza como:

> *la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos* (Prats i Catalá, 2001).

Asimismo, ella permite estudiar el ejercicio del gobierno porque remite directamente a la forma en que el gobierno define las políticas públicas. En términos amplios analiza los patrones de cooperación que se establecen entre actores gubernamentales, sociales y económicos a la hora de tomar decisiones, implementarlas y asumir la responsabilidad por ellas.

El término gobernanza indica un estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el gobierno y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 1998). Ella alude a la idea de conducción pero no ya en áreas exclusivamente políticas, sino también en la esfera social y económica, involucrando a nuevos actores en el proceso de dirección de un gobierno (Peters, 2003). En relación con el gobierno, la idea de gobernanza permite evaluar el nivel de participación social así como el grado de responsabilización (*accountability*) tanto vertical como horizontal presente en las estructuras de toma de decisión (Peters, 2003).

Cuatro son las actividades necesarias para desarrollar *governance*. En primer lugar, la articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad, siendo el gobierno el actor central, puesto que es la única instancia capaz de articular objetivos colectivos. En la construcción de metas colectivas por medio de *governance*, el gobierno debe instrumentar los mecanismos de mediación entre diversos actores cuyos intereses y metas están en conflicto. La segunda actividad es la coordinación y consistencia de los objetivos planteados. Nuevamente el gobierno se convierte en esencial para dotar de coherencia, ya que se supone que posee una visión amplia y puede así equilibrar estos intereses. La tercera acción se orienta a la consecución de las metas propuestas, en donde cobran protagonismo los nuevos actores que participan en el proceso. Finalmente, la retroalimentación o rendición de cuentas. Fijadas las metas e implementadas las políticas públicas, el gobierno necesita contar con medios de evaluación.

En términos de *governance*, la capacidad para gobernar es algo más que hacer las cosas eficazmente (Peters, 2003), ya que implica también la articulación de objetivos contrapuestos, la generación de consensos, la convivencia entre el gobierno y actores públicos y privados en la decisión e implementación de las políticas. Estos actores, cada vez más involucrados en la conducción de la sociedad, intentan disputar el liderazgo gubernamental, y poner en duda su centralidad y jerarquía. Las vertientes teóricas más extremas sobre la *governance* pretenden poner en pie de igualdad al gobierno con actores sociales, corporativos y privados como integrantes de una misma red, con efectiva capacidad de tomar decisiones colectivas, diseñar e implementar políticas e incluso dirigir las áreas de políticas en las cuales están involucrados (Marsh y Rhodes, 1992; Kickert, Klijn y Koppenjans, 1997). Suponen una capacidad de autocoordinación, ya que no existe una relación jerárquica entre las organizaciones que componen la red, sino un proceso horizontal, donde la definición de metas colectivas depende de la acomodación entre las prioridades y los intereses puestos en juego por cada uno de los actores. Dejan en un segundo plano las instituciones políticas, ya que se trata de "coordinar sin coordinador, de gobernar sin gobierno".

Si bien el concepto de gobernanza puede resultar útil para describir procesos decisionales en escenarios anárquicos y con ausencia de un decisor monopólico, como puede ser el campo de las relaciones internacionales, entenderlo como un patrón de acción para la conducción de las modernas sociedades, como la fórmula recomendada para el "buen gobierno", presenta dos problemas que deben ser resaltados. El primero refiere a la garantía de cumplimiento de las decisiones y acuerdos. La noción de gobernanza no aporta una respuesta satisfactoria a este cuestionamiento, pues supone la pérdida de centralidad del gobierno. Éste es el único con capacidad efectiva de garantizar acatamiento por parte de los diversos actores que pueden intervenir en el proceso de toma de decisiones así como de implementación de políticas públicas. Su capacidad efectiva reside en que es el único organismo que tiene el monopolio legítimo de la violencia, última *ratio* de obediencia. Si se aceptan las propuestas de los impulsores de la gobernanza, ¿quién tendrá legitimidad suficiente para garantizar la sujeción a las decisiones tomadas? El segundo problema alude a las ideas de responsabilización (*accountability*). Según Vallès:

> *si muchas decisiones de proyección social dejan de ser imputables a un sujeto o a una institución y se presentan como el resultado casi espontáneo de la acción combinada de múltiples actores, ¿a quién pediremos cuentas por los efectos de dicha acción? ¿quién asumirá la responsabilidad por los resultados –positivos o negativos– de la misma?* (Vallès, 2000).

En suma, la conclusión que se desprende de lo anterior es que pareciera no poder entenderse la idea de gobierno sin hacer referencia a la forma en que el ejercicio del poder es *compartido con* y *monitoreado por* la propia sociedad, toda vez que se consolidan los regímenes democráticos modernos. Afortunadamente los debates han ido virando desde cómo lograr la estabilización del gobierno y evitar sus formas autocráticas hacia cómo realzar la calidad de las instituciones y dinamizar el proceso de canalización de demandas ciudadanas a través de la gobernabilidad, la responsabilización y la gobernanza. El futuro está abierto, pero aún a sabiendas de los actuales problemas que los gobiernos enfrentan hoy, la tendencia permite tener alguna excusa para el optimismo.

NOTAS

[1] Para una discusión más amplia sobre política/administración veáse Aberbach y Rockman (1988) y Oszlak (1984).

[2] Dahl construyó el concepto de poliarquía para referirse a las democracias razonablemente representativas en las que están presentes una serie de siete garantías institucionales. Veáse Dahl (1989) y el capítulo 4 de este libro.

[3] Esta forma de abordar los principales desarrollos teóricos y las rupturas que se presentan en la tradición del discurso han sido consideradas a partir de los planteos de Colombo (2003) y Orlandi y Zelaznik (1997).

[4] Ante situaciones de extrema crisis, y por períodos de corta duración algunos sistemas parlamentarios recurren a la formación de gobiernos de carácter técnico y de extracción no parlamentaria. Además, en Holanda y Luxemburgo es incompatible la condición parlamentaria con la de miembro del gabinete.

[5] El alemán es un sistema electoral complejo de características proporcionales. Para una mejor aproximación al tema de los sistemas electorales, véanse Nohlen (1994) y el capítulo 7.

[6] El término "gobernanza" ha sido la traducción más fiel de *governance* que ha aceptado recientemente la Real Academia Española. Sin embargo, en muchos escritos puede encontrarse como "gobernancia" o simplemente permanecer en su idioma original como *governance*.

BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, Joel y Rockman, Bert (1988), "Imagen IV revisited: executives and political rols", *Governance*, vol. 1, nº 1, enero.

Acosta Silva, Adrián (1994), "Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral", *Noesis*, nº 13, junio-diciembre.

Alberdi, Juan Bautista (1974), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires: Plus Ultra. [1852.]

Alford, Robert y Friedland, Roger (1991), *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Buenos Aires: Manantial. [*Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy,* 1985.]

Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972), *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires: Paidós. [*Comparative Politics: A Developmental Approach*, 1966.]

Aristóteles (1998), *Política,* Madrid: ALBA. [322 a.C.]

Baloyra, Enrique (1987), "Argentina: transición o disolución", en AA.VV., *Lecciones para demócratas en transición*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Blondel, Jean (1972), *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente. [*An Introduction to Comparative Government*, 1969.]

– (1980), *World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period*, Londres: Sage.

– (1982), *The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures*, Londres: Sage.

Bobbio, Norberto (1985), *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza y Janés. [*Il futuro della democrazia*, 1984.]

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (dirs.) (1998), *Diccionario de política,* México D.F.: Siglo XXI, 11ª edición. [*Dizionario di politica*, 1976.]

Brown, Michel y Erie, Steven (1984), "Poder y administración: paradigmas alternativos para análisis de la autonomía burocrática", en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.

Carey, John (2003), "The Reelection Debate in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 45 (1), abril.

– (1997), "Strong Candidates for a Limited-Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, John M. y Shugart, Mathew S. (eds.) (1998), *Executive Decree Authority*, Nueva York: Cambridge University Press.

Colombo, Paolo (2003), *El gobierno*, Buenos Aires: Nueva Visión. [*Governo*, 2003.]

Colomer, Josep M. (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel. [*Political Institutions: Democracy and Social Choice,* 2003.]

Cotta, Maurizio (1988), "Los gobiernos", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza, 1988. [*Manuale di scienza della politica*, 1986.]

– (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, nº 162, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre: 201-234.

De Luca, Miguel (1998), "Los ejecutivos", en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno/1*, Buenos Aires: Eudeba.

Deutsch, Karl W. (1976), *Política y gobierno: cómo el pueblo decide su destino*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Politics and Government*, 1970.]

Duverger, Maurice (1981), *Jaque al Rey*, Buenos Aires: Eudeba. [*L'echec au Roi*, 1977.]

Easton, David (1992), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu. [*The Political System: An Inquiry into the State of Political Science,* 1953.]

Finer, Samuel E. (1980), *Política de adversarios y reforma electoral*, México: Fondo de Cultura Económica. [*Adversary Politics and Electoral Reform,* 1975.]

Gargarella, Roberto (2000), "En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después", en Borón, Atilio (comp.), *La filosofía política moderna*, Buenos Aires: CLACSO.

Gibson, Edward (2004), "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Godoy Arcaya, Oscar (ed.) (1992), *Cambio de régimen político*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (1994), *El Federalista*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States,* 1787.]

Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Leviathan or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Eclesiastical and Civil,* 1651.]

Horowitz, Donald (1996), "Comparando sistemas democráticos", en Diamond, Larry y Plattner, Marc (comps.), *El resurgimiento global de la democracia,* México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. [1990.]

Huntington, Samuel; Crozier, Michael y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: New York University Press.

Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame (Indiana): University of Notre Dame Press.

Kickert, W. J. M.; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres: Sage.

King, Anthony (1975), "Executives", en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Lanzaro, Jorge (comp.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Lasswell, Harold (1951), "The Policy Orientation", en Lerner, Daniel y Lasswell, Harold, *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press.

Laver, Michael (1983), *Invitation to Politics*, Oxford: Katerprint Co. Ltd.

Lijphart, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona: Ariel. [*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries,* 1984.]

– (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel. [*Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999.]

Lindblom, Charles (1993), "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de políticas públicas*, 4 vols., México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Linz, Juan (1990), "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?", en Linz, Juan; Valenzuela, Arturo y Lijphart Arend, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria,* Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

Lipsky, Michael (1999), "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica en el nivel callejero", en Shafritz, Jay y Hyde, Albert, *Clásicos de la administración pública*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Lleixa, Joaquim (1999), "El gobierno", en Caminal Badia, Miquel (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.

Locke, John (1993), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Buenos Aires: Alianza. [*The Second Treatise of Civil Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government,* 1690.]

Loewenstein, Karl (1976), *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel. [*Political Power and the Governmental Process,* 1957.]

Mainwaring, Scott (1990), "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 25, nº 1, 157-179.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (1994), "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", en Valenzuela, Arturo (ed.), *Politics, Society, and Democracy: Latin American. Essays in Honor of Juan Linz*, Westview Press, Boulder. [Versión castellana, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, nº 135, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre de 1994.]

– (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós. [*Presidentialism and Democracy in Latin America,* 1997.]

Maquiavelo, Nicolás (1999), *El príncipe*, Madrid: Club Internacional del Libro, División Coleccionables. [*Il Principe,* 1513.]

March, James y Olsen, Johan (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, nº 3. [Versión en castellano: "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.]

– (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: The Free Press.

Marsh, David; Rhodes, Rod A. W. (eds.) (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

Mayntz, Renate (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de governance", *Instituciones y desarrollo*, 7. [*New Challenges to Governance Theory,* 1998.]

Mettenheim, Kurt von (ed.) (1997a), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Mettenheim, Kurt von (1997b), "Brasilian Presidentialism: Shifting Comparative Perspectives from Europe to the Americas", en Mettenheim, Kurt von (ed.) (1997), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

– (2001), "Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil", en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Molinelli, N. Guillermo (1991), *Presidentes y congresos en Argentina. Mitos y realidades*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de (2003), *Del espíritu de las leyes,* Buenos Aires: Alianza. [*De l'sprit des lois*, 1748.]

Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Come cambiano i regimi politici,* 1980.]

Mosca, Gaetano (1998), *La clase política,* México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*La clase politica,* 1896.]

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter y Fernández Baeza, Mario (comps.) (1991), *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo*, Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, Dieter y Fernández Baeza, Mario (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990.]

Orlandi, Hipólito (comp.) (1998), *Las instituciones políticas de gobierno (volumen I)*, Buenos Aires: Eudeba.

Orlandi, Hipólito y Olivieri Alberti, Alicia (1998), "Las instituciones políticas de gobierno", en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno (volumen I)*, Buenos Aires: Eudeba.

Orlandi, Hipólito y Zelaznik, Javier (1997), "El gobierno", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, 2ª edición, 2ª reimpresión.

Oszlak, Oscar (1984), *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires: CEDES.

Pasquino, Gianfranco (2004), *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires: Bononiae Libris. [*Sistema politici comparati,* 2003.]

Peters, B. Guy (2003), "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", *Reforma y democracia*, Caracas: CLAD, 27. [*The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?*]

Prats i Cátala, Joan (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, nº 10, Barcelona: IIGOV.

Ridley, Frederick (1975), "Political institutions. The script not the play", *Political Studies*, vol. XXIII, nº 2 y 3, junio.

Riggs, Fred (1988), "The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices", *International Political Science Review*, vol. 9, nº 4, octubre, 247-278. [Versión castellana: "La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales", Consejo para la Consolidación de la Democracia (comp.), *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires: Eudeba, 1988.]

– (1994), "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field. Presidentialism in Comparative Perspective", en Dogan, Mattei y Kazancigil, Ali (eds.), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford y Cambridge: Blackwell, 72-152.

Riker, William (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.

Rockman, Bert A. (1991), "Gobierno", en Bogdanor, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza. [*The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, 1987.]

Saguir, Julio (1998), "Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y de Estados Unidos (1776-1787)", *Ágora*, 8, Buenos Aires.

Sartori, Giovanni (1984), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*La politica. Logica e metodo in Scienze Sociali*, 1979.]

– (1990), *Teoría de la democracia*, tomos I y II, Buenos Aires: Rei. [*The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate; Part Two: The Classical Issues*, 1962.]

– (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [Versión en inglés: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres: Macmillan, 1994.]

Serrafero, Mario (1993), *Momentos institucionales y modelos constitucionales*, Biblioteca Política Argentina 428, Buenos Aires: CEAL.

– (1997), *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

– (1998), "Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, nº 2, México D.F.

Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew S. y Mainwaring, Scott (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.

Stepan, Alfred (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, nº 4, octubre.

Stepan, Alfred y Skach, Cindy (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, 46, octubre.

Tocqueville, Alexis de (1998), *La democracia en América*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*De la démocratie en Amérique,* 1835.]

Valenzuela, Arturo (1985), "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", *Estudios Públicos*, nº 18. Santiago de Chile.

Vallès, Josep, M. (2000), *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.

Weaver, R. Kent y Rockman, Bert A. (eds.) (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Weber, Max (1984), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica (7ª reimpresión de la 2ª edición en castellano 1944). [*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de Verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr, 1922.]

– (1997), *El político y el científico*, Madrid: Alianza. [*Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, 1918.]

Zelaznik, Javier (2005), "Gobierno", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, 4ª edición, 4ª reimpresión, Buenos Aires: Eudeba.

RECURSOS EN LA RED

Gobierno

Base de Datos Políticos de las Américas

http://www.pdba.georgetown.edu

La Base de Datos Políticos de las Américas es un proyecto no-gubernamental del Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Georgetown en colaboración con la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. El sitio ofrece información centralizada y sistematizada sobre instituciones y procesos políticos, constituciones nacionales, poderes del Estado, elecciones, estudios político-constitucionales y otros temas vinculados. Con más de 1.500 páginas de información, es una de las más selectas fuentes de datos políticos en Internet.

El Poder Legislativo en América Latina

http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/presentacion1.htm

Esta página, patrocinada por las Cortes de Castilla y León y la Universidad de Salamanca, a través del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, ofrece información a todos aquellos interesados en el estudio de las legislaturas de América Latina, tanto desde una perspectiva comparada como de caso, para facilitar el diagnóstico de problemas, la compresión del papel del Congreso en el conjunto del sistema político y su ubicación en el marco de las demás instituciones políticas. La página está estructurada en distintos campos que permiten el acceso a una base de datos organizada tanto por país como por materia, a bibliografía seleccionada sobre el tema, a artículos de interés, a reglamentos de cada país, a la composición partidista parlamentaria, a enlaces con las páginas web de los legislativos y a otros sitios de interés.

Government on the World Wide Web

http://www.gksoft.com/govt/en/world.html

Este sitio fundado en 1995 contiene una base de datos sobre instituciones gubernamentales, entre las que se destacan parlamentos, ministerios, cortes supremas y partidos

políticos. Esta base se estructura país por país, brindando información sobre cada uno de ellos y proporcionando *links* a los distintos sitios oficiales de los gobiernos.

Inter-Parliamentary Union (IPU)
http://www.ipu.org

Sitio de la organización internacional de los parlamentos de Estados soberanos fundada en 1889. La base de datos PARLINE proporciona información general sobre la organización interna, una descripción del sistema electoral y los resultados de las más recientes elecciones para cada una de las cámaras de los parlamentos de todo el mundo. Y en la sección PARLIT se encuentran referencias bibliográficas (libros y artículos) sobre las normas y prácticas parlamentarias.

Political Resources on the Net
http://www.politicalresources.net

Es un sitio que ofrece un listado de las páginas web sobre política disponibles en Internet ordenado por países. A su vez, permite el acceso a los sitios de partidos políticos, gobiernos, organizaciones y medios de comunicación en las distintas naciones del mundo.

CAPÍTULO 6

Partidos políticos y sistemas de partidos

Luciana Cingolani

1. PRESENTACIÓN

Basta con posar fugazmente la mirada en el pasado y el presente de los partidos políticos para advertir que nacen hermanados a la controversia y que ciertamente no la han abandonado. Auspiciantes de cambios históricos, maquinarias enquistadas en el Estado, contenedores sociales, vehículo de líderes oscuros, pueden ser algunas de las innumerables connotaciones del concepto de partido político. Lo cierto es que si bien se trata de organizaciones de existencia relativamente reciente en la historia, no han dejado de proliferar a lo largo y a lo ancho del planeta, lo cual provee una primera fuerte razón para abordarlos como objeto de estudio. Una segunda razón de tipo más normativo es que, acertada o equivocadamente, ellos son actores privilegiados de la democracia representativa.

Los partidos políticos son, por excelencia, los agentes que llevan adelante la misión de transformar demandas sociales en acción política y a menudo los primeros en ser juzgados por los resultados. Es en este sentido que no sería exagerado rotularlos como los principales mediadores entre la sociedad y el Estado.

Asimismo, los partidos acarrean el mérito de haber sido la primera y principal forma **institucionalizada** de participación política, lo cual representa una conquista para la libre expresión de las diferencias y del pluralismo político, permitiendo ordenar intereses, valores e ideologías, y promoviendo diferentes tipos de acción colectiva. A raíz de esto, han sido la matriz a través de la cual se ha indagado acerca de la historia de la contienda política, junto a los grupos de interés y los movimientos sociales.[1]

Por otra parte, dado que han ido avanzando al ritmo de la democracia, los partidos fueron abanderados de las diferentes formas de modernización política. El hecho de que se basen en el principio de la soberanía popular y la libre competencia por el poder ha merecido su progresivo reconocimiento constitucional en numerosos países occidentales.

El presente capítulo explora las principales dimensiones de análisis que desde la ciencia política han caracterizado el estudio de las organizaciones partidarias. En primer lugar, se abordarán algunas definiciones de este concepto y la forma en que varían según la perspectiva que se adopte. En segundo término, se destacarán las principales funciones que desempeñan en cualquier sistema político. Asimismo, se indagará acerca del origen histórico y la evolución de los partidos, para luego presentar las principales tipologías que distintos autores han propuesto para caracterizarlos. A continuación, se presentará el concepto de "sistema de partidos" para evaluar la dinámica agregada de estas unidades en un mismo escenario político, y se delinearán sus características principales. Posteriormente, se aplicarán algunas categorías de análisis a los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Acto seguido, se analizará el rol de los partidos en el gobierno y algunos de los desafíos que éstos deberán enfrentar en el futuro para sortear ciertos obstáculos relacionados con su legitimidad. Por último, se esbozarán algunas breves conclusiones.

2. DEFINICIÓN

Dilucidar qué es un partido político es por demás una cuestión dificultosa. Se trata de un concepto cuyos referentes empíricos han cambiado sustancialmente a través de la historia, y por lo tanto sus atributos han variado a igual ritmo. Paralelamente, cualquier definición que se presente depende en gran medida de la perspectiva ontológico-metodológica que se decida adoptar. Es así como existen importantes tensiones entre enfoques funcionalistas, normativos y racionalistas sobre los partidos políticos.

A grandes rasgos, los enfoques funcionalistas entienden los partidos como una consecuencia de las necesidades sistémicas de la estructura social de contar con nuevos agentes políticos, luego de los procesos de modernización ocurridos a partir de las revoluciones nacionales e industriales. Los enfoques normativos, en cambio, los conciben como entidades con una fuerte carga ideológica, cuyos fines últimos están ligados a esta carga y tienen un objetivo particular. Los enfoques racionalistas, por su parte, se concentran en las estrategias que estas organizaciones poseen (los medios) para lograr acumular poder (el fin), entendiendo los partidos como actores con direccionalidad, intenciones y preferencias.

Una definición de tipo normativo podría sostener, por ejemplo, que un partido político es una *"asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político"* (Matas Dalmases, 1996: 316). Se puede observar que esta definición hace hincapié en el fin último del partido, que es llevar a cabo un programa político acorde con los intereses de los individuos que lo conforman, pero nada orienta acerca de la forma institucional en que esto ocurrirá.

Desde la perspectiva funcionalista de David Easton (1974), en contraste, los partidos son entendidos como canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social.

Por último se acercan aquí algunas de las definiciones que han sido utilizadas con mayor frecuencia, asociadas principalmente al enfoque racionalista-empírico, que, como se dijo, entienden los partidos como unidades con fines y estrategias específicas de consecución

del poder.

Según Max Weber (1964 [1922]) los partidos son: "*formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas materiales o ambas cosas)"* (228).

Anthony Downs, por su parte, estrecha significativamente el concepto, al definir los partidos *como "congregaciones de personas que buscan obtener el control del aparato gubernamental a través de obtener cargos en elecciones regulares*" (1957: 25). En la definición de Downs se agrega el medio a través del cual los partidos accederían a dichas posiciones de poder: las elecciones libres. La definición, por ende, estaría excluyendo los partidos que no eligen la vía eleccionaria para la concreción de los objetivos, y a quienes lo hacen a través de elecciones no competitivas.

Giovanni Sartori (1992 [1976]) agrega un atributo definitorio que considera de suma relevancia: la necesidad de que los partidos estén identificados formalmente y puedan diferenciarse de otros grupos activistas mediante la apelación a símbolos particulares. Es así como para él un partido es *"cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos"* (1992: 63).

A pesar de haberse difundido significativamente, las dos últimas definiciones fueron acusadas de ser demasiado acotadas. El peligro que esto conlleva es el de excluir muchas organizaciones que son comúnmente entendidas como partidos políticos, como ocurre en el caso típico de los partidos comunistas o fascistas de principios y mediados del siglo XX, que han sido hostiles al régimen democrático y no siempre la vía electoral ha sido parte de su estrategia.

Por otra parte, sin embargo, definiciones demasiado amplias podrían llevar a reconocer como partidos políticos entidades que en realidad son movimientos sociales o bien grupos de interés, cuando el caso es que los partidos se diferencian de éstos en que además de buscar influir en la estructura de poder legalmente constituida, procuran ocupar posiciones en ella.

Como definiciones intermedias pueden citarse aquellas de Kenneth Janda y Alan Ware. Según el primero los partidos son "organizaciones que persiguen el objetivo de ubicar a destacados representantes suyos en posiciones de gobierno" (Janda, 1980: 5). Se mantiene como atributo definitorio la idea de ocupar posiciones de poder, pero no necesariamente se circunscribe a la vía eleccionaria. En términos de Ware, un partido político es "*una institución que a) busca tener influencia sobre el aparato del Estado, generalmente a través de cargos en el gobierno, y b) suele consistir en más de un interés de la sociedad, procurando agregar varios de ellos"* (Ware, 1996: 5). Esta definición excluye los movimientos sociales (porque no tendrían como prioridad la búsqueda de cargos) y simultáneamente a los grupos de interés (porque se trata de una amplia agregación de los mismos), al tiempo que incluye partidos que buscan influir en el Estado, no siempre maximizando la búsqueda de votos como estrategia.

En todos los casos, no caben dudas de que la principal característica de los partidos es que son instituciones políticas que vinculan el Estado con la sociedad civil.

3. LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tampoco la caracterización de las funciones de los partidos políticos está excluida de las oscilaciones que la perspectiva metodológica escogida introduce, al igual que de las variaciones adaptativas de los propios partidos a lo largo de la historia. Bajo la premisa inicial según la cual se entiende los partidos como mediadores entre representantes y representados, las funciones que éstos desempeñan se desarrollan de modo bidireccional: atendiendo, por un lado, a la interacción entre el partido y los representados, y a la interacción entre el partido y el Estado, por el otro. Simultáneamente, existen funciones globales que contienen los tres niveles en su relación con el sistema político más general.

En lo que respecta a la interacción entre el partido y el electorado se encuentra como primera función **la estructuración de las demandas sociales.** Los partidos agregan demandas, lo cual implica su necesaria simplificación y armonización. De este modo las ordenan, las sistematizan y les otorgan prioridades, como condición ineludible para lograr la acción colectiva. En términos ideales, los partidos son una primera instancia de agregación, ya que también el parlamento lo es en tanto trabaja en la concertación de proyectos legislativos entre fuerzas políticas. Esta estructuración propia del principio de la representación permite que los poderes oficiales, tanto legislativos como ejecutivos, puedan trabajar sobre la base de proyectos coordinados y consistentes.

Una segunda función de este tipo es **la estructuración del voto.** En estricta relación con lo anterior, cabe afirmar que los partidos sirven a los ciudadanos ordenando la multiplicidad de opciones al momento de la contienda electoral, especialmente cuando se trata de competir por cargos unipersonales, dado que éstos suelen hacer enfrentar proposiciones aisladas y, en algunos casos, poco programáticas.

Una tercera función de los partidos en su relación con la sociedad es la de **fomentar la socialización política**. Ellos transmiten determinados principios, proyectos e ideas que propician el aprendizaje cívico del electorado, difundiendo la noción de que los individuos son ciudadanos insertos en una comunidad con la cual están estrechamente vinculados, y por ende deben aprender a interactuar en términos democráticos y plurales. En este sentido, contribuyen a la formación de la opinión pública, puesto que proveen herramientas críticas a la ciudadanía. Como consecuencia, los partidos son también los encargados de **organizar las diversas formas de participación política**, no sólo alentando a la concurrencia a los comicios, sino a través de diversos medios (movilización en torno de determinadas causas, asistencia a actos públicos, etc.).

En lo que respecta a su interacción con el gobierno, los partidos se encargan, en primer lugar, de **reclutar, formar y seleccionar a los dirigentes políticos**. La mayoría de los candidatos que acceden a cargos en el Estado (ya sean éstos legislativos o ejecutivos) provienen de las filas de los partidos, si bien se ha acentuado en el último tiempo la tendencia a incorporar figuras extrapartidarias a los fines de sumar popularidad y conquistar más electores. Aun así, la mayoría de estos dirigentes son formados en el seno de la organización, la cual a su vez determina la rotación y la renovación en la arena política.

En consonancia con la función de estructuración de las demandas, los partidos se encargan muchas veces del **diseño de las políticas públicas**, procurando, en términos ideales, seguir las líneas programáticas de la organización. Asimismo, una vez en ejecución, los partidos suelen hacer el **seguimiento y evaluación de las políticas,** erigiéndose en los

principales garantes sociales de los resultados cuando están en el gobierno, y en los principales impulsores del cambio cuando están en la oposición.

Del mismo modo, los partidos son funcionales a la reproducción del sistema político en general, ya que son los canales que permiten ejercer la función de **control de los representantes por parte de los representados** y le dan así estabilidad y legitimidad al sistema político, como principales encargados de evitar los excesos en el ejercicio del poder y fomentar el diálogo democrático a través de la construcción de consensos.

4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS

Lo que se entiende como partidos modernos son organizaciones cuyo origen está indisociablemente ligado a la construcción y consolidación del Estado-nación y a la expansión del liberalismo. Es a raíz de esto que autores como Maurice Duverger (1987 [1951]) o Sigmund Neumann (1956) coinciden en que es imposible hablar de partidos antes de mediados del siglo XIX. Hasta ese entonces sólo puede hablarse de la existencia de tendencias o facciones, que eran más bien denostadas por resultar amenazantes para el *bonum commune* o interés general de la comunidad. Como afirmaba Edmund Burke, sólo cuando estas facciones van transformándose en partidos cobran mayor aceptación, ya que se las percibe como defensoras del interés nacional por sobre los intereses particularistas. Es así como el embrión de los partidos modernos son los grupos parlamentarios conformados alrededor de determinados intereses puntuales, en el seno de las incipientes democracias liberales europeas. Pueden encontrarse protopartidos tanto en la Gran Bretaña de la Gloriosa Revolución, como en la Francia prerrevolucionaria y en la floreciente nación estadounidense de 1776, cuyos ciudadanos –bajo el lema *"no taxation without representation"* (impuestos sólo a cambio de representación)– comienzan a ser objeto de líderes parroquiales que auspician intereses contrastantes.

Tiempo más tarde, la primera y más conocida distinción entre partidos estuvo dada por la división entre *tories* y *whigs* en el parlamento inglés del siglo XVIII, defendiendo posturas conservadoras los primeros y a favor de una mayor libertad política, social y fundamentalmente económica los segundos. Los diferentes estatutos aprobados por el parlamento inglés durante la llamada *Reform Act* de 1832 allanan el camino hacia la consolidación institucional de estos grupos, al dar sustento legal a la representación y fijar los principales derechos políticos de los ciudadanos.

Amén de los sucesos históricos que dan luz a los primeros partidos, resulta fundamental adentrarse en las principales perspectivas teóricas que abordan este surgimiento. Vale resaltar así que existen dos tipos principales de explicaciones para el nacimiento de los partidos: las que hacen recaer el peso en variables institucionales y aquellas que lo hacen sobre otras de tipo histórico-social.

Esta diferenciación lleva a distinguir entre un **enfoque institucional** y un **enfoque sociológico o genético**. Cabe aclarar que ambos no son más que complementarios, ya que se trata en realidad de una interacción entre variables independientes de tipo macrosocial y variables dependientes, o resultados institucionales de los procesos de democratización, que a su vez actúan sobre el comportamiento de las bases sociales partidarias.

El primer enfoque, el **institucional**, está relacionado con el desarrollo de la institución característica de la democracia moderna, el parlamento, y su exponente principal es Maurice Duverger (1987 [1951]). A la hora de explicar el surgimiento de los partidos en el marco de este enfoque, Duverger establece una diferenciación entre partidos de **creación interna** y partidos de **creación externa**.

Los partidos de **creación interna** son aquellos que nacen en el propio seno del parlamento hacia mediados del siglo XIX en Europa occidental, luego de que éste cobrase mayor centralidad con respecto a la realeza. Diversas facciones se conforman en grupos parlamentarios nucleados en torno a diferentes objetivos, que luego se asientan como partidos políticos, y pasan de un escenario de inorganicidad a otro crecientemente orgánico. Según Duverger, los primeros determinantes comunes que aglutinan a estos grupos son fenómenos tales como la vecindad geográfica o el deseo de organizar algún tipo de defensa común, si bien admite que posteriormente el factor amalgamador toma la forma de doctrina.

Los partidos de **creación externa**, en cambio, nacen entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, a partir de la lucha por la extensión del sufragio. Es así como aparecen los comités electorales, que surgen por un impulso central y bajo la influencia de grupos exógenos que realizan todas sus actividades por fuera del parlamento, como las sociedades secretas o los clubes, periódicos, sindicatos y diversas entidades religiosas. El Partido Laborista británico, por caso, nace luego de que asociaciones sindicales decidieran conformar un brazo parlamentario, al cual se le suma el apoyo de grupos intelectuales de la Sociedad Fabiana y de numerosos estudiantes. También cooperativas agrícolas y grupos de campesinos colaboraron en la construcción de nuevos partidos agrarios, y otro tanto podría sostenerse en relación con la Iglesia y la conformación de partidos católicos, o con la burguesía industrial y la construcción de partidos liberales.

Las diferencias que encuentra Duverger entre los partidos de creación externa e interna son numerosas. Para empezar, los primeros son generalmente más centralizados que los segundos, ya que nacen en el seno de una institución consolidada. En segundo lugar, las unidades organizativas locales (comités y secciones) de los primeros se organizan con posterioridad a la conformación del partido, pudiendo operar sobre su margen de acción, mientras que en los de creación interna los comités y las secciones son preexistentes a la conformación del núcleo parlamentario. A su vez, los partidos de creación externa son más disciplinados y cohesionados que los de creación interna, gracias a su sólida organización vertical. Por otro lado, los parlamentarios que son miembros de los partidos de creación interna tienen una gran influencia –puesto que jugaron un rol esencial en su conformación–, y forman parte del comité director del partido, mientras que en los de creación externa a los parlamentarios se los controla a través de un comité rector conformado por miembros cercanos a las asociaciones que lo sostienen. Finalmente, los primeros otorgan más importancia a las actividades electorales y parlamentarias, ya que para los segundos se trata de actividades incluidas dentro de un plan de lucha general, incluso llegando a cuestionarlas, como es el caso de los partidos comunistas.

En contraste, las explicaciones sobre el origen de los partidos provistas por las corrientes **sociológicas o genéticas** remiten a ciertas divisiones sociales estructurales, acaecidas durante los procesos de formación de los Estados nacionales y de la economía moderna. Ellas hacen hincapié en la ampliación del sufragio, la consecuente emergencia de la competencia electoral masiva y los cambios sustanciales en las estructuras internas de las organizaciones partidarias.

Se verá luego que esta corriente no solamente brinda un esquema teórico para comprender el origen de los partidos sino, además, para desglosar algunas pautas de la interacción entre éstos. El referente obligado en este caso es la obra de Seymour Lipset y Stein Rokkan (1992 [1967]).

Los procesos que analizan estos autores ocurren principalmente entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial. En este último período es cuando tienen lugar los procesos de democratización y ampliación del sufragio que sientan las bases de las configuraciones partidarias actuales en los países europeos. Si bien se trata de un análisis de cuna europea, los autores destacan que existen diferentes contextos en los cuales las divisiones o clivajes (*cleavages*) tienen lugar, y por lo tanto consideran que su teoría es generalizable a todos los países de Occidente.

Lipset y Rokkan toman elementos del esquema de Talcott Parsons sobre la clasificación de las funciones de los sistemas sociales, a partir de los cuales distinguen dos dimensiones principales de conflicto en las sociedades: una de tipo territorial y otra de tipo funcional que atraviesan la variable temporal. Esta variable comprende dos revoluciones: la revolución nacional y la industrial, desatadas respectivamente en Francia e Inglaterra hacia fines del siglo XVIII. La primera es identificada con el proceso de construcción de los Estados-nación europeos, la segunda, con profundos cambios en los modos de producción, el comercio y la tecnología, y ambas, con la consolidación de la burguesía y su expansión como actor político y económico.

Existen dos clivajes que se derivan de la revolución nacional: aquel que enfrenta a la cultura nacional **centralizadora** versus las poblaciones y provincias **periféricas**, y un segundo que opone al Estado-Nación versus los históricos intereses de la Iglesia, tanto católica como luterana o reformista.

El clivaje centro versus periferia consiste en una serie de conflictos entre las culturas centrales de los Estados en formación y la resistencia de diversas poblaciones periféricas sometidas, que son diferentes cultural, étnica, lingüística o religiosamente. El resultado final de este proceso fue, entre otros, la imposición de una única lengua oficial. Esta primera fractura se corresponde con la dimensión territorial del conflicto, y de ella nacerán los partidos regionales, como los basados en las minorías catalanas, vascas o castellanas en España o valones y flamencos en Bélgica.

El clivaje Iglesia versus Estado implica una puja por el control de la educación y el ordenamiento de las demandas sociales, que la Iglesia no acepta dejar en manos del Estado. Esta fractura se corresponde con la dimensión funcional, y de ella nace la oposición entre partidos liberales laicos como el danés *Venstre* y partidos confesionales como el Partido Antirrevolucionario holandés de 1879. En los países luteranos el conflicto fue menor, mientras que resultó más pronunciado en países mixtos o principalmente católicos.

Posteriormente, hacia mediados del siglo XIX, se produce la llamada revolución industrial. De ella se derivan otras dos fracturas: una entre intereses urbanos e intereses agrarios y otra entre trabajadores y capitalistas.

La primera fractura opone a los sectores secundario y primario de la economía respectivamente, los cuales difieren en lo que respecta a la conveniencia o no de aplicar aranceles a las mercancías provenientes de otras regiones. Se enmarca dentro del eje territorial, y de ella emergen los partidos conservadores-agrarios y los radicales-liberales, como los ya mencionados *tories* y *whigs* en Gran Bretaña. Sin embargo, según explican Lipset y Rokkan, dada la

apertura y movilidad social de esta nación, los conflictos entre intereses rurales y urbanos se ven matizados más rápidamente que en los países continentales.

El conflicto entre trabajadores y capitalistas enfrenta la defensa de la propiedad y la libre empresa versus los sindicatos y los movimientos sociales. Se corresponde con la dimensión funcional y de ella nacen los partidos socialistas y los movimientos obreros, dando lugar a la clásica distinción entre partidos de izquierda y de derecha. En Gran Bretaña y los países escandinavos esta división fue mucho menor que en Alemania, Austria, Francia, Italia o España.

Existiría también una última gran división nacida a partir de la Revolución rusa (1917), e impulsada por las diferencias entre el internacionalismo revolucionario de los partidos comunistas y la priorización de la política nacional sostenida por las agrupaciones partidarias de cuño socialista. Esta división al interior de la clase trabajadora organizada tendría como manifestación más visible la radicalización de los partidarios del internacionalismo y la adopción de estrategias de moderación política por parte de los socialistas.

Según Lipset y Rokkan luego de los últimos clivajes se produciría un "congelamiento" de los sistemas partidarios, cuestión que se retomará más adelante.

5. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Las dos perspectivas teóricas que se han analizado sobre el origen de los partidos comienzan a alertar sobre la dificultad metodológica de delinear cuáles son las principales tipologías propuestas para estas organizaciones. Las formas de clasificar los partidos son tantas como criterios se contemplen, entremezclándose las perspectivas diacrónica y sincrónica.

Lo cierto es que en los hechos no existe ninguna clasificación parsimoniosa que se demuestre eficiente para ser aplicada a todos los países y en todos los momentos de la historia de los partidos. A grandes rasgos, cabe resaltar que las tipologías que han encontrado mayor consenso son aquellas que tipifican los partidos en función del momento histórico en que han tenido preeminencia. Ellas comprenden principalmente:

a) los **partidos de notables**,
b) los **partidos de masas**,
c) los **partidos atrapatodo**, y más recientemente
d) los **partidos cartelizados**.

5.1. El partido de notables y el partido de masas

La distinción entre **partidos de notables** y **partidos de masas** ha sido largamente abordada por la ciencia política, aunque otorgándole denominaciones diferentes tanto a unos como a otros.

Max Weber (1964 [1922]) analiza el paso de los partidos de notables a los partidos de masas en función de cuatro variables relevantes: quiénes conforman el personal del partido; cuáles son los recursos con que cuenta; el nivel de actividad del partido y el contexto histórico en que se desarrolla.

En los **partidos de notables** predominan los políticos que no se dedican profesionalmente a esta actividad y por ende no viven de ella ni ocupan la totalidad de su tiempo a dichos efectos. Como lo indica su nombre, estos individuos son figuras notables que gozan de buena estimación social y buenas condiciones económicas, lo que les permite vivir *para* la política. En este caso, los partidos se van conformando en torno a cada una de estas personalidades, quienes luego cooptan a otros notables. Generalmente representan intereses burgueses, ya sea rurales o urbanos, en su versión conservadora pro monárquica o liberal republicana. El vínculo que liga a los notables con sus seguidores está basado fundamentalmente en la confianza. Estos partidos no se encuentran en actividad permanente, sino durante los momentos anteriores a las elecciones. Por último, el contexto político en el que operan es uno de competencia restringida y cerrada, determinado por la vigencia del sufragio censitario (véase capítulo 7).

Los **partidos burocráticos de masas** nacen a fines del siglo XIX, impulsados por la extensión del sufragio. Esta inclusión masiva implicó la conformación de maquinarias políticas destinadas a sostener financiera y organizativamente el partido, tras lo cual la actividad política es ahora solventada por éste, que se vale de los aportes de sus afiliados. Así, surge una nueva clase dirigente formada por políticos profesionales que dedican todos sus esfuerzos a las actividades del partido y van especializándose en función de las necesidades adaptativas del mismo. La estructura organizativa del partido es de tipo jerárquica, por lo que las cúpulas delegan numerosas tareas en las instancias inferiores, que también son remuneradas. Finalmente, a diferencia de los partidos de notables, los partidos de masas son incluyentes y se proponen mantener cohesionadas sus bases y dotarlas de símbolos identitarios comunes. A raíz del avance de los partidos socialistas, los partidos de notables se ven obligados a desarrollar vínculos con organizaciones insertas en la sociedad, a los fines de sobrevivir. Weber distingue en el surgimiento de los partidos de masas un indicador del avance de los procesos de racionalización y burocratización propios de la modernidad.

Por su parte, Sigmund Neumann (1956) desarrolla una tipología de partidos que distingue aquéllos de **representación individual** de aquéllos de **integración**, al tiempo que estos últimos se subdividen a su vez en partidos de integración **democrática** y partidos de integración **totalitaria**. La diferenciación entre el primer tipo y los segundos encuentra semejanzas con aquélla de los partidos de notables y de masas de Weber, o de creación interna y externa de Duverger. Los partidos de **representación individual** son propios de sociedades con bajos niveles de movilización y se caracterizan por tener seguidores que se limitan exclusivamente a sufragar. En lo que respecta a los partidos de **integración**, éstos comparten las características de los partidos de masas o de creación externa, en los que existen niveles mucho mayores de involucramiento por parte de los miembros. Los partidos buscan permanentemente incluir y comprometer a individuos provenientes de ciertos sectores sociales específicos, transformándolos incluso de afiliados a militantes. Los partidos de integración democrática prototípicos son los partidos socialistas y los religiosos, mientras que los partidos fascistas y los comunistas lo son para los de integración totalitarista. En estos últimos se requiere del afiliado un compromiso y una entrega incondicionales, al tiempo que su margen de maniobra por fuera del partido es virtualmente inexistente.

Tanto Weber como Duverger proponen otras formas de clasificar las organizaciones partidarias, pero en este caso las divisiones se producen más bien al interior de los partidos de masas. Así, Weber diferencia entre los partidos de **patronazgo** y los partidos **ideológicos**. Los primeros están orientados exclusivamente a la obtención de beneficios estatales por parte

de las organizaciones patrocinantes, mientras que los segundos promulgan valores de alcance más general.

Asimismo, Duverger realiza otra clasificación de los partidos en función de su estructura, analizando si es ésta **directa** o **indirecta**. Los partidos de masas de estructura directa son aquellos que se encargan de reclutar miembros de modo individual y cobrar sus cuotas sin intervención alguna de organizaciones intermedias. En contraste, los partidos de estructura indirecta se valen de las asociaciones que los patrocinan para realizar este tipo de actividades, promoviendo adhesiones que comprenden a todos los miembros de las mismas.

En consonancia con Weber, aunque desde una perspectiva funcionalista y con mayores pretensiones de validez, Gabriel Almond y Bingham Powell (1972 [1966]) se proponen abordar los partidos a través de una clasificación basada en distintas estrategias de agregación de intereses. En este sentido, se encuentran en primer lugar los partidos de **agregación pragmática** que operan forjando instancias de negociación entre agentes maximizadores, a los fines de lograr la armonización de dichos intereses; y en segundo lugar los partidos de agregación **ideológica**, que amalgaman a sus miembros a través de la conformación de programas partidarios con una visión del mundo a la que todos sus miembros adhieren por principios generales y afinidades comunes. Un tercer tipo de partido es aquél cuya estrategia de agregación de intereses es **particularista-tradicional**, propia de partidos conservadores. En ellos la plataforma de acción se dispone tomando como patrón las tradiciones del pasado, con las cuales los seguidores comulgan por interés más bien personal.

5.2. El partido atrapatodo

Hacia fines de la década del sesenta, emerge un nuevo concepto que acabaría por agitar el estudio de los partidos e introducir nuevas observaciones, de la mano de cambios sociales cada vez más acelerados. Estos cambios se producen en dos sentidos simultáneamente. Por un lado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la vigencia del Estado de bienestar desarticula la idea de grandes fracturas, y actúa como un piso consensual del cual todas (o casi todas) las agrupaciones parten. Asimismo, la explosión de los medios masivos de comunicación hace que se acorte la brecha de apelación a públicos anteriormente lejanos, lo cual incentiva la producción de mensajes generalistas y simplificados. Los medios de comunicación cobran una creciente importancia y se convierten en actores ineludibles de la política, moldeando las reglas de juego a partir de las cuales se estructura la contienda política.

Es así como desde Europa, el alemán Otto Kirchheimer (1966) ofrece un nuevo tipo ideal de partido: el llamado **partido atrapatodo** o partido *escoba* (*catch-all party*). Esta nueva –o reciclada– organización nace en el seno de sociedades cuyas fracturas de antaño se van desdibujando lentamente, y comienza a articularse la formación de un electorado en el que cobran un menor peso relativo factores como las religiones y las diferencias de clase, empujando al cambio organizativo, funcional e ideológico a los ya obsoletos partidos de la segunda posguerra.

Entre estos cambios pueden citarse la atenuación de su tradicional contenido ideológico, el reforzamiento de la autonomía de los liderazgos, el menor peso de los afiliados y militantes, el desdibujamiento de la identificación del partido con sectores sociales específicos, la conquista frenética del electorado indeciso –que tendrá el poder de definir la contienda electoral–, la apertura hacia numerosos grupos de interés más o menos autónomos del partido, la pérdida de la perspectiva del largo plazo en lo que respecta a la competencia política y a la resolución

de los problemas, y la apelación a un electorado notoriamente más pasivo. Se trata, entonces, de un partido más pragmático, profundamente preocupado por la imagen de sus líderes y por adquirir ventajas en el espacio construido desde los medios de comunicación.

También Angelo Panebianco (1990 [1982]) destaca el paso equivalente de lo que él llama partido burocrático de masas hacia el partido profesional-electoral. Este autor complementa a Kirchheimer al destacar algunas diferencias organizacionales entre unos y otros. En los primeros, por ejemplo, el rol de la burocracia es preponderante y sobre ella recae una parte fundamental de las decisiones de la organización. En los segundos, esta función se ve minimizada, mientras que las principales responsabilidades pasan a ser de un grupo de profesionales altamente especializados y técnicamente competentes. Del mismo modo, en el partido de masas existen fuertes lazos verticales con la organización, siendo cada instancia una etapa orgánica fundamental para la maquinaria interna del partido. En el partido profesional-electoral los lazos verticales son débiles, y la cúpula es más dependiente de los medios de comunicación que de su propio aparato. Paralelamente, en los primeros la dirección del partido es ejercida de forma colegiada entre varios miembros, mientras que en los segundos existen cúpulas conformadas por personalidades que están insertas en el parlamento o en otras esferas del Estado, con la consecuente personalización de la dirección del partido. En cuanto a la financiación de las actividades políticas, en el primer caso son sustentadas a través de las cuotas de los afiliados y actividades masivas, mientras que en el segundo prima una financiación a través del propio Estado y de los aportes proporcionados por diversos grupos de interés. Por último, en los partidos de masas la ideología tiene un papel preponderante, y la base del partido se halla verdaderamente identificada con la misma y con el programa resultante. En el contexto de los partidos profesional-electorales, en cambio, comienzan a cobrar mayor relevancia los temas puntuales o *issues*, y la forma en que los liderazgos personales lidian con ellos desde una óptica más instrumental que ideológica.

El auge del concepto de partido atrapatodo tuvo, sin embargo, su costado negativo ya que pasó a utilizarse indiscriminadamente y por ende, según algunos autores perdió gran parte de su capacidad explicativa (Puhle, 2002).

5.3. Las tipologías más recientes

5.3.1. LA CARTELIZACIÓN DE LA POLÍTICA PARTIDARIA

Más recientemente, Richard Katz y Peter Mair (1997) ofrecen un cambio diametral de ángulo en cuanto a la forma de estudiar los partidos políticos. Ellos consideran que ya no resulta demasiado explicativo hacerlo a partir de la idea de sus vínculos con la estructura social, sino que se demuestra más adecuado hacerlo a partir de sus lazos con el aparato estatal.

En este sentido, los autores sostienen que se debe abandonar la tendencia a analizar a todos los partidos a la luz del modelo de partido de masas, el cual ya deja de tener correlatos empíricos fácilmente identificables. Según ellos, éste es un vicio que se reitera en la concepción del partido atrapatodo de Kirchheimer, en función de la cual los partidos pasan a caracterizarse como contingentes y con una menor relevancia funcional para el sistema democrático. A pesar de este socavamiento, sin embargo, los partidos continúan en pie y se mantiene casi intacto su poder.

La respuesta que brindan Katz y Mair es que ahora se debe observarlos y procurar entenderlos a la luz de la simbiosis que en los últimos años se ha producido entre los partidos y los

espacios de poder y recursos que brinda el Estado. Esto supone romper con otra concepción tradicional: la idea de separación entre el partido y el Estado.

En esta nueva etapa, los partidos ya no son vistos como representantes de la sociedad en el Estado, sino como mediadores que tienden a volcarse a favor del primero por sobre la segunda cuando se trata de tomar decisiones. Aunque continúan agregando intereses y canalizando demandas, ellos mismos pasan a ser parte de la burocracia estatal, lo cual los pone en el brete de tener que defender las políticas públicas ante la ciudadanía. Al igual que en el modelo del partido atrapatodo, este público es volátil y desarticulado, por lo que se atenúan aún más sus posibilidades de imponer condicionamientos. El desplazamiento desde el rol de representantes hacia aquél de mediadores hace pensar a los autores que en la actualidad se demuestra propicio entender los partidos como *agencias semiestatales*.

Existen algunos factores y evidencias que sustentan esta toma de posición. Uno de ellos es la declinación generalizada de los niveles de participación y compromiso dentro de la actividad partidaria, lo cual reorienta los esfuerzos de los electores hacia fines más inmediatos y más al alcance de sus posibilidades de influencia. Otro es el incremento de los costos de la propaganda partidaria impuesto por la entrada en escena de los medios de comunicación –especialmente la televisión–, sumado a la declinación de los aportes provenientes de afiliados, que hacen que se encarezca el costo de la política y se reorienten los esfuerzos hacia la búsqueda de recursos estatales, tanto locales como nacionales. Finalmente, la relación mutuamente dependiente entre el Estado y los medios de comunicación hace que se obtengan ventajas frente a estos últimos cuando los partidos acceden al Estado, profundizando este círculo de consolidación y supervivencia.

La consecuencia no es solamente el progresivo enquistamiento de los partidos en el Estado, sino también la imposición de crecientes barreras que menoscaban las posibilidades de surgimiento de nuevas fuerzas políticas. En otras palabras, la alternancia en el gobierno a la que están sujetos los partidos grandes no modifica sustancialmente sus objetivos políticos, ya que no existen grandes contrastes en la implementación de las políticas, mientras que sí afecta sus posibilidades de supervivencia, ya que depende casi exclusivamente de los recursos estatales.

En un contexto de pocos partidos y fuertes posibilidades de alternancia se gestan las condiciones ideales para la conformación de un **cartel**, entendido en el mismo sentido económico de la palabra, es decir, un arreglo según el cual todos los partidos permanecen en la esfera de poder al compartir en partes –más o menos iguales– los beneficios y recursos que de allí provienen. Incluso los partidos que ejercen momentáneamente la oposición son para los autores "partidos gobernantes", ya que también obtienen importantes beneficios del gobierno, en el seno de procesos de negociación regularizados.

En resumen, se presenta el esquema desarrollado por Katz y Mair (1997: 110-111) sobre los cuatro modelos de partidos existentes a lo largo de la historia (véase Tabla 6.1).

TABLA 6.1: *TIPOS DE PARTIDOS*

Características	Partido de elite	Partido de masas	Partido atrapatodo	Partido cartel
Período temporal	Siglo XIX	1880-1960	1945-…	1970-…
Grado de inclusión sociopolítica	Sufragio restringido	Ampliación de derechos y sufragio universal	Sufragio universal	Sufragio universal
Nivel de distribución de los recursos	Altamente restringidos	Relativamente concentrados	Menos concentrados	Relativamente difusos
Principales objetivos de las políticas públicas	Distribución de privilegios	Reforma social (u oposición a ella)	Mejoras sociales	Profesionalización de la política
Bases de la competencia partidaria	Estatus atribuido a los partidos	Capacidad representativa	Efectividad de las políticas	Habilidades administrativas, eficiencia
Patrón competencia electoral	Cara a cara	Movilización	Competitivo	Contenido
Naturaleza de actividades partidarias y las campañas	Irrelevantes	Mano de obra intensivas	Mano de obra intensivas y capital intensivas	Capital intensivas
Principal fuente de recursos	Contactos personales	Cuotas de afiliados y contribuciones	Contribuciones de amplia variedad de fuentes	Subvenciones estatales
Relaciones entre miembros ordinarios y dirigencia del partido	La dirigencia se relaciona con miembros "ordinarios"	*Bottom-up* (Michels); la dirigencia responde ante los miembros	*Top down*. Los miembros están organizados por la dirigencia	Estratarquía (autonomía mutua)
Carácter de la pertenencia al partido	Reducida y elitista	Amplia y homogénea; activamente reclutados. La pertenencia surge de la identidad, cuyo énfasis reside en los derechos y las obligaciones que les corresponden	Membresía abierta a todos (heterogénea) y muy alentada. Énfasis en los derechos pero no en las obligaciones. La pertenencia se reduce a la identidad individual	Derechos y obligaciones no son importantes (confusa distinción entre miembros y no-miembros). Énfasis en los miembros como individuos en vez de cuerpo organizado. Miembros valorados por contribuir al mito legitimador
Canales de comunicación partidaria	Redes interpersonales	Medios de comunicación propios	Compite por el acceso a medios extrapartidarios	Acceso privilegiado a medios regulados estatalmente
Posición del partido entre la sociedad civil y el Estado	Fronteras poco claras entre el Estado y el sector políticamente más relevante de la sociedad civil	Pertenece a la sociedad civil, inicialmente como representante del nuevo segmento preeminente de ella	Actúa como mediador entre la sociedad civil y el Estado	Pasa a formar parte del Estado
Estilo representativo	Hombre de confianza	Delegado	Empresario	Agente del Estado

FUENTE: KATZ Y MAIR (1997).

Paradójicamente, el enfoque de Katz y Mair se acerca a algunas visiones imperantes a principios del siglo XX, como las de Gaetano Mosca (1896), Wilfredo Pareto (1909) o Robert Michels (1979 [1915]), según las cuales las elites partidarias tienden a volverse autorreferenciales en lo que respecta a sus bases primigenias, cuestión que se examinará luego con más detalle.

5.3.2. REORDENANDO LAS ESPECIES DE PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de su popularidad, el concepto de partido cartel tampoco parece estar exento de problemas. Gunther y Diamond (2003) sostienen que la idea de cartelización habla más de una dinámica del sistema de partidos que de los partidos en sí, dado que se produce sólo con la connivencia de dos o más partidos. Son estos mismos autores quienes en un notable

esfuerzo de revisión bibliográfica sintetizan y reordenan las tipologías más importantes sobre partidos políticos, ofreciendo una nueva forma de clasificarlos que supera y contiene muchas de las anteriores. Es así como caracterizan 15 especies diferentes de partidos y las subsumen bajo cinco géneros distintos en función de tres criterios principales:

a) la naturaleza de la organización partidaria, que divide los partidos entre aquellos que cuentan con estructuras organizativas fuertes y débiles;

b) la orientación programática del partido, que los opone entre partidos ideológicos y pragmáticos, y

c) las conductas partidarias en función del nivel de tolerancia frente a sus competidores, que los divide en pluralistas y protohegemónicos.

Los cinco **géneros** y sus respectivas **especies** son los que se detallan en las tablas siguientes:

TABLA 6.2: *PARTIDOS DE ELITE*

Organización formal	**Orientación programática**	**Tolerancia frente a competidores**
Estructuras organizacionales mínimas y asentadas sobre redes interpersonales en el seno de un ámbito geográfico reducido	Débilmente ideologizados. Basados en la distribución de beneficios particulares a los residentes	Tolerantes frente a otros competidores del régimen (aunque éste no sea necesariamente democrático)

Especies	**Ejemplos históricos**	**Bibliografía que aborda el tema**
De notables	Facciones parlamentarias de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña a comienzos del siglo XIX Partidos conservadores franceses del siglo XX Partidos conservadores en Brasil	Katz y Mair, 2002; Daalder, 2001; Chambers y Burnham, 1967; LaPalombara y Weiner, 1966
Clientelista	Democracia Cristiana en Italia Partido Liberal Democrático en Japón	Beck, 1997; Hagopian, 1996; Carr, 1966; Key, 1949; Gosnell, 1939
Contexto	Nacen entre principios y mediados del siglo XIX en Europa, en el marco de regímenes semidemocráticos y sufragio censitario	

TABLA 6.3: *PARTIDOS DE MASAS*

Organización formal	**Orientación programática**
Sólida y extendida. Amplia base de afiliados que aportan económicamente al partido	Lazos fuertes con organizaciones externas (sindicatos, entidades religiosas y medios de comunicación). Fuerte impronta programática

	Tolerancia frente a competidores	
Orientación programática	Pluralistas	Protohegemónicos
Socialistas	Partidos socialdemócratas	Partidos leninistas
	Ejemplos históricos	**Ejemplos históricos**
	Partidos socialdemócratas en Alemania y Suecia	Partidos pertenecientes al Commintern
Nacionalistas	Partidos pluralistas nacionalistas	Partidos ultranacionalistas
	Ejemplos históricos	**Ejemplos históricos**
	Partido Nacionalista Vasco Partido Progresista Democrático de Taiwán	Partidos nazi de Hitler y fascista de Mussolini Unión Democrática Croata (HDZ) de Franjo Tudjman Unión Nacional Rusa de Aleksandr Barkashov
Religiosos	Partidos confesionales	Partidos fundamentalistas
	Ejemplos históricos	**Ejemplos históricos**
	Partidos cristianos democráticos en Italia, Alemania, Bélgica, Holanda; Democracias cristianas en Polonia (ZChM) y República Checa (KDU)	Frente Islámico de Salvación de Algeria, y Partido del Bienestar en Turquía, hoy prohibido

Bibliografía sobre el tema	Kalyvas, 1996; Orlow 1973; Kirchheimer, 1966; Schurmann, 1966; Fogarty, 1957; Duverger 1951; Michels, 1915
Contexto	Surgen a fines del siglo XIX y comienzos del XX en Europa. Se extienden en la actualidad a países asiáticos y africanos.

TABLA 6.4: *PARTIDOS ÉTNICOS*

Organización formal	**Orientación programática**	**Tolerancia frente a competidores**
Carecen de una organización demasiado extendida y sofisticada	No tienen estructuras programáticas que incorporen a toda la sociedad, sino a un grupo o conjunto de grupos étnicos en particular	Utilizan generalmente la vía electoral para lograr beneficios particularistas para sus seguidores

Especies	**Ejemplos históricos**
Partido étnico	Grupo de Acción en Nigeria (bajo Awolowo); Partido de la Libertad Inkatha en Sudáfrica; Movimiento para los Derechos y las Libertades en Bulgaria (partido de la minoría turca); Unión Democrática de los Húngaros en Rumania (UDH); partido sikh Akali Dal en el Estado de Panyab de la India
Federación de partidos étnicos	Partido del Congreso en India durante las dos primeras décadas posteriores a la independencia; Unión Nacional de Kenya; Barisan Nasional (Frente Nacional) de Malasia
Bibliografía sobre el tema	Kitschelt, 2001; Horowitz, 1985
Contexto	Surgen principalmente en la etapa de descolonización de los años 60 y 70

TABLA 6.5: *PARTIDOS ELECTORALISTAS*

Organización formal	Son organizacionalmente débiles, aunque desarrollan una gran actividad durante las campañas electorales	
	Tolerancia frente a competidores	
Orientación programática	Pluralista	Protohegemónico
Débil compromiso programático	Partido atrapatodo	Partido personalista
	Ejemplos históricos	**Ejemplos históricos**
	Partido Demócrata en Estados Unidos; Partido Laborista en Gran Bretaña (bajo Tony Blair); Foro Democrático Húngaro; Partido Socialista Español (PSOE)	Los respectivos partidos de Alberto Fujimori en Perú, Silvio Berlusconi en Italia, Hugo Chávez Frías en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil
Fuerte compromiso programático	Partido programático	
	Ejemplos históricos	
	Partido Republicano en Estados Unidos a partir de los años 80; Partido Conservador (bajo Margaret Thatcher) en Gran Bretaña; Partido de Acción Nacional en México	
Bibliografía sobre el tema	Wolinetz, 2002 y 1991; Farrell et al., 2000; Ignazi, 1996; Panebianco, 1982; Kirchheimer, 1966	
Contexto	Se consolidan hacia la década de los 70, en el marco de la expansión de los medios de comunicación y el declive del Estado de Bienestar	

TABLA 6.6: *PARTIDOS MOVIMENTISTAS*

Organización formal	Este género debe pensarse con "final abierto", ya que sus características organizacionales adoptan formas diversas en cada país y en distintos momentos de la historia	
	Orientación programática	**Tolerancia frente a competidores**
Libertarios de izquierda	Posmaterialistas en su orientación programática y en su conducta. Se basan en la idea de "consenso negativo" (no existe un consenso sobre una ideología específica, aunque reúne una base de seguidores heterogénea pero sustancialmente posicionada sobre diferentes temas)	Prima la lealtad hacia sus electores antes que el compromiso con otros partidos
Ejemplos históricos	Partido Verde alemán	
Partidos de extrema derecha posindustriales	Se nuclean en función de la búsqueda de principios (orden, tradición, identidad, seguridad). Existen principios xenófobos y racistas	Hostiles con otros partidos, con el Estado y el sistema en general
Ejemplos históricos	Frente Nacional en Francia (Le Pen) y el Partido de la Libertad en Austria (Haider)	
Bibliografía sobre el tema	Betz e Immerfall, 1998; Ignazi, 1996; Kitschelt, 1989	
Contexto	Surgen en el seno de las democracias postindustriales actuales	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A GUNTHER Y DIAMOND (2003).

6. LA ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

Entender los partidos como actores unívocos es más una apelación heurística que otra cosa. Lo cierto es que los partidos políticos son organizaciones que encierran toda una constelación de intereses, corrientes y contrastes. Encontrar patrones en ellos puede resultar una tarea titánica, pero muchos autores han aceptado tal desafío, al punto que el abordaje de los

partidos como organizaciones complejas se ha vuelto una importante subdisciplina dentro del campo de estudio.

6.1. La "ley de hierro de la oligarquía"

Ostrogorski (1964 [1902]) es considerado el primer investigador en realizar estudios comparados sistemáticos entre los partidos políticos, principalmente entre los de Estados Unidos y de Gran Bretaña, observando sus estructuras a partir de los incentivos institucionales existentes. Bajo este enfoque, su análisis se encuentra anclado en un contexto de sufragio universal, y es el primero en advertir que los partidos tienen una tendencia a pasar de ser medios para el logro de fines, a ser fines en sí mismos. De esta manera, el partido desarrolla una maquinaria o "aparato" que lo arrastra hacia su progresiva burocratización, la cual no puede ser enfrentada salvo por la conformación de otra maquinaria.

En la misma línea, Robert Michels (1979 [1915]) ha criticado ciertas degeneraciones inherentes a los partidos de masas, a partir de la experiencia del partido socialdemócrata alemán. Es así como desarrolla su conocida **ley de hierro de la oligarquía**, según la cual las elites partidarias llegan al poder bajo la promesa de que liberarán a las bases de un régimen opresor, pero una vez en el poder esto no tiene lugar, pues el objetivo pasa a ser continuar preservando el poder. Esta concepción adquiere tintes funcionalistas, atendiendo a la cuestión de la transformación partidaria en términos de constreñimientos estructurales que erosionan la representación democrática. Las organizaciones se nutren de personal especializado, ante lo cual acaba por formarse inevitablemente una oligarquía, especialmente cuanto mayor es la cantidad de miembros. La consecuencia de ello es que el partido termina por fomentar desigualdades internas en pos de la eficiencia del partido. A medida que la oligarquía partidaria pasa a ocupar cargos se aleja cada vez más de la base y todo aquel que comienza a ascender en la jerarquía se adapta progresivamente a esta lógica, haciendo que cualquier cambio resulte impracticable en la realidad. Una vez llegada al poder, la facción parlamentaria considera indispensable continuar participando en dicha arena, al tiempo que sus condicionamientos no son amenazados por las bases, ya que se tornan cada vez más indispensables para el propio partido. Así, los fines del partido se moderan y el nuevo objetivo es simplemente sobrevivir como organización. A esto denomina Michels *sustitución de los fines* de la organización.

6.2. La estructura formal de los partidos

Desde su óptica institucionalista, Duverger (1987 [1951]) también aporta al conocimiento sobre la estructuración interna de los partidos, al ser uno de los primeros pensadores en desglosar las características de la organización de base, según se trate de partidos de **comité**, de **sección**, de **célula** o de **milicia**. Los primeros se condicen mayormente con los ya descriptos partidos de creación interna, mientras que las tres restantes categorizaciones se corresponden con aquéllos de creación externa.

Los partidos de **comité** están compuestos por una cantidad reducida de miembros, cuyos requisitos para ser seleccionados son muy estrechos y rigurosos, ya que se trata exclusivamente de personalidades notables e influyentes. Estos partidos no tienen una inserción territorial demasiado vasta, y su agenda temática es más bien acotada. Su estructura es intermitente, y el grueso de su actividad se desarrolla durante el período anterior a las instancias eleccionarias. Los miembros tienen una relación muy estrecha con los parlamentarios, al punto que ambos comparten su presencia en el comité. El ejemplo clásico son los partidos de notables anteriormente mencionados.

Los partidos de **sección** son organizaciones que están dotadas de una cuantiosa base de seguidores, por lo cual están divididas en secciones correspondientes a las distintas localidades que cubren la esfera de influencia del partido, llegando a ser generalmente la totalidad del territorio nacional. A diferencia de la organización de comité, las secciones desarrollan actividades permanentes y son estables. Se maximiza el reclutamiento de afiliados, y no existen mayores requisitos para integrarse, salvo algún tipo de filiación o identificación social o ideológica. Las secciones dependen de organismos superiores, quienes imponen ciertas reglas y conductas, moldeando una dinámica de tipo piramidal y centralizada. Los partidos de masas socialdemócratas o liberales se corresponden con este tipo.

Según la organización de **célula**, los miembros del partido se organizan de acuerdo con su profesión y desde allí cumplen un rol propagandístico y de transmisión de valores, muchas veces desde la clandestinidad. Estas células son más bien reducidas y también responden a estructuras superiores. Es el tipo de organización propia de los partidos comunistas.

Por último, Duverger presenta el modelo organizativo de partidos cimentados en las **milicias**, en los que prepondera una estructura pétrea y jerárquica. Los miembros están fuertemente adoctrinados y la disciplina es la principal característica, siendo su inobservancia duramente castigada. El partido está cargado de símbolos y tiene un fuerte rasgo identitario. Se trata del esquema propio de los partidos fascistas.

6.3. Modelo originario e institucionalización

Otro autor que sin dudas no puede omitirse a la hora de hablar de organización partidaria es Angelo Panebianco (1990 [1982]), quien en cierta forma viene a complejizar y reformular el planteo de Michels. Al exponer su idea del poder como fenómeno relacional –más precisamente como algo que se construye en función de un intercambio asimétrico–, reconoce la importancia que los militantes y afiliados revisten para la dirigencia y para el partido.

A diferencia de Michels, Panebianco no habla de una "*sustitución de los fines de la organización*" sino de una articulación con los fines de la dirigencia, dado que los principios plasmados en el programa partidario ofrecen importantes incentivos para la participación, y por ende, son indispensables en tanto motor de la entidad. En este sentido, cabe resaltar que la ideología no es del todo manipulable, sino más bien el componente que mantiene la solidaridad al interior del partido. Si bien la importancia de la ideología varía en función de la relación de la organización con el ambiente, no deja de existir en ningún momento. Es así como la evolución de los partidos no está determinada por una ley férrea sino por su propio devenir, que puede ser más o menos cercano a las bases en función de su proceso de institucionalización.

Panebianco desentraña esta compleja interacción proponiendo un modelo de intercambio *desigual* (1990: 64), en el que la participación sólo puede asegurarse a través del otorgamiento de incentivos –que en sus palabras serían beneficios o la promesa de beneficios futuros–, ya sea **colectivos** o **selectivos**. Los primeros se encuentran en estrecha relación con la identidad, la solidaridad y la ideología del partido, y representan causas comunes aglutinadoras y de contención. Los incentivos selectivos incluyen beneficios de poder, de status o bien concesiones materiales, que aunque propenden a la eficiencia de la organización, subyacen "ocultos" bajo los incentivos colectivos.

A la hora de identificar las características de las interacciones, el autor se basa en la idea de los círculos concéntricos de Duverger para identificar las unidades: **electores**, **afiliados**, **militantes** y **dirigentes**.

Los **electores** tienen un grado de participación mínimo que consiste principalmente en el acto de sufragar. Panebianco se refiere en este caso a aquellos que mantienen su preferencia a lo largo del tiempo, ya que tienen algún tipo de lazo común con el partido, y disfrutan así de los incentivos colectivos identitarios brindados por éste. Los **afiliados** están formalmente comprometidos con el partido, y aportan a la financiación del mismo a través de cuotas periódicas. Ocasionalmente forman parte de las reuniones entre los miembros, pero no de modo vinculante. Disfrutan de incentivos colectivos y de algunos selectivos. Los **militantes** son una reducida minoría que participa activamente en el partido y de modo constante. Panebianco los subdivide en **creyentes** y **arribistas**, siendo los primeros aquellos comprometidos con la consecución de los fines programáticos de la organización y los segundos quienes están interesados en algún tipo de incentivo selectivo específico. La **coalición dominante o dirigencia** concentra los recursos de poder y representa el centro de la organización. Distribuye los incentivos organizativos e interactúa con otros actores clave del sistema político. Son quienes ocupan mayormente los cargos del Estado.

Una vez analizada de modo estático la estructura del partido, el autor examina las posibilidades de desarrollo organizacional a partir de dos variables principales:

a) las características que acompañaron al partido durante su **fase originaria** y

b) la forma y el alcance de su **institucionalización**.

Con respecto a la primera cabe clasificar los partidos según si su expansión inicial ocurre a través de:

a) penetración territorial, en cuyo caso se cuenta con un centro que conduce el desarrollo de la organización y controla las regiones periféricas, favoreciendo una organización de tipo centralizada y una institucionalización fuerte;

b) difusión territorial, en la que el partido se va conformando gracias al agrupamiento de elites locales que se coordinan a nivel nacional, y fomentan un tipo de organización descentralizada e institucionalización débil, y

c) combinando ambas modalidades, que ocurre cuando un grupo de elites locales se congrega y luego se une a una organización central.

También dentro del modelo originario para Panebianco se puede clasificar los partidos según el tipo de **patrocinio** del que gozan. Si existe:

a) una institución externa patrocinante, se trata de un partido de **legitimación externa**, y

b) si no existe tal institución, entonces se trata de un partido de **legitimación interna**.

El segundo tipo fomenta una institucionalización más fuerte que el primero. Una última variable de este modelo es el tipo de carisma de quien o quienes dirigen el partido, que puede ser:

a) carisma de situación, representado por un líder que genera carisma porque ofrece una conducción viable en momentos de inestabilidad, y

b) carisma puro, que consiste en aquel propio de líderes mesiánicos, quienes tienen la capacidad absoluta de decidir sobre el partido.

Cuanto más fuerte es este carisma, menores son las posibilidades de lograr la institucionalización.

También, esta variable depende de factores tales como:

a) el grado de autonomía o dependencia frente al ambiente y

b) el grado de sistematización o interdependencia entre las partes de la organización.

Los partidos que tienen menor dependencia frente al ambiente en lo que respecta a la obtención de los recursos necesarios para poder funcionar, poseen mayor autonomía, lo cual favorece mayores grados de institucionalización. A su vez, si cada miembro del partido tiene mayor autonomía existirá un menor grado de interdependencia, y por lo tanto menor homogeneidad. Cuanto menor sea esta homogeneidad, más débil será el partido organizativamente.

Los partidos, entonces, pueden dividirse según si su institucionalización es débil o fuerte, siendo en este último caso cuando mejor administran sus interacciones tanto internas como externas, y por ende, quienes acabarán por tener mayores posibilidades de permanecer en el tiempo, adaptándose a cualquier posible contingencia.

7. SISTEMAS DE PARTIDOS Y MODELOS DE COMPETENCIA ELECTORAL

Como se desprende del análisis hasta aquí vertido, el estudio de los partidos no puede hacerse sin considerar las interacciones que se producen entre ellos. A esto se refieren los especialistas cuando hablan de sistemas de partidos, entendiéndolos más precisamente como subsistemas del sistema democrático en los que "*se producen relaciones de competencia y cooperación entre los partidos*" (Ware, 1996: 147).

Ahora bien, ¿qué variables deben considerarse a la hora de caracterizar los diversos sistemas de partidos? Algunas de estas variables son:

a) fragmentación (calculada por el número efectivo de partidos parlamentarios que conforman el sistema),

b) polarización ideológica y clivajes o líneas de conflicto,

c) institucionalización.

A través de los años distintos autores han abordado cada una de estas cuestiones, como se verá a continuación.

7.1. Enfoque morfológico de los sistemas de partidos

Una primera caracterización de los sistemas de partidos es aquella que permite diferenciarlos según el número de unidades que compiten en él. A este tipo de abordaje se lo denomina **morfológico**.

Es Duverger (1951) quien propone una primera gran clasificación dentro de este enfoque, identificando sistemas monopartidistas (un partido), bipartidistas (dos partidos) y multipartidistas (tres o más partidos).

La posición valorativa del autor en relación con qué sistema es más deseable no alberga mayores vacilaciones: considera que la mejor opción está dada por los sistemas bipartidistas. Una primera razón para ello consiste en que éstos ordenan de modo claro el sistema político, oponiendo a dos interlocutores que son fácilmente diferenciables. En segundo lugar, el bipartidismo modera a los partidos, puesto que existen altas posibilidades de alternancia, y también a los electores, quienes se ven constreñidos a elegir sólo entre dos opciones. Asimismo, la existencia de dos partidos garantiza la formación de mayorías sólidas que tienen un amplio control del gobierno una vez que acceden a él. Por último, el bipartidismo otorga a los votantes una capacidad mayor de premiar o castigar al partido en ejercicio del gobierno a través de su voto, lo cual hace recaer un mayor peso de la responsabilidad política sobre ellos.

En contraste, según Duverger, los multipartidismos encierran consecuencias perniciosas para la dinámica del sistema. Ellos conducen al poder a coaliciones desarticuladas que deben realizar todo tipo de pactos para lograr la gobernabilidad, lo cual se considera en muchos casos violatorio de la voluntad del electorado. Esta heterogeneidad hace imprevisible la orientación del gobierno y pone en jaque la estabilidad del sistema. Del mismo modo, y a diferencia del bipartidismo, este tipo de configuraciones no brinda pautas claras para que los representados puedan expresar su conformidad o disconformidad con el rumbo de las políticas. A su vez, fomenta la radicalización de las posturas y resta responsabilidad a los dirigentes, porque muchos de ellos se encuentran alejados del acceso a los cargos de gobierno.

Cabe destacar que para Duverger las diversas configuraciones posibles dependen fundamentalmente del tipo de sistema electoral que se encuentre vigente, dando lugar a tres premisas, según las cuales:

a) Las fórmulas electorales mayoritarias con sistemas de una vuelta en circunscripciones uninominales tienden al bipartidismo.

b) Las fórmulas electorales proporcionales tienden al multipartidismo.

c) Las fórmulas electorales mayoritarias a dos vueltas en circunscripciones uninominales tienden al multipartidismo.

De aquí se deriva la principal crítica al sistema que defiende Duverger: la existencia del bipartidismo es una configuración que sólo puede lograrse al costo de excluir partidos minoritarios de la posibilidad de contar con representación parlamentaria.[2]

Otra crítica formulada a este autor pone en evidencia que el concepto de "multipartidismo" resulta muy laxo para ser aplicado, ya que impide detectar matices entre sistemas multipartidistas de pocos partidos y otros con un mayor número. Un último problema que presenta la clasificación es su incapacidad de dar cuenta de los pesos relativos de cada uno de los partidos que participan en la contienda. Es decir, claramente no es lo mismo un sistema con tres partidos de similar relevancia que otro donde opera un partido fuerte y dos sensiblemente más débiles, por ejemplo. Si bien es cierto que en este sentido Duverger hace una diferenciación entre partidos mayoritarios, medios y pequeños, no llega verdaderamente a sistematizar las interacciones en función de ello. Incluso si esto pudiera hacerse, el esquema analítico no podría dar cuenta de las distancias ideológicas que separan a las unidades entre sí.

7.2. Modelos de competencia espacial y distancia ideológica

El enfoque racional de los partidos ofrece un modelo de competencia denominado **espacial**, cuyo concepto rector es el de mercado político. El mismo entiende que la dinámica de la contienda electoral adopta una lógica equiparable a aquella de la oferta y la demanda que reina en el mercado. Desde esta perspectiva, Joseph Schumpeter (1942) primero y Anthony Downs (1957) después se encargaron de desarrollar un modelo en el que los partidos son actores racionales maximizadores de votos y los líderes no son otra cosa que empresarios de la política. Análogamente, los votantes son consumidores que eligen a los partidos en función de la maximización de sus intereses personales.

Según esta corriente, cada partido se sitúa en alguna posición a lo largo de un mismo eje izquierda-derecha, al igual que cada elector, quien dirime su voto en favor del partido ideológicamente más próximo. Se asume siempre que los agentes cuentan con plena racionalidad e información. El eje izquierda-derecha se define principalmente en función de la posición adoptada con respecto al grado deseado de intervención del Estado en la economía, y según la estimación de los autores, la curva de distribución de las preferencias indica que la gran mayoría del electorado se sitúa en el centro. Esta característica hace que un pequeño movimiento del partido hacia el centro implique una cuantiosa suma de nuevas adhesiones, aunque al mismo tiempo se corra el riesgo de que otras fuerzas se apropien del espacio vacante.

En términos de Downs, la estrategia de los partidos es detectar en qué posición se encuentra el electorado más volátil, ya que es el que suele definir una elección, especialmente cuando se compite por un solo cargo. Si éste se encuentra en el centro, la dinámica de la competencia es *centrípeta* (hacia el centro) mientras que si se ubica en los extremos la dinámica será *centrífuga* (hacia los polos).

La principal crítica que se ha realizado al modelo de competencia espacial es que resulta demasiado simplista y poco explicativo de la realidad. Se ha considerado que los electores no son puramente racionales y no cuentan con la información suficiente para poder ubicar la posición de los partidos y la suya propia. Asimismo, este modelo asume que existe un único eje de conflicto (en términos de Lipset y Rokkan, un solo clivaje) en torno al cual se estructuran las preferencias. Así, es posible que los electores no interpreten de modo uniforme cuáles son las principales líneas de debate. El modelo de Downs no explicaría entonces las interacciones competitivas en sociedades multiculturales o multiétnicas, con partidos más radicales que compiten en distintas líneas. Al mismo tiempo, este modelo no permitiría explicar cómo se modifica la competencia en función del surgimiento de nuevos conflictos. A pesar de ello, se trata de una visión que ha generado importantísimos aportes al análisis político, y ha sido frecuentemente retomada por la literatura más reciente. Cabe resaltar, que si bien su aplicabilidad es restringida, cubre dos sistemas políticos paradigmáticos: Estados Unidos y Gran Bretaña.

Tiempo más tarde es el italiano Giovanni Sartori (1976) quien viene a valerse del enfoque de competencia espacial de Downs para complementar algunas cuestiones inherentes a la concepción morfológica de Duverger. Es así como este autor agrega una nueva variable al estudio de los sistemas de partidos: la distancia ideológica. De este modo continúa y enriquece la matriz analítica tanto del enfoque espacial como morfológico. Esta variable cruza transversalmente el conjunto de los multipartidismos, concepto que, como se mencionó, se torna laxo para el universo empírico que ha de ser abordado. Una gran ventaja del aporte de Sartori es que permite dividir a los multipartidismos en **moderados** y **polarizados**, siendo

los últimos los que verdaderamente presentan problemas para la estabilidad del sistema. Esta división tiene su correlato con los dos tipos de dinámicas, la centrípeta y la centrífuga, respectivamente.

Una segunda ventaja del aporte de Sartori es que permite desentrañar algunos rasgos contrastantes dentro del grupo de los sistemas unipartidarios, lo cual hace más exhaustiva la categoría. Así, se incorpora la variable de la competencia, la cual subdivide este grupo entre aquellos **sistemas unipartidistas competitivos** y **no competitivos**.

De este modo, Sartori dedica importantes esfuerzos a describir las características salientes de cada tipo de sistema partidario (1992 [1976]).

En los sistemas de **partido único** existe un partido que no permite la existencia de fuerzas alternativas que puedan competirle, es decir que se trata de una estructura de poder de tipo *monopólico.* Los ejemplos que provee el autor son los sistemas de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el sistema partidario de Albania.

Los sistemas de **partido hegemónico**, en cambio, admiten la existencia de otros partidos, pero sólo como "satélites" o partidos subordinados al partido principal. Éste impide que se pueda desafiar su hegemonía a través del fraude y otros mecanismos de obstrucción, por lo que la estructura de poder es de tipo *jerárquica*. El ejemplo típico es el régimen mexicano hasta el año 2000, fecha en que termina el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y pasa a gobernar el Partido de Acción Nacional (PAN).

Tanto los regímenes de partido único como de partido hegemónico se caracterizan por la inexistencia de una competencia real, por lo que el autor los denomina **no competitivos**, en contraste con todos los restantes.

El sistema de **partido predominante** es aquel donde existe un partido que gobierna solo gracias a que obtiene la mayoría absoluta de los escaños durante varios períodos consecutivos, aunque la única razón para ello yace en que vence de modo legítimo cada vez, puesto que las elecciones son competitivas. Así, en cada elección la expectativa generalizada es un triunfo de ese partido predominante. Estos sistemas se caracterizan, por lo tanto, por el hecho de que durante décadas no existe alternancia en el poder, es decir, no hay cambio del partido que gobierna. Sin embargo, un sistema de partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento. La estructura de poder es aquí de *concentración unimodal*. Los ejemplos más notorios de este sistema de partidos son Suecia, donde el Partido Socialdemócrata se mantuvo en el gobierno entre 1936 y 1976, y Japón (con el Partido Liberal Democrático, que ejerció su predominio desde 1955 hasta principios de los años 90).

Al igual que Duverger, Sartori considera que el **bipartidismo** no plantea mayores problemas, ya que se trata de "*una configuración transparente: dos partidos compiten por una mayoría absoluta que está al alcance de cualquiera de ellos*" (Sartori, 1992: 161). Se trata de un sistema sencillo, en el que: a) dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de los escaños, b) uno de los dos logra efectivamente esa mayoría, c) quien gana está dispuesto a gobernar solo y d) existen expectativas de alternancia. El tipo de competencia es centrípeta y las posiciones políticas son de tipo moderado, al igual que las de los propios votantes. Sin embargo, el autor admite que bipartidismo no es siempre equivalente a consenso, sino que en cierta forma éste puede "fabricarse" a partir de las reglas electorales. La estructura aquí es de *concentración equilibrada o bipolar*. Los ejemplos clásicos son Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

El **pluralismo moderado** es una configuración similar al sistema bipartidista, donde preponderan las tendencias centrípetas, existen posibilidades de alternancia, el estilo de la política es responsable, al tiempo que el centro es un espacio disponible por el cual luchar. Las posiciones políticas que están en los extremos no son relevantes. La diferencia con los bipartidismos estriba en que existe más de un clivaje o línea de división social. Se trata de una estructura de poder con *poca fragmentación y/o segmentación despolarizada*. Este sistema encuentra su correlato en los casos de Bélgica, la República Federal Alemana, Irlanda, Dinamarca, Suiza y Holanda.

El **pluralismo polarizado** en cambio reúne las siguientes características:

a) existen *partidos antisistema* importantes que buscan socavar la legitimidad del régimen democrático;

b) existen *oposiciones bilaterales*, es decir, a ambos lados del espectro, lo cual implica que son mutuamente excluyentes y sin posibilidades de coaligarse;

c) el *centro métrico* se encuentra *ocupado*, lo cual hace que no esté disponible para competir por él;

d) los *polos* se encuentran a una *gran distancia* ideológica entre sí, lo cual implica diferencias muy profundas;

e) existen fuertes impulsos *centrífugos*, provocando que el centro pierda votos en favor de los extremos;

f) la *ideología* de los partidos antisistema se percibe como *doctrinaria*;

g) existen *oposiciones irresponsables*, que hacen que el partido de centro no se encuentre afectado por el riesgo de la alternancia y se lo vea con perspectivas de gobernar indefinidamente, puesto que resulta muy difícil la conformación de coaliciones alternativas, y finalmente

h) prolifera un tipo de *política de superoferta*, según la cual los partidos que están en los extremos se atreven a realizar promesas de muy difícil realización, dadas sus magras posibilidades de acceder al poder.

Los sistemas de la República de Weimar, la IV República francesa, Chile (antes de 1973) e Italia (principalmente antes de la crisis de la década de 1990) son ejemplos de multipartidismos polarizados.

Por último, el sistema de partidos **atomizado** es una categoría residual, que indica que ya no es necesario contar los partidos. Se trata de un escenario en el que el sistema se encuentra en una fase previa a la consolidación y ningún partido tiene efectos apreciables sobre el resto.

Hasta aquí se han dilucidado nuevos matices entre los sistemas de partidos y se ha puesto de manifiesto la gran diferencia que existe, según Sartori, entre los casos con mayor o menor polarización ideológica. Pero aún resta saldar una última objeción a Duverger: la cuestión acerca de cómo contar los partidos. Sartori desarrolla para esto una serie de criterios que permiten distinguir un partido relevante de otro que no lo es. Estos criterios tienen que ver principalmente con la fuerza de los partidos, que no es lo mismo que su tamaño relativo. Esta fuerza estaría determinada por:

a) el potencial de gobierno o coalición del partido;

b) su potencial de chantaje.

El **potencial de gobierno o coalición** del partido hace referencia a las posibilidades que una fuerza tiene de formar parte del gobierno a través de una coalición mayoritaria. Esto implica que si bien el caudal electoral es una variable que influye en dicha capacidad de coalición, en realidad puede suceder que un partido con bajo porcentaje de votos logre reiteradamente formar parte de las negociaciones del gobierno; o de modo inverso, que un partido con fuerte peso en las urnas no consiga un espacio similar. Esta característica es propia de los partidos orientados hacia el gobierno.

El así llamado **potencial de chantaje** consiste en la capacidad de un partido de alterar el esquema de la competencia con su aparición, y tornar la dinámica centrípeta en dinámica centrífuga, al tiempo que provoca realineamientos tácticos en otros partidos. Es una característica propia de los partidos antisistema, es decir, partidos orientados hacia la oposición.[3]

7.3. El enfoque genético, la teoría del congelamiento y las "familias de partidos"

Si autores como Duverger o Sartori hacen hincapié mayormente en el número de partidos y en la dinámica de la competencia, el enfoque **genético** se centra exclusivamente en la cuestión de los clivajes existentes en una sociedad y en cómo éstos explican la lógica de la interacción entre los partidos.

Luego de la emergencia de las cuatro fracturas sociales mencionadas (centro versus periferia, Iglesia versus Estado, intereses agrarios versus intereses urbanos y capitalistas versus trabajadores), Lipset y Rokkan sostienen que se produce un "congelamiento" de los sistemas de partidos que coincide con los procesos de democratización y ampliación del sufragio (1992 [1967]). Este congelamiento se debe al fortalecimiento de ciertos vínculos entre ciudadanos y organizaciones políticas, en un contexto histórico de ampliación masiva de los derechos políticos. El impacto de la incorporación de vastos sectores hace que la identificación permanezca y mantenga la presencia y la relevancia de la fractura fundante. Es esa consolidación de vínculos lo que explicaría que hacia los años sesenta –época en que escriben los autores–, los sistemas de partidos europeos se encontrasen estructurados alrededor de los mismos clivajes de los años veinte.

Sería justamente el eje izquierda-derecha lo que coadyuva a mantener la configuración propia de los conflictos originarios y la capacidad de los partidos de estructurarse siempre en torno a ellos, reproduciéndolos y acentuándolos. Entonces, los partidos no solamente canalizan los conflictos sino que también los cristalizan. Este "ordenamiento" ha permitido moderar la conducta y prevenir movimientos violentos, y la evidencia está dada por el hecho de que existe un número reducido de actores que permanece estable a lo largo del tiempo.

La idea del congelamiento, sin embargo, ha sido desafiada y parcialmente reformulada por dos tipos de argumentos distintos:

a) la literatura sobre las llamadas **familias espirituales de partidos**, que concibe nuevos movimientos minoritarios (ecologistas, feministas, etc.) como capaces de generar nuevos clivajes;

b) investigaciones que proveen evidencia empírica acerca de profundos cambios en los sistemas de partidos, como los altos índices de volatilidad electoral, la pérdida de fuerza relativa por parte de partidos tradicionales o el declive en la participación electoral, cuestiones que se retomarán más adelante.

El exponente principal del enfoque sobre las familias espirituales es el alemán Klaus von Beyme (1986 [1982]). Estas familias no son otra cosa que agrupamientos transnacionales de partidos que tienen una similar concepción del mundo. Según von Beyme existirían nueve tipos de familias espirituales:

1) partidos **liberales y radicales**,
2) partidos **conservadores**,
3) partidos **socialistas y socialdemócratas**,
4) partidos **demócrata-cristianos**,
5) partidos **comunistas**,
6) partidos **agrarios**,
7) partidos **étnico-regionalistas**,
8) partidos de **extrema derecha** y
9) partidos **ecologistas**.

Cabe, ahora, resaltar algunos de sus rasgos centrales (Beyme, 1986 [1982]; Ware, 1996: 29-43).

Los partidos **liberales** y **radicales** son de origen burgués y nacen con el objetivo primario de luchar contra los intereses de la oligarquía terrateniente, desarrollándose durante todo el siglo XIX. Una de sus principales banderas históricas es la separación entre el Estado y la Iglesia. En la actualidad propugnan una fuerte separación entre la esfera pública y la esfera privada, defendiendo los derechos civiles y limitando considerablemente la intervención del Estado en la economía. Es el caso de los *Whigs* en Gran Bretaña, *Freie Demokratische Partei* (FDP) en Alemania, el Partido Liberal y los republicanos en Italia, y *Venstre* en Dinamarca.

Los **partidos conservadores** tal vez sean aquellos que manifestaron un cambio mayor a lo largo del tiempo. Ellos representan los intereses de los terratenientes y el clero, y nacen oponiéndose a la extensión del sufragio y a los partidos liberales. Son inicialmente resistentes a los cambios en materia económica, pero luego ajustan sus ideologías para poder continuar en la contienda. Antes de los años setenta eran más flexibles que los liberales en cuanto a la postura sobre la intervención del Estado en la economía, pero muy estrictos con respecto a determinadas cuestiones sociales específicas (aborto, homosexualidad, etc.). Luego de esos años realizan dos cambios fundamentales: a los fines de preservar la base electoral de clase media, se mueven hacia el centro del espectro, aceptando pautas sociales más inclusivas y abandonan posturas paternalistas en torno a la intervención del Estado, acercándose más a las visiones de los liberales. El Partido Conservador en Gran Bretaña, por ejemplo, pertenece a este tipo.

Los partidos **socialistas** y **socialdemócratas** nacen de la mano de la extensión del sufragio y movilizan fundamentalmente a la clase trabajadora de los países industrializados. Originalmente su objetivo principal consistía en la obtención de mejores condiciones para los trabajadores, incluso llegando a propugnar la expropiación de los medios de producción en manos privadas. Antes de la Primera Guerra Mundial eran internacionalistas, pero luego se dedican a la lucha por los avances de la clase trabajadora de su propio país, e incluso apoyan a sus gobiernos en la guerra, lo cual siembra fuertes discordias internas. También la aceptación de la lucha a través de las instituciones liberal-democráticas les genera pérdidas de adeptos a manos de los partidos comunistas. El respeto por estos mecanismos de acceso y ejercicio del poder se hace aún más notorio luego de la Segunda Guerra Mundial, tras la cual abandonan definitivamente el objetivo de largo plazo de socializar la economía. Esto favorece la defensa de un tipo de economía mixta, encarnada en las ideas de John Maynard Keynes.

Dos ejemplos de estos partidos son el Partido Laborista en Gran Bretaña y el Partido Socialdemócrata Alemán (SDP).

Los partidos **demócrata-cristianos** adquieren relevancia recién a partir de la segunda posguerra. Antes de ese momento la Iglesia no auspiciaba organizaciones de este tipo, pero luego de los fascismos se volcaron hacia movimientos pro democráticos. Son moralmente conservadores pero tienen posturas de centro con respecto a la intervención del Estado en la economía; aunque influidos por las ideas de la Nueva Derecha, son cada vez más propensos a cambiar de posición. Es el caso del *Zentrum* en Alemania, los *Popolari* y la Democracia Cristiana en Italia y el *Österreichische Volkspartei* (OVP) en Austria.

Los partidos **comunistas** se nuclearon hacia 1919 en el Comintern, bajo la dirección central del Partido Comunista Soviético. Esta asociación actuó como guardián de los principios marxistas, aunque fue perdiendo poder con su disolución en 1943 y las revoluciones de Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968). Luego de esos sucesos, muchos partidos comunistas flexibilizaron sus ideologías y procuraron atraer electores de las clases medias, si bien muchos mantuvieron la idea de la expropiación como herramienta central de lucha. Algunos ejemplos son el Partido Comunista italiano y el Partido Comunista en Francia.

Los partidos **agrarios** estuvieron conformados por pequeños agricultores y campesinos, luego de que la industrialización y la depresión económica crearan un profundo descontento entre ellos a fines del siglo XIX y principios del XX. Estos grupos se nuclearon en partidos pequeños, en momentos en que los procesos de formación del Estado no estaban todavía consolidados y no existía un alto grado de urbanización. Los partidos agrarios se han encontrado históricamente a la derecha del espectro, tanto en cuestiones políticas como económicas, por lo cual sus miembros fueron posteriormente absorbidos por partidos de ese mismo espacio. Los pocos partidos agrarios que sobreviven en la actualidad han cambiado sus nombres y su orientación, ya que buscan obtener votos no sólo de los sectores rurales, sino de la clase media en general. Es el caso, por ejemplo, del *Bonderföbundet-Centerpartei* en Suecia.

Los partidos **regionales** y **étnicos** suelen estar conformados por minorías que se distinguen religiosa, cultural o lingüísticamente, o bien poseen intereses económicos puntuales en relación con el territorio que ocupan. Entre ellos, sin embargo, suelen distar en cuanto a su posicionamiento ideológico, acercándose algunos a la derecha, mientras que otros tienen una orientación inclinada hacia el centro o centroizquierda. Ejemplos son el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y *Convèrgencia i Unió* (CiU) en España, el Partido Nacional Escocés (SNP) y *Plaid Cymru* en Gran Bretaña.

Los partidos de **extrema derecha** son también muy distintos entre sí, al punto de que Ware cuestiona a von Beyme por aplicar el concepto de familia espiritual a esta categoría (Ware, 1996: 41). Allí se incluyen los partidos fascistas de la entreguerra, con ideologías antiliberales y antidemocráticas. En el aspecto social son altamente conservadores, aunque más ambivalentes en cuanto a la intervención estatal en la economía. Luego de los fascismos, sin embargo, se hace difícil establecer límites claros entre los partidos de extrema derecha y otros partidos de derecha, conservadores o nacionalistas. Varios de los actuales partidos de extrema derecha ya no son antirrégimen, y todos ellos han virado hacia posiciones hostiles frente a la intervención estatal. Entre los paradigmáticos se encuentran los *Republikaner* en Alemania, el Movimiento Social Italiano (MSI), el Frente Nacional en Francia y el *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) bajo el liderazgo de Jörg Haider en Austria.

Los movimientos **ecologistas** son la familia espiritual más nueva. También ellos han modificado muchas de sus premisas iniciales a los fines de ser más eficientes electoralmente. Se han desarrollado sin constreñimientos ideológicos de la izquierda ni de la derecha, pero en la actualidad se los concibe como un segmento de la política propia de la izquierda y la centroizquierda. Sus posturas en cuanto a la intervención estatal en la economía y a su valoración de ciertas cuestiones sociales los acercan a los partidos socialistas y socialdemócratas. Un ejemplo claro es el Partido Verde en Alemania.

Los enfoques sociológicos de Lipset y Rokkan y von Beyme son los que preponderan en el análisis de los sistemas de partidos en Europa y ciertamente se han demostrado con un alto grado de capacidad explicativa.

En lo que respecta a América Latina, sin embargo, estos enfoques resultan limitados, por lo que la literatura ha procurado centrarse en una nueva dimensión de análisis que complementa a las anteriores: la institucionalización de los sistemas de partidos.

7.4. Sistemas de partidos en América Latina: la importancia de la institucionalización

A partir de las transiciones democráticas se genera un renovado interés por los partidos políticos de la región latinoamericana.[4] Inmediatamente se advierte el vacío imperante con respecto a las investigaciones sobre los sistemas de partidos en contextos de democracias presidencialistas, puesto que los principales bagajes teóricos poseían una ligazón histórica con las consolidadas democracias parlamentarias. La división de poderes viene ahora a plantear la necesidad de profundizar los contrastes que surgen de oponer dos arenas partidarias diferentes, una parlamentaria y otra presidencial (Zelaznik, 1995: 299).

El análisis del sistema de partidos en el universo presidencial ha llevado a autores como Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995) a plantear que otra de las dimensiones importantes para estudiar estos sistemas en América Latina además de aquellas esbozadas por Sartori, esto es, la fragmentación y la polarización del sistema, es la institucionalización. Lo que más diferencia a los sistemas de los países desarrollados con respecto a los no desarrollados es que estos últimos tienen a menudo sistemas partidarios embrionarios (*inchoate*) o débilmente institucionalizados. Cabe resaltar aquí, que se ha prestado atención a la diferencia entre institucionalización de los sistemas de partidos e institucionalización de los partidos en sí, considerando que si bien la primera suele tener un impacto positivo sobre la segunda, no en todos los casos tienden a converger (Randall y Svåsand, 2002).

Se entiende que un sistema está más institucionalizado cuanto:

a) mayor es la estabilidad de los patrones de competencia;
b) mayor es el grado de enraizamiento de los partidos en la sociedad;
c) mayor es la legitimidad de los partidos y
d) menor es el grado de personalismo que el sistema admite (Mainwaring, 1999: 22-39).

Scott Mainwaring y Mariano Torcal (2005) analizan tres elementos estrechamente relacionados con algunas de estas dimensiones para demostrar que existe una sustancial diferencia en los grados de institucionalización entre ambos grupos de países. Estos elementos son: el grado de volatilidad existente, el grado de conexión ideológica entre partidos y votantes, y el grado de personalismo que admite el sistema. Para ello comparan 39 casos de democracias y semidemocracias correspondientes a países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

La volatilidad electoral, entendida como el traspaso agregado de votos de un partido a otros entre distintas elecciones, resultaba ser significativamente mayor en países con menores índices de PBI per cápita e IDH (Índice de Desarrollo Humano). Los sistemas más estables son los de Australia y Estados Unidos, mientras que los de América Latina se encuentran entre las últimas posiciones, especialmente Perú, Bolivia y Ecuador (149).

La segunda dimensión se valora en función de la relevancia que los electores otorgan al eje izquierda-derecha a la hora de votar. Específicamente, se mide según la probabilidad de que éstos modifiquen su elección cuando los partidos cambian su posición en el espectro. Los resultados del estudio de Mainwaring y Torcal revelan que esta probabilidad es mucho mayor en las democracias europeas, mientras que en Perú, Argentina y Brasil este fenómeno es menos común (156-158).

Por último, la incidencia de la personalidad de los candidatos en el voto parece ser mucho mayor en América Latina que en otras democracias. Esta dimensión se mide a través del porcentaje de voto ganado por candidatos presidenciales externos (*outsiders*, candidatos de perfil populista que apelan al electorado de modo directo sin ser líderes de partido) en América Latina y en los Estados Unidos. En países como Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, los candidatos *outsiders* ganaron por lo menos el 50% del voto válido en una de las elecciones presidenciales posteriores a 2004, versus un 0,3% en Estados Unidos (161).[5] Las razones que Mainwaring y Torcal arguyen para explicar el fenómeno incluyen factores como el descrédito generalizado hacia los partidos gobernantes; su nivel de laxitud programática y el peso de variables de índole personalista (psicológicas o actitudinales) en las contiendas electorales de las democracias presidenciales.

Al mismo tiempo, estos autores sostienen que existen dos consecuencias negativas de la débil institucionalización: en primer lugar, se observa un mayor grado de incertidumbre con respecto a las consecuencias electorales y en segundo término, la baja institucionalización genera una lógica adversa a los mecanismos de control y mandato electoral, dado que provoca problemas para identificar cuáles son los partidos principales y qué significan y proponen, haciendo que los votantes no puedan reducir costos de información (Hinich y Munger, 1994).

Lo cierto es que el panorama de competencia electoral en América Latina se encuentra lejos de ofrecer patrones previsibles; por el contrario, pareciera acrecentarse cada vez más la incertidumbre, aunque con sensibles contrastes entre países. Por ejemplo, mientras persisten altos grados de institucionalización partidaria en países como Chile y Uruguay, se evidencia una clara tendencia hacia la desinstitucionalización en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú, que figuran en las últimas posiciones en el estudio de Mainwaring y Torcal (2005).

8. LOS PARTIDOS EN EL GOBIERNO

Se ha señalado el importante acercamiento de los partidos políticos hacia la estructura estatal, al punto de que han llegado a ser denominados *agencias semiestatales* (Katz y Mair, 1997). Este cambio de foco ha generado algunos estudios que examinan con mayor detalle dicha relación, y la forma en que los partidos logran tomar control del Estado, no obstante, continúa tratándose de un campo poco explorado.[6]

La idea de que los partidos han venido a "conquistar" progresivamente los cargos estatales al ritmo de la consolidación de las democracias representativas dio surgimiento al concepto de *party government* o gobierno de partido. Según von Beyme, la noción de gobierno de partido comienza a hacerse popular en Europa a partir de 1945, luego de que los partidos de masas fuesen legal y constitucionalmente protegidos (1996: 149). Como resultado de ello ganaron una notable influencia en el sector público y en la economía en general, en los medios de comunicación estatales y en el sistema educativo. Según Strøm el tipo ideal de gobierno de partido se produce cuando un único partido obtiene el control total del aparato del Estado a través de las elecciones y una vez en él sigue fielmente las políticas estipuladas (2000: 183). En la visión de Katz (1987) existen tres condiciones que describen un gobierno de partido: primero, todas la decisiones del gobierno son tomadas por personas del partido que ocupan cargos a través de elecciones, o por dirigentes nombrados directamente por ellos; en segundo lugar, las políticas son adoptadas por el partido cuando el gobierno es monocolor o en negociaciones entre partidos si se trata de una coalición. Por último, los nombramientos de los principales cargos (por ejemplo, ministeriales) son seleccionados por el partido, y una vez en ejercicio estos funcionarios se dirigen a la ciudadanía a través de los partidos (Katz, 1986: 43; Cotta, 2000).

Del mismo modo, el autor desarrolla tres variantes del gobierno de partido basadas en el rol que juega el electorado al determinar tanto los ejes programáticos partidarios como la conformación del liderazgo. En un primer modelo, las elecciones son meros plebiscitos que expresan opiniones acerca del desempeño del partido en el gobierno, otorgándoles a los electores el poder de decidir si debiera continuar o no dicha composición partidaria. Katz cita como ejemplos los casos de Gran Bretaña, Alemania, Francia y Suecia. En un segundo tipo las coaliciones de gobierno se forman luego de las elecciones. Ningún partido ocupa una posición dominante, pero la negociación de conformación del gobierno es entre partidos, y existe una alternancia entre los mismos. Es el caso de Israel o Dinamarca. En el tercer tipo no hay mayor alternancia de los partidos en el gobierno, porque siempre hay socios que conforman las coaliciones, como en Italia desde la segunda posguerra y hasta los años noventa. Los cambios que allí se producen en la conformación de los gabinetes son prácticamente marginales.

Estas diferencias acarrean consecuencias prácticas en la dinámica del ejercicio del poder. En los primeros, por ejemplo, se conforman dirigencias con un mayor grado de legitimidad social. También, se produce un manejo de las crisis notablemente distinto, ya que éstas suelen desembocar en nuevas elecciones, mientras que en los segundos y terceros se produce sólo un reacomodamiento del gobierno.

Ahora bien, aunque la mayoría de las democracias occidentales contienen fuertes elementos del gobierno de partidos, existen alternativas al mismo. Katz menciona tres de ellas: el neocorporativismo, la democracia pluralista y las democracias de referéndum. En el neocorporativismo las políticas se implementan a través de negociaciones entre los intereses directamente afectados, y si bien los partidos vehiculizan dichas negociaciones, no son verdaderamente los agentes de toma de decisión, como lo ilustra el caso austríaco. La democracia pluralista es la modalidad propia de los Estados Unidos, en donde prepondera una responsabilidad individual de los funcionarios a la hora de agregar y canalizar demandas, que es más importante que su filiación partidaria. Una última alternativa son las democracias de referéndum al estilo suizo, en donde cualquier decisión puede ser desafiada mediante este tipo de instancias consultivas y trascender las estructuras partidarias.

Esta complejización lleva a considerar algunas variables de tipo macro-institucionales que se constituyen en factores explicativos de las diferencias. El sistema de gobierno, por ejemplo, es una de ellas. Se sostiene que en las democracias parlamentaristas el poder de los partidos es mayor, dado que el primer ministro es responsable ante un parlamento conformado por estas organizaciones y no directamente ante los electores. Del mismo modo, en los sistemas políticos bipartidistas el gobierno de partidos encuentra mayor espacio, ya que generalmente quien está a cargo del poder ejecutivo es al mismo tiempo el líder del partido mayoritario. En cambio, en las democracias presidencialistas, y especialmente federales y multipartidarias, los partidos tienen menos poder en el armado de las políticas públicas. El partido del presidente puede no ser mayoritario en el poder legislativo, lo cual lo obliga a construir mayorías *ad hoc*, pudiendo dar lugar a la aparición de partidos clientelares.[7]

La progresiva profundización del gobierno de partidos como modalidad política ha reunido, sin embargo, numerosos detractores. La deformación de este concepto ha cobrado el nombre de partidocracia (*partitocrazia*), entendida como una forma de ejercer el poder en la cual "*los partidos poseen un control amplio, diversificado y capilar sobre los recursos* [del Estado] *y sus procesos decisionales*" (Pasquino, 1987: 55). La partidocracia implica el éxito de los partidos a la hora de monopolizar no sólo el poder político sino también la totalidad de la vida política organizada, ya que se identifica con la preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, sociales y económicos. Se caracteriza, a su vez, por el constante esfuerzo de éstos por penetrar nuevos y siempre más vastos ámbitos y termina en un completo control de la sociedad en su conjunto, incluyendo los grupos de presión, los técnicos y los movimientos sociales (Pasquino, 1990: 774-775; della Porta, 2001: 163).

En gran medida, esta expansión ocurre gracias a la capacidad de las organizaciones partidarias de manejar el reparto y el control de los cargos públicos. Una de las consecuencias que acarrea es la utilización de las decisiones públicas para mantener el sistema de poder del partido y ganar simpatizantes a través de prebendas. Esto, a su vez, hace virar la atención de los partidos desde la formación de políticas públicas hacia las estrategias de reparto, acumulación y sostenimiento de los espacios de poder públicos. Se produce así, una tendencia hacia la legislación particularista, mayormente de importancia secundaria (della Porta, 2001: 162-163).

Pero, ¿es realmente esto así en la actualidad? En las sociedades posindustriales parecieran sucederse algunos fenómenos que erosionan el poder de los partidos en el ejercicio de poder. ¿A qué cambios se está haciendo referencia? Muchos de ellos ya han sido anticipados, puesto que en gran medida no se trata más que de la confirmación y agudización de los fenómenos que anunciaba Otto Kirchheimmer hacia finales de los sesenta: personalización, desideologización y localización de la política partidaria, sumados a nuevas y más complejas modalidades de la gestión pública.

En primer lugar, se evidencia como fenómeno genérico la interpretación de las elecciones como instancias de decisión entre líderes y no entre programas. La preferencia por un líder o por otro está mayormente dada en función de rasgos éticos y/o psicológicos de su personalidad, al punto que un escándalo del pasado puede pesar más que cualquier tipo de solidez programática. El avasallante avance de los medios de comunicación es sin dudas un determinante de esta transformación.

Al mismo tiempo, la movilización de los votantes es una tarea cada vez más ardua y costosa, y las lealtades son menos incondicionales, lo cual hace a los resultados electorales

cada vez más inciertos y a los partidos más dependientes de las encuestas de opinión (Mair, Müller y Plasser, 2004).

En tercer lugar, la esfera local es vista como un ámbito más familiar y redituable en términos de costo-beneficio a la hora de involucrarse. Los ciudadanos optan más por comprometerse en cuestiones específicas y de corto plazo que en grandes programas nacionales. Simultáneamente, ocurren cambios en las modalidades de gestión pública que recortan el peso relativo de los partidos políticos. La globalización reduce el poder de los políticos sobre las políticas públicas, con la consecuente pérdida gradual de relevancia de los parlamentos (della Porta, 2001: 171). El avance de las democracias y la participación ciudadana hace que se pase de modelos racionales de políticas públicas a otros de tipo incremental, que prestan mayor atención a la multiplicidad de actores intervinientes en las "redes de políticas" (*policy networks*), lo cual redunda en un descentramiento de las agencias estatales como únicas promotoras de las medidas. Por último, la creciente complejidad de las políticas públicas hace que su discusión se transforme en un campo cada vez más reservado a equipos técnicos no necesariamente partidarios.

En las últimas décadas, exhaustivos trabajos empíricos han evidenciado los siguientes procesos:

- **a)** Incremento de los índices de volatilidad electoral (Dalton, 2004; Rose y Munro, 2003; Dalton y Wattenberg, 2000; Roberts y Wibbels, 1999; Remmer, 1991).
- **b)** Notable disminución de los votos hacia los partidos comunistas y religiosos en Europa Occidental (Lane y Ersson, 1999; Kitschelt, 1994).
- **c)** Sensible baja en la participación electoral en los países de Europa Occidental (Lane y Ersson, 1999; Mackie y Rose, 1991).
- **d)** Reducción de la cantidad de los afiliados partidarios (Scarrow, Webb y Farrell, 2000; Lane y Ersson, 1999; Katz y Mair, 1992).
- **e)** Ascenso en los índices de participación política local (Dalton y Kuechler, 1990; Lawson y Merkl, 1988).
- **f)** Baja de la imagen positiva de los partidos políticos (Fiorina, 2002).

Sin embargo, cabe resaltar que muchos de ellos son cuestionados (Mair, 1997; Bartolini y Mair, 1990; por citar algunos ejemplos) y el debate sigue en pie.

Todos estos cambios hacen sostener a von Beyme que lo que se ha transformado en realidad son las funciones de las organizaciones partidarias, a través de:

- **a)** cambios en las metas, funciones y programas partidarios, que pasan a ser más pragmáticos;
- **b)** cambios en la función de articulación de intereses, que ahora son más inmediatos y multisectoriales;
- **c)** cambios en las funciones de socialización y movilización, que pasan a orientarse hacia los medios de comunicación y
- **d)** profundización de la función de reclutamiento de elites, que es cada vez menos dependiente de los miembros partidarios (1996: 156).

Por su parte, Katz y Mair sostienen que es posible que sea el propio modelo de democracia lo que está mutando, y tal vez deba ser entendida a partir de ahora como un sistema en donde los gobernantes controlan a los gobernados y no al revés (1997: 115).

9. BREVES REFLEXIONES FINALES

Tras adentrarse –aunque de modo parcial y discontinuo– en los vaivenes históricos de las organizaciones partidarias, lo primero que pareciera emerger es la percepción de que ellas siempre logran de algún modo u otro confundir y "burlar" los incansables intentos de ser abordadas sistemáticamente.

Así, el estudio de los partidos se constituye en una subdisciplina poblada de cruces y controversias. Probablemente ello se deba a que su grado de proliferación, mutación y diversificación haga que sea uno de los objetos de estudio más complejos de analizar para la ciencia política, y aun así, más fascinantes.

Mientras parte de las investigaciones y de la opinión pública consideraba que estudiar los partidos ya no era una prioridad, por tratarse de instituciones obsoletas, otra alertaba acerca de su continuidad y su robustecimiento, una vez trascendido el asombro inicial suscitado por su profunda metamorfosis. En la actualidad la literatura especializada se esfuerza por estar al ritmo de estos cambios, y lo logra parcialmente. No obstante, preocupa de sobremanera la brecha que reina, una vez más, entre la cantidad y calidad de las investigaciones de los países centrales y los periféricos. Dada la diversidad que se mencionó antes, resulta fundamental poder continuar en la búsqueda de modelos de alcance local para interpretar los partidos. A fin de cuentas, no existe democracia exitosa sin ellos. Más aún, las democracias más prósperas son aquellas que cuentan con partidos estables y consolidados, como se ha visto anteriormente. Incluso en el contexto de democracias posindustriales, nuevos mecanismos de canalización de demandas ciudadanas, tales como organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés, movimientos sociales o medios de comunicación no han logrado desplazar estas centenarias organizaciones. Aun con todas sus flaquezas, los partidos políticos continúan siendo la forma más aceptable de agregar intereses y evitar el riesgo de caer en formas peligrosamente fragmentarias, cortoplacistas e individualistas de entender y ejercer la política.

NOTAS

[1] Sobre los movimientos sociales, véase capítulo 8.

[2] Sobre los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas partidarios, véase capítulo 7.

[3] Cabe aquí una digresión acerca de cómo contar los partidos. Este problema ha sido prácticamente saldado luego de que Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) propusieran el índice NEP (Número Efectivo de Partidos) para calcular el peso de los partidos, ya sea en función de su desempeño electoral o de su porcentaje de escaños en el parlamento. Este índice es utilizado comúnmente en la ciencia política para medir el grado de fragmentación partidaria de un sistema y se calcula de la siguiente manera: $NEP=1/\sum p2$ donde p es la proporción de votos (NEP electoral) o escaños (NEP parlamentario) de cada partido. Si bien no da cuenta de la intensidad de la polarización ideológica, soluciona los problemas atribuidos al criterio un tanto primitivo de Duverger y un tanto complejo de Sartori.

[4] Además de los citados, otros trabajos que reúnen información sobre los partidos latinoamericanos son Alcántara y Freidenberg (2001), Ramos Jiménez (2001), Coppedge (1997) y Di Tella (1993 y 1998).

[5] Según los autores, líderes como Fernando Collor de Mello, Alberto Fujimori, Evo Morales, Hugo Chávez o Lucio Gutiérrez han emergido en los últimos años bajo esta modalidad.

[6] Autores como Kaare Strøm (1990) o Steven Wolinetz (2002) realizan un interesante aporte en este sentido, ya que distinguen a los partidos entre aquellos en los que prepondera una estrategia de búsqueda de votos (*vote-seeking*), de políticas públicas (*policy-seeking*) o de cargos (*office-seeking*).

[7] Para un desarrollo más extenso sobre los diseños de gobierno, véase capítulo 5.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1997), *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal.

Alcántara Sáez, Manuel (1997), "Las tipologías y funciones de los partidos políticos", en AA.VV., *Curso de partidos políticos*, Madrid: Akal.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) (2001), *Partidos políticos de América Latina*, tres tomos, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972), *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires: Paidós. [*Comparative Politics: A Developmental Approach*, 1966.]

Bartolini, Stefano (1991), "Partidos y sistemas de partidos", en Pasquino, Gianfranco et al., *Manual de ciencia política*, Santiago de Chile: Alianza. [*Manuale di scienza della politica*, 1986.]

Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability: the Stabilization of European Electorates, 1885-1985,* Cambridge: Cambridge University Press.

Beck, Paul (1997), *Party Politics in America*, Nueva York: Longman.

Betz, Hans-Georg y Immerfall, Stefan (eds.) (1998), *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, Nueva York: St. Martin's Press.

Beyme, Klaus von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. [*Parteien in Westlichen Demokratien*, 1982.]

– (1996), "Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?", *Government and Opposition*, vol. 31, nº 2.

Blondel, Jean y Cotta, Maurizio (eds.) (1996), *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres: Macmillan Press.

– (2000), *The Nature of Party Government*. Londres: Palgrave.

Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid: Taurus. [*Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica,* 1994.]

Carr, Raymond (1966), *Spain: 1808-1939*, Oxford: Clarendon Press.

Coppedge, Michael (1997), "A Classification of Latin American Political Parties", Kellogg Institute, *Working Paper 244.*

Cotta, Maurizio (2000), "Defining Party and Government", en Blondel, Jean y Cotta, Maurizio (eds.), *The Nature of Party Government*, Londres: Palgrave.

Chambers, William y Burnham, Walter Dean (1967), *The American Party Systems: States of Political Development*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Daalder, Hans (2001), "The Rise of Parties in Western Democracies", en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Dalton, Russell (2004), *Democratic Challenges. Democratic Choices*, Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell y Kuechler, Manfred (1990), *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*, Oxford: Polity Press.

Dalton, Russell y Wattenberg, Martin (eds.) (2000), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

della Porta, Donatella (2001), *I partiti politici*, Bolonia: Il Mulino.

Di Tella, Torcuato (1993), *Historia de los partidos políticos en América Latina. Siglo XX,* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

– (1998), *Los partidos políticos. Teoría y análisis comparativo*, Buenos Aires: A-Z Editora.

Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.) (2001), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper & Row.

Duverger, Maurice (1987), *Los partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Les Partis Politiques,* 1951.]

Easton, David (1974), *Analyse du système politique*, París: Armand Colin.

Farrell, David y Webb, Paul (2000), "Political Parties as Campaign Organizations", en Dalton, Russell y Wattenberg, Martin (eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Fiorina, Morris (2002), "Parties, Participation, and Representation in America: Old Theories Face New Realities", en Katznelson, Ira y Milner, Helen V. (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, Nueva York: W. W. Norton.

Fogarty, Michael (1957), *Christian Democracy in Western Europe, 1820-1953*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Gosnell, Harold (1939), *Machine Politics: Chicago Style*, Chicago: University of Chicago Press.

Gunther, Richard y Diamond, Larry (2003), "Species of Political Parties", *Party Politics*, vol. 9, nº 2.

Gunther, Richard; Montero, José y Linz, Juan (eds.) (2002), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Hagopian, Frances (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Hinich, Melvin y Munger, Michael (1994), *Ideology and the Theory of Political Choice*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Hix, Simon y Lord, Christopher (1997), *Political Parties in the European Union*, Nueva York: St. Martin's Press.

Horowitz, Donald (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, California: University of California Press.

Ignazi, Piero (1996), "The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties", *Party Politics*, nº 2.

Janda, Kenneth (1980), *Political Parties: A Cross-National Survey*, Nueva York: The Free Press.

Kalyvas, Stathis (1996), *The Rise of Christian Democracy in Europe*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Katz, Richard (1986), "Party Government: a Rationalistic Conception", en Castles, Francis y Wildenmann, Rudolf, *Visions and Realities of Party Government*, Berlín: De Gruyter.

– (1987), "Party Government and Its Alternatives", en Katz, Richard (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín: De Gruyter.

Katz, Richard y Mair, Peter (1992), "The Membership of Political Parties in European Democracies", *European Journal of Political Research*, nº 22.

– (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics,* 1995, vol. 1: 5-27. ["El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos", *Zona Abierta* 108/109, 2004.]

– (1997), "Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party", en Mair, Peter (ed.), *Party System Change*: *Approaches and Interpretations*, Oxford: The Clarendon Press: 93-119.

– (2002), "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", en Gunther, Richard; Montero, José y Linz, Juan (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Katz, Richard y Mair, Peter (eds.) (1994), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres: Sage.

Key, Vladimer Orlando (1949), *Southern Politics*, Nueva York: Vintage.

Kirchheimer, Otto (1966), "The Transformation of the Western European Party System", en LaPalombara, Joseph y Weiner, Myron (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert (1989), *The Logics of Party Formation*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

– (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

– (2001), "Divergent Paths of Postcommunist Democracies", en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

Klingemann, Hans; Hofferbert, Richard y Budge, Ian (1994), *Parties, Policies, and Democray*, Boulder: Westview.

Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12.

Lane, Jan-Erik y Ersson, Svante (1999), *Politics and Society in Western Europe*, Londres: Sage.

LaPalombara, Joseph y Weiner, Myron (1966), "The Origin and Development of Political Parties", en LaPalombara, Joseph y Weiner, Myron (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Lawson, Key y Merkl, Peter (eds.) (1988), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1992), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en AA.VV., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel. [*Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments,* 1967.]

Mackie, Thomas y Rose, Richard (1991), *The International Almanac of Electoral History*, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 3ª edición.

Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democrática", *América Latina Hoy*, nº 45.

Mair, Peter (1997), "Popular Legitimacy and Public Privileges: Party Organizations in Civil Society and the State", en Mair, Peter, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press.

Mair, Peter; Müller, Wolfgang y Plasser, Fritz (2004), *Political Parties and Electoral Change*, Londres: Sage.

Malamud, Andrés (2002), "Los partidos políticos", en Pinto, Julio (ed.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba.

Matas Dalmases, Jordi (1996), "Los partidos políticos y los sistemas de partidos", en Caminal Badia, Miquel (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid: Tecnos.

Michels, Robert (1979), *Los partidos políticos*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy,* 1915.]

Montero, José y Gunther, Richard (2004), "Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica", *Revista POSTData*, nº 10, Buenos Aires, diciembre.

Mosca, Gaetano (1896), *Elementi di Scienza Politica* (edición original), Bari: Laterza.

Müller, Wolfgang y Strøm, Kaare (1999), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Neumann, Sigmund (1956), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.

Orlow, Dietrich (1973), *The History of the Nazi Party*, vol. 2, Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.

Ostrogorski, Mosei (1964), *Democracy and the Organization of Political Parties*, Garden City, Nueva York: Anchor Books. [1ª edición, 1902.]

Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de partidos*, Madrid: Alianza. [*Modelli di partito,* 1982.]

Pareto, Wilfredo (1909), *Manuale di Economia Politica*, Milán: Società Editrice Libraria.

Pasquino, Gianfranco (1987), "Regolatori sregolati: partiti e governo dei partiti", en Lange, Peter y Regina, Marino (eds.), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bolonia: Il Mulino.

– (1990), "Partitocracia", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (dirs.), *Dizionario di Politica*, Turín: Utet.

Pennings, Paul y Lane, Jean-Erik (1998), *Comparing Party System Change*, Londres: Routledge.

Puhle, Hans-Jürgen (2002), "Still the Age of Catch-allism? Volksparteien and Parteienstaat in Crisis and Reequilibration", en Gunther, Richard; Montero, José Ramón y Linz, Juan (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Ramos Jiménez, Alfredo (2001), *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo*, Mérida, Venezuela: CIPCOM.

Randall, Vicky y Svåsand, Lars (2002), "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, vol. 8, nº 1.

Remmer, Karen (1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review,* vol. 85, nº 3.

Roberts, Kenneth y Wibbels, Erik (1999), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations", *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3.

Rose, Richard y Munro, Neil (2003), *Elections and Parties in New European Democracies*, Washington: CQ Press.

Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza. [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis,* 1976.]

– (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes,* 1994.]

Scarrow, Susan; Webb, Paul y Farrell, David (2000), "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power Within Political Parties", en Dalton, Russell y Wattenberg, Martin (eds.), *Parties Without Partisans*, Oxford: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Harper. [*Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Folio, 1964.]

Schurmann, Franz (1966), *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, California: University of California Press.

Strøm, Kaare (2000), "Parties at the Core of Government", en Dalton, Russell y Wattenberg, Martin (eds.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Vallès, Josep (2000), *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.

Ware, Alan (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press. [*Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Istmo, 2004.]

Weber, Max (1964), *Economía y Sociedad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Wirtshaft und Gesselschaft,* 1922.]

Wolinetz, Steven (1991), "Party System Change: The Catch-all Thesis Revisited", *West European Politics*, nº 14.

– (2002), "Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization", en Gunther, Richard; Montero, José Ramón y Linz, Juan (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Zelaznik, Javier (1995), "Partidos y sistemas de partidos. Un relevo teórico con aplicaciones a Latinoamérica", en Kvaternik, Eugenio (comp.), *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*, Buenos Aires: Paidós.

RECURSOS EN LA RED

Partidos políticos y sistemas de partidos

Parties and Elections in Europe

http://www.parties-and-elections.de/

Una base de datos sobre elecciones parlamentarias en Europa desde 1945, con información acerca de partidos políticos y líderes políticos en ejercicio. Los partidos son agrupados según su orientación política. La página también contiene enlaces hacia sitios partidarios, un calendario con los próximos comicios y noticias sobre el mundo de los partidos.

Party Politics

http://www.partypolitics.org/

Party Politics es la principal publicación especializada sobre partidos políticos. Es editada en Inglaterra y tiene existencia desde 1995. Con seis números al año, contiene artículos tanto teóricos como empíricos sobre innumerables aspectos de las organizaciones partidarias del mundo. Ocasionalmente permiten tener acceso libre a sus artículos por determinado tiempo, previa registración online.

Political Science Resources

http://www.psr.keele.ac.uk/parties.htm

Es un sitio desarrollado por Richard Kimber que contiene un listado de partidos políticos del mundo, pero también de movimientos sociales, grupos de interés, y organizaciones políticas y partidarias transnacionales. Asimismo, tiene un enlace al proyecto sobre Comparación Internacional de Partidos Políticos (ICPP) iniciado en 1966 por Kenneth Janda de la Universidad de Northwestern y actualizado durante las siguientes cuatro décadas.

Red de Partidos Políticos

http://www.ndipartidos.org/

Red virtual organizada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), una ONG que provee asistencia internacional a líderes políticos interesados en fortalecer la institucionalidad de los partidos. Posee un directorio de miembros, foros de discusión, artículos online, una guía de mejores prácticas partidarias y noticias sobre becas y eventos relacionados con partidos y liderazgo.

CAPÍTULO 7

Elecciones y sistemas electorales

Miguel De Luca

1. PRESENTACIÓN

En el presente, y con muy escasas excepciones, en todas las latitudes del mundo las elecciones constituyen un proceso político de una trascendencia y una magnitud inigualables. Ninguna otra actividad política involucra un número tan importante de ciudadanos, ni concita tanto la atención de los gobernantes, los medios masivos de comunicación y los consultores y analistas políticos, ni reviste tal grado de visibilidad para el común de la población. En efecto, en el período que se extiende entre la convocatoria a los comicios y la proclamación de los postulantes electos, resultan muy comunes fenómenos tales como la profusa organización de mítines, caravanas y marchas, la pegatina de afiches y la distribución de panfletos en la vía pública, la frecuente presencia de los candidatos en la radio y en la televisión con el objetivo de difundir sus propuestas, la activa movilización de dirigentes y militantes partidarios en busca de apoyos entre los votantes, la elaboración, divulgación y confrontación de sondeos de opinión, los comentarios de periodistas y expertos acerca de los vaivenes en las campañas proselitistas y las posibilidades de los diferentes aspirantes, el despliegue extraordinario de varias dependencias estatales orientado hacia la gestión y administración de la elección, la promoción por la prensa de "coberturas especiales" para anunciar "el veredicto de las urnas", y hasta las filas más o menos extensas a la hora de sufragar. Estas situaciones, aunque con matices, se advierten incluso en contextos políticos muy distintos donde, como se verá, las elecciones cumplen funciones completamente diferentes.

A su vez, y en consonancia con la situación descripta, las elecciones y los sistemas electorales han sido una de las áreas temáticas más frecuentadas por los estudios de ciencia política, dando lugar no sólo a contribuciones significativas y valiosas, sino también a fecundos y a veces ásperos debates (la lista de obras de consulta obligada incluye a Bogdanor y Butler, 1983; Cox, 1997; Duverger y otros, 1950; Grofman y Lijphart, 1986; Lijphart, 1995; Lijphart y Grofman, 1984; Mackenzie, 1962; Nohlen, 1981, 1994; Rae, 1977; Sartori, 1994;

Taagepera y Shugart, 1989; mientras que para la actualización permanente, los interesados y los especialistas disponen de *Electoral Studies*, revista que se publica desde 1982).

Por estos motivos, a partir de los aportes más reconocidos en la materia, este capítulo provee un panorama general sobre estos asuntos, es decir, un repaso por la definición, los tipos y las funciones de las elecciones, las reglas básicas de los comicios, el concepto de sistema electoral y los principales atributos de éste, las clasificaciones y los efectos de los sistemas electorales sobre distintos aspectos de la vida política, y la ampliación de los objetivos de las votaciones, en especial, en los tiempos más recientes.

2. ELECCIONES: DEFINICIÓN, TIPOS Y FUNCIONES

En principio, una **elección** puede definirse como "*una forma de procedimiento, reconocida por las normas de una organización, en virtud de la cual todos o algunos de sus miembros escogen a un número menor de personas, o a una sola persona, para ocupar cargos en tal organización*" (Mackenzie, 1974: 160), o bien, como un mecanismo institucionalizado a través del cual un grupo de individuos expresa sus preferencias para decidir quiénes se desempeñarán en los puestos de un órgano, unipersonal o colegiado, con atribuciones de gobierno, representación o control y, por tanto, con autoridad sobre ese mismo grupo.

Para cargos públicos, la elección es un método alternativo a la sucesión hereditaria (el procedimiento distintivo en los dominios monárquicos), a la designación (como ocurre, formalmente, con el primer ministro en todos los gobiernos de tipo parlamentario, o con la mayoría de los miembros de la Cámara de los Lores en el Reino Unido), al criterio de la antigüedad (empleado para la conformación del "consejo de ancianos" en algunas tribus y comunidades), a la adjudicación *ex officio* (es decir, por derecho de posición o en virtud del puesto desempeñado, como la prescripción de bancas senatoriales vitalicias para los ex presidentes de la república en Chile y en Italia), a la adquisición (de uso común en los tiempos del *Ancien Régime*), al sorteo (así se decidía, por ejemplo, la integración de ciertas magistraturas en las *polis* griegas), o a la apropiación por la fuerza (practicada en los señoríos y principados en el Medioevo, pero también en un importante número de países hasta bien entrado el siglo XX y hasta al menos la llegada de la "tercera ola democratizadora").

A diferencia de los métodos mencionados, la elección entraña la existencia de: un *corpus* electoral determinado con anterioridad a ella, una votación por al menos un postulante o grupo de candidatos para un o unos puestos reconocidos y, en ambos casos también preestablecidos, una regla de cómputo de esos votos y un criterio de decisión para determinar la asignación de él o los cargos en juego (Nohlen, 1981).

Aunque existen antecedentes de procesos electorales en la Antigüedad –por ejemplo, en las ciudades-Estado griegas– y también en la Edad Media –como ocurría en el seno de la Iglesia Católica, pero asimismo en ciertos consejos feudales–, el fenómeno de las elecciones como el procedimiento más difundido para determinar los ocupantes de una infinidad de cargos públicos, es relativamente reciente: su historia no va más allá de los últimos doscientos cincuenta años y está vinculada en forma directa con la génesis, el desarrollo y la consolidación del principio del gobierno basado en la voluntad del pueblo (véase capítulo 4). En efecto, cuando en las postrimerías del Antiguo Régimen cobró fuerza la concepción de considerar injusto al gobierno obtenido por herencia o por conquista, la idea de convocar a elecciones

de carácter popular se convirtió en una de las más importantes entre las enarboladas por el movimiento revolucionario liberal-democrático para acabar con los privilegios de los grupos más acomodados: en primer lugar, la nobleza y los clérigos y, en menor medida, los gremios de mercaderes y artesanos de cada ciudad. Desde entonces, su práctica se extendió en forma progresiva a distintos órganos gubernamentales –como las otrora aristocráticas segundas cámaras parlamentarias, las instituciones municipales o la misma jefatura del Estado–, y también a organizaciones y asociaciones de todo tipo, públicas y privadas, grandes o pequeñas, tales como los partidos políticos, los sindicatos, los clubes deportivos y las universidades.

Para puestos gubernamentales, una primera y básica distinción entre las elecciones es la que se funda en el status político del cargo o los cargos a cubrir. Así, las elecciones de mayor relevancia son las de carácter **nacional**, sea para miembros de la asamblea legislativa (por ejemplo, diputados y senadores) como para titulares de órganos ejecutivos (por ejemplo, presidente), pues en ellas se decide quién estará a cargo de la maquinaria central del gobierno y, por lo tanto, la convocatoria a votar involucra a toda la ciudadanía del país. En cambio, las elecciones para autoridades de unidades políticas subnacionales –tales como los "estados", las "provincias", los "*länders*", los "cantones" o las "regiones"– (por caso, gobernadores y legisladores provinciales), las celebradas para resolver la integración de órganos representativos de nivel supranacional (como, por ejemplo, el parlamento europeo) y, también, las de cargos municipales o locales (intendente, alcalde o burgomaestre en el caso de puestos ejecutivos, y concejales o consejeros vecinales cuando se trata de cargos legislativos) suelen ser consideradas por los académicos, y asimismo por los partidos políticos y la ciudadanía, como de **"segundo orden"** (Reif, 1984, 1985).

Las elecciones de carácter nacional han ocupado tradicionalmente la mayor atención de casi todos los especialistas en la materia, pero en las últimas décadas ha cobrado un creciente vigor el interés por los comicios subnacionales, tanto por su importante valor para el estudio de la política nacional, como por la cada vez más usual realización de este tipo de consultas cívicas; ya sea como resultado de procesos de descentralización política (*devolution*) en las naciones más avanzadas –tal el caso del Reino Unido y de Italia–, o como consecuencia más o menos lineal del advenimiento de la "tercera ola" democratizadora a los países del Tercer Mundo (por ejemplo, la elección directa de los intendentes en las ciudades capitales latinoamericanas). Algo similar ocurre con los comicios supranacionales. En el Viejo Continente, las sucesivas contiendas electorales para el parlamento europeo han concitado un atractivo ascendente desde la primera experiencia de 1979, que puede adjudicarse, sobre todo, a la consolidación del fenómeno de la globalización económica y política.

Por su parte, estos dos tipos de elecciones registran importantes diferencias en cuanto al comportamiento de las organizaciones partidarias y, en particular, de los votantes. Las elecciones subnacionales, y especialmente las supranacionales, han resultado ser una excelente oportunidad para la emergencia de temáticas y de corrientes políticas en forma habitual opacadas en los comicios de carácter nacional, puesto que cierto sector del electorado prefiere orientar su voto hacia opciones minoritarias o marginales, como ocurrió con los movimientos ecologistas en Europa durante los años ochenta. Pero también debe señalarse que, en otras ocasiones, estas consultas han sido concebidas por la ciudadanía como un medio para enviar señales de aprobación o de rechazo al gobierno nacional, priorizando aspectos tales como la marcha de la economía y soslayando las auténticas cuestiones en liza. En cualquier caso, tanto unas como otras elecciones registran una tasa de participación más baja que los comicios de "primer orden".

Las elecciones también pueden distinguirse según su nivel de intermediación y, por tanto, en **directas** e **indirectas** o de **segundo grado**. En las directas, los propios electores deciden inmediatamente quiénes serán los ocupantes de los cargos, mientras que en las indirectas éstos votan por un grupo de personas más reducido, unos delegados o representantes, que toma tal determinación por ellos.

Las elecciones indirectas resultan más comunes en países federales, en organizaciones que contemplan más de una instancia o nivel de gobierno (como es el caso de ciertos partidos políticos y sindicatos), y en todo tipo de instituciones con un electorado muy numeroso, heterogéneo, territorialmente disperso o con estos tres atributos a la vez.

Entre los propósitos buscados con la institución de una elección de segundo grado ha sido frecuente el de limitar el número de los potenciales candidatos para un cargo, concibiendo al cuerpo especial de compromisarios –llamado por lo común "colegio", "junta" o "asamblea"– como filtro o barrera para postulantes cuyos méritos o cualidades se juzgaran insuficientes o indeseables. Por este motivo, tras el advenimiento de la democracia de masas la tendencia general –al menos para cargos gubernamentales– es la de su reforma y reemplazo por la elección directa. Y aunque en unos cuantos casos la elección indirecta aún se mantiene, también aquel objetivo originario se ha ido desdibujando con la ampliación del derecho de sufragio y –sobre todo– con la consolidación de la política partidaria, ya que los votantes consideran que sufragan directamente por candidatos de organizaciones políticas, los miembros de la asamblea electoral asumen un fuerte compromiso de apoyar a determinados postulantes y la disciplina partidaria se impone a rajatabla (tal es la situación, por ejemplo, de la elección presidencial por el colegio electoral en los Estados Unidos de Norteamérica).

En este sentido, el grado de vinculación de los compromisarios con la orientación del voto por parte de los electores permite, a su vez, distinguir en este tipo de elecciones las **indirectas genuinas** de las **sólo formalmente indirectas**.

Otra importante clasificación de las elecciones, de uso frecuente en la ciencia política, es la que puede establecerse a partir del contexto en el que éstas se desarrollan y de las consecuencias que traen aparejadas, es decir, según su grado de pluralismo, libertad e importancia (Hermet, 1982). El pluralismo es considerado aquí en términos de la oferta política presentada a los votantes: una elección es plural cuando existe la posibilidad de postular múltiples candidaturas –ya que no rigen restricciones arbitrarias a las mismas–, a la vez que los distintos aspirantes poseen una sincera aspiración de obtener el o los cargos en disputa. Por su parte, la libertad electoral implica:

a) que los electores estén en condiciones de decidir su voto sin presiones ni amenazas y con un mínimo de información sobre las diversas propuestas que se presentan, y

b) que los candidatos en liza puedan desarrollar sus actividades de proselitismo de modo tal que no encuentren obstáculos significativos para comunicarse con los votantes.

Por último, la importancia de una elección se vincula con su impacto sobre los procesos políticos de la comunidad política en que se ha celebrado y, muy especialmente, sobre el ejercicio del gobierno.

Desde un máximo de pluralismo, libertad e importancia a una completa ausencia de estos tres requisitos, existe entre los especialistas un consenso generalizado en catalogar las elecciones en **competitivas**, **semi-competitivas** y **no-competitivas** (o "sin alternativas") (Hermet,

Rouquié y Linz, 1982; Nohlen, 1981: 22-49; Schedler, 2006). Esta difundida clasificación ha reemplazado a otras con idéntica preocupación pero menos precisas, como la distinción trazada por William J. M. Mackenzie entre "elecciones libres" por un lado, y elecciones "compradas", "preparadas" y "por aclamación", por el otro (1962: 13-17 y 185-192).

Las **elecciones competitivas** son consideradas el procedimiento característico de la democracia y, aunque son blanco frecuente de críticas relativas a, por ejemplo, su capacidad para promover debates sobre cuestiones de fondo, su costo monetario o su eficacia para seleccionar a los líderes políticos, constituyen la base fundamental de este tipo de regímenes políticos (véase capítulo 4).

En la democracia, las elecciones cumplen la vital función de seleccionar un gobierno. Esta función es desempeñada en forma directa tanto en los diseños institucionales presidenciales como en los parlamentarios de tipo mayoritario o "modelo Westminster", pero en otros casos (como los parlamentarismos multipartidistas) la formación del gobierno es post-electoral, según el resultado de las negociaciones entre los partidos políticos orientados a la construcción de una coalición que logre la confianza de una mayoría en el parlamento o, cuanto menos, el apoyo de una minoría que logra sostenerse gracias a la pasividad o a la división de las fuerzas opositoras (véase capítulo 5).

La selección de un gobierno implica la concentración del apoyo en unos pocos –un líder (un presidente o primer ministro) y un equipo de gestión (ministros y secretarios)– encargados de llevar adelante un programa, un conjunto de propuestas globales de intervención sobre una comunidad política.

Sin embargo, en los regímenes democráticos los comicios no son sólo un mecanismo para escoger a los titulares de cargos gubernamentales, sino que desempeñan otras importantes funciones, la gran mayoría de las veces en forma combinada o superpuesta (Nohlen, 1981; Mackenzie, 1974). En efecto, dada su reiteración a intervalos regulares, en la democracia las elecciones funcionan asimismo como una herramienta de control de los gobernados sobre los gobernantes. A través del voto, los líderes y representantes están sometidos al juicio periódico del ciudadano común, quien puede "premiar" o "castigar" a estos funcionarios, revalidando la confianza en ellos o, por el contrario, dándoles a otros la oportunidad de asumir la conducción de los asuntos públicos. Al encontrarse expuestos a la remoción, los gobernantes democráticos están condicionados en sus decisiones: como, por regla general, no desean perder sus posiciones de poder, si consideran cercana tal posibilidad se esforzarán por tomar medidas que no se alejen de las preferencias del electorado.

Más allá de las funciones de selección y de control del gobierno descriptas, cabe señalar que las elecciones constituyen, ante todo, un mecanismo sencillo de participación institucionalizada de la ciudadanía en los asuntos públicos, facilitando su intervención en las cuestiones críticas que hacen a la marcha de una comunidad y su concienciación política, mediante su movilización y exposición a debates de valores y de programas.

Por ello, en las democracias las votaciones también se desempeñan como productoras de representación: de opiniones y de intereses de los ciudadanos considerados individualmente, o bien de grupos más o menos organizados. El origen de esta función de los comicios se remonta a los antecedentes medievales de los órganos parlamentarios modernos. En efecto, durante la Edad Media la práctica de elegir ya se ejercitaba para los Papas y los emperadores del Sacro Imperio, pero la misma no implicaba ninguna idea de representación: ésta recién

arribará cuando los consejos reales, los Estados Generales o las cortes se integren siguiendo los mismos lineamientos que orientaban la concepción estamental u orgánica de la comunidad feudal, es decir, con delegados o mandatarios de la nobleza y el clero y, luego, también de la ascendente burguesía (Pitkin, 1985).

En el presente, el concepto de representación ya no remite, claro está, a la composición equilibrada típica de los proto-parlamentos del Medioevo, sino a las relaciones entre la ciudadanía y las organizaciones partidarias, protagonistas centrales en la vida política de las democracias de masas (véase capítulo 6). Empero, así y todo, la celebración de elecciones persiste como un mecanismo para expresar demandas, confianza y apoyo hacia un grupo de representantes orientados a la defensa y la afirmación de los más diversos intereses.

Asimismo, las elecciones funcionan como proveedoras de legitimidad al ejercicio del poder y al gobierno de un partido político o de una coalición de partidos. A través de ellas, quienes se desempeñan en puestos gubernamentales son considerados como legítimos ocupantes de tal cargo, incluso por aquellos que discrepan o se oponen a todos o a algunos aspectos particulares de su gestión. Desde la perspectiva de esta función, puede decirse que las elecciones refuerzan la división entre gobernantes y gobernados, proveyendo estabilidad y asegurando una importante influencia a los primeros. Incluso, para ciertos autores críticos de los procesos electorales en las democracias como Benjamin Ginsberg (1982), la función crucial de las votaciones no es ni la selección de los gobernantes, ni el control de los mismos por parte de la ciudadanía sino, precisamente, el reforzamiento de la legitimidad de los líderes y la expansión ilimitada del poder de éstos sobre los votantes desempeñada, por ejemplo, a través de la incorporación de los disconformes al orden político existente, la reducción del voto a una decisión sobre una acotada cantidad de propuestas muy laxas y la limitación de la participación cívica a una consulta a intervalos regulares. Más allá de la postura que se comparta, cabe señalar que –aun en última instancia– las elecciones competitivas mantienen a los líderes vulnerables al voto popular, constriñéndolos por tanto a comportarse responsablemente, a la vez que tanto las elites como las masas tienen presentes estas compulsas como un mecanismo contra el abuso de la autoridad (Vallès y Bosch, 1997).

Por último, las elecciones constituyen una herramienta importante en la ritualización del conflicto político y en su canalización por medios pacíficos. De modo similar a otras ceremonias, los comicios revisten un carácter formal y solemne y su celebración es reiterada a intervalos más o menos regulares: la faz simbólica de esta función contribuye a reforzar la autoridad de los electos. Por su parte, la faz instrumental reanima la voluntad de una comunidad políticamente viable, que remite, por caso, al mismo origen de la lucha por elecciones libres: a aquellas "piedras de papel" –las boletas electorales– que, en los albores del siglo XX, los socialistas europeos adoptaron como recurso para derrotar a la clase burguesa desistiendo, por tanto, de las acciones violentas y clandestinas (Przeworski y Sprague, 1986).

Sin embargo, las elecciones pueden desarrollarse en condiciones muy diferentes, por lo que no siempre serán competitivas: no toda comunidad política que convoca y celebra votaciones vive bajo un régimen democrático. De hecho, en unas cuantas de las democracias más consolidadas del mundo contemporáneo, como los Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Australia, Suiza o Uruguay, la práctica de la votación para cubrir los cargos públicos no se originó con un reconocimiento pleno de los requisitos de pluralismo, libertad e importancia (y, aún más, la instauración, protección y/o profundización de los mismos no resultaron asuntos siempre fáciles de resolver).

Precisamente, cuando tales condiciones de confrontación se ven reducidas, los especialistas refieren a las ya mencionadas elecciones semi-competitivas y elecciones no competitivas o "sin alternativas" (Hermet, Rouquié y Linz, 1982; Schedler, 2006).

Por **elecciones semi-competitivas** se entiende a aquellas que se desarrollan en un marco político que sólo en apariencia respeta los principios básicos y los procedimientos característicos de un comicio competitivo. Por lo general en éstas las autoridades en el poder proclaman que están protegidas de manera absoluta las libertades de elegir y de ser elegido, pero en los hechos tales garantías se encuentran vulneradas por la existencia de disposiciones legales o prácticas políticas como la privación del derecho a votar por razones políticas, la falsificación del padrón electoral, la proscripción de ciertos candidatos u organizaciones partidarias, la censura en los medios masivos de comunicación, la inexistencia de fuentes alternativas de información pública, el hostigamiento de la policía a las fuerzas de la oposición, la compra de votos, el fraude o la vigencia de un sistema electoral que burla la expresión genuina de la voluntad popular.

En este contexto, las autoridades en el gobierno disponen de una cantidad de recursos decisiva para influir sobre el resultado de la contienda, mientras que los opositores que están habilitados para competir y hacer campaña actúan en un marco político muy restringido y sin ninguna aspiración realista de llegar al poder. En consecuencia, más allá de las libertades concedidas por el poder para hacer proselitismo, presentar candidaturas y verificar el escrutinio, en las elecciones semi-competitivas los votantes no pueden cambiar a los gobernantes de turno o rechazar a los postulantes propuestos por ellos, a la vez que el resultado de la consulta a la ciudadanía se conoce de antemano. A lo sumo, estas votaciones pueden actuar como un mecanismo de resolución de conflictos entre fracciones o corrientes del grupo dirigente, pero nunca como una vía pacífica y auténtica para remover al gobierno.

Por lo general, las elecciones semi-competitivas son celebradas por líderes de regímenes autoritarios para mejorar su imagen frente a la opinión pública internacional y, en ocasiones, por cuestiones de política interna, en cuyo caso desempeñan funciones tales como proveer de legitimidad a los ocupantes de los principales cargos públicos, distender el dominio ejercido mediante la manifestación parcial de las voces opositoras, o reajustar las relaciones de poder existentes en momentos de incertidumbre o crisis. Por lo tanto, y dadas las diferentes condiciones bajo las cuales son convocadas y realizadas, la importancia de las elecciones semi-competitivas para el régimen político puede ser muy variable (de media a mínima) y sólo en unos pocos casos son llamadas para legitimar el orden autoritario existente.[1]

Este tipo de comicios es también, por definición, el que se practica en los denominados sistemas de "partido hegemónico" tanto en su versión "ideológica" como "pragmática", donde la organización política en el gobierno, más allá de la competencia con uno o más partidos autorizados, tiene la victoria asegurada por todos los recursos y ardides mencionados (Sartori, 1980; véase también capítulo 6).

En las últimas décadas, dos factores han cobrado una importante influencia sobre las elecciones semi-competitivas, haciéndolas más difíciles de organizar y menos eficaces en cuanto a los resultados esperados. Primero, la caída del Muro de Berlín y la extensión y la consolidación de la democracia como régimen político han generado condiciones favorables para un seguimiento más estricto de los comicios en cualquier región del mundo por parte de los organismos internacionales, los gobiernos de los países centrales, el periodismo y las organizaciones no gubernamentales especializadas en la promoción de los valores democráticos

y la asistencia en la administración electoral. Y, segundo, el impresionante desarrollo de los medios de comunicación ha otorgado nuevas y mejores posibilidades de expresión y control a las fuerzas opositoras en estas contiendas semi-competitivas y, a su vez, ha mitigado el aislamiento de las zonas rurales, donde típicamente las prácticas de manipulación mencionadas alcanzaban su máxima expresión.

Entre los muchos ejemplos históricos de esta clase de elecciones, pueden citarse las realizadas en varios países pertenecientes al bloque comunista de Europa centro-oriental durante la Guerra Fría (1945-1989), en México mientras se mantuvo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1929-1994), en Paraguay bajo el régimen autoritario de Alfredo Stroessner apoyado por el Partido Colorado (1954-1989), en la Argentina de los años de la denominada "Década Infame" (1930-1943), o en Brasil, entre 1964 y 1985.[2]

En los últimos tiempos es posible señalar como votaciones de este tipo a las celebradas en varias ex repúblicas soviéticas, tales como Georgia (2003), Ucrania (2004), Kirguizistán (2005), Azerbaiján (2005), Kazajstán (2005), y Belarús (2006), aun cuando los amañados resultados de las mismas provocaron, casi invariablemente, manifestaciones de protesta y levantamientos ciudadanos que, en unos cuantos casos, derivaron en la caída del gobierno, en el llamado a nuevos comicios o en ambos procesos a la vez.[3]

En las **elecciones no competitivas** o "sin alternativas" el votante no dispone de ninguna facultad ni para decidir ni para manifestar su opinión en libertad, ya sea porque todos los dirigentes opositores al gobierno carecen de la posibilidad de ser electos, porque sólo se admite la presencia de una única organización política o "partido oficial" o de una sola lista de postulantes a cargos públicos, o porque todo el proceso eleccionario está controlado por las autoridades estatales o partidarias mediante la coerción directa y evidente. Asimismo, como señala Juan Linz, estos comicios se distinguen por el acento en el carácter público más que privado de esta participación –con un voto a viva voz justificado por razones ideológicas antes que pragmáticas–, por la pretensión aclamatoria de todo acto electoral –aun de aquellos de menor importancia–, por la concepción de los mismos como una expresión de identidad y unión entre el pueblo y los dirigentes, y por su coincidencia temporal con los momentos de fuerza o consolidación del régimen antes que con las fases de crisis de legitimidad (Linz, 1982).

De este modo, las "elecciones sin alternativas" no funcionan como un mecanismo para legitimar a los gobernantes ni como una herramienta para reajustar las relaciones de poder existentes en el régimen vigente, sino como un ejercicio de movilización de las masas con excepcional énfasis puesto en la participación, como un acto ritual de confirmación de la lealtad hacia un partido político, o como un proceso de "educación" de la población.

Este tipo de consultas electorales han sido propias de regímenes políticos de tipo totalitario y, como ejemplo de ellas, pueden mencionarse las practicadas en la Unión Soviética (1922-1991) o las de la Alemania nazi realizadas en 1934 y en 1938.

En definitiva, las elecciones semi-competitivas y las "sin alternativas" lo son sólo en tanto procedimiento: en ellas es casi nula o directamente está ausente la posibilidad de elegir. Su práctica en los autoritarismos y totalitarismos se explica, respectivamente, por la influencia de la firme y extendida difusión de los comicios en las democracias en tanto método de legitimación de los gobiernos y por las posibilidades de aprovechamiento instrumental y de manipulación que este mecanismo ofrece, más que cualquier otro, a los regímenes no democráticos.

3. LAS REGLAS BÁSICAS DE LAS ELECCIONES

En toda elección, cualquiera que sea su ámbito o jurisdicción y su nivel de competencia, existe una serie de reglas que atañen a las condiciones de formulación y de expresión de las preferencias de los votantes, es decir, un conjunto de normas que estipulan los requisitos para ser elector o candidato y que determinan el contexto en el cual tanto unos como otros participan en la contienda.

Estas pautas se encuentran presentes en las constituciones, las leyes e incluso en las reglamentaciones de menor jerarquía y, por su importancia, han sido y son casi invariablemente objeto de un alto nivel de formalización. En los regímenes no democráticos, tal formalización está estrechamente vinculada con los nulos o bajos niveles de tolerancia y pluralismo admitidos y, en especial, con la pretensión de controlar todas las fases del proceso de gobierno (aunque algunos autoritarismos pueden exhibir disposiciones para asegurar votaciones "libres y justas" que, en la práctica, sólo son una mera fachada). En cambio, en las democracias esta intensa regulación está orientada a garantizar las funciones que las elecciones cumplen en ellas. Por ello, en los regímenes abiertos y plurales es posible encontrar en estas normas variaciones significativas a lo largo del tiempo; incluso en el presente, con frecuencia son objeto de reformas cuyo propósito es el mejoramiento de las condiciones de la competencia entre los partidos políticos y candidatos y de las de decisión por parte de los votantes.

Durante mucho tiempo, y dejando de lado aquellas escasas investigaciones dedicadas a los procesos de democratización, el examen de varias de estas regulaciones fue considerado como una tarea poco interesante (hasta incluso tediosa), propia del campo del Derecho y raramente provechosa para el conocimiento de la ciencia política. En consecuencia, el abordaje de la temática se hizo desde una perspectiva estrictamente jurídica, muy tradicional y sin pretensiones comparativas, salvo notables excepciones (como la obra pionera de Mackenzie, 1962). En las últimas décadas, en cambio, a medida que los estudios empíricos mostraban el impacto de tales reglas sobre las elecciones y sus resultados, el interés y la actividad de los politólogos en este área han crecido enormemente.

Entre las cuestiones más importantes reguladas por estas disposiciones se encuentran el **derecho de voto** y el **padrón de electores**, la **modalidad del voto**, las **candidaturas**, y la **campaña electoral** y el **financiamiento de la política** (además de otras también relevantes en todo proceso electoral, como la organización y administración del mismo, la convocatoria y el calendario de la votación y la resolución de los conflictos y reclamos) (Butler, 1991; Mackenzie, 1962; Vallès y Bosch, 1997).

3.1. Derecho de voto y padrón de electores

Toda elección organizada requiere resolver de antemano y de modo preciso quiénes poseen el **derecho de votar**. La definición de esta cuestión, también denominada en el ámbito jurídico como "capacidad electoral activa", ha sido una de las más significativas y conflictivas en la historia de los comicios modernos.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, la extensión del sufragio en los países occidentales consistió en la progresiva –y muchas veces traumática– remoción de diferentes barreras que excluían de la participación activa a la gran mayoría de la población, puesto que hasta entonces el voto era considerado una prerrogativa limitada sólo a unos pocos: los hombres adultos con cierto nivel de rentas o de propiedades y, generalmente, casados e instruidos.

La incorporación de las masas a la política en el contexto europeo estuvo directamente ligada a las transformaciones provocadas por el proceso de *nation-building* o "revolución nacional" y por la denominada "revolución industrial". Esta apertura fue el resultado de la combinación de presiones "desde abajo" por parte de las agrupaciones de los trabajadores –que reivindicaban cambios en sus condiciones de vida y participación en los asuntos públicos– y respuestas "desde arriba" por los gobernantes –que afrontaban el doble desafío de mantener en pie un Estado-nación y encauzar el conflicto social creciente–. En los distintos países, la ampliación del sufragio registró variaciones importantes según la particular combinación de una serie de factores como la pretensión de los gobernantes por cimentar o afianzar los lazos de una comunidad política nacional, la rivalidad prevaleciente entre las elites políticas, la fortaleza del movimiento obrero organizado y de los partidos socialistas o laboristas afines, el grado de difusión de los principios de libertad e igualdad en el seno de la población, y los niveles de desarrollo y equidad socioeconómicos alcanzados por la sociedad en general (Bendix, 1974; Lipset y Rokkan, 1967; Rokkan, 1970).

En los países de América Latina este proceso se desató prácticamente hacia la misma época y también estuvo vinculado con importantes cambios institucionales, económicos y sociales. Pero, a diferencia de los desarrollos característicos del Viejo Continente, el colapso de los regímenes oligárquicos y la posterior apertura política en la región no registraron una relación estrecha con el enfrentamiento entre la clase burguesa y el proletariado urbano propio de las sociedades industriales más desarrolladas, lo que provocó significativas diferencias en los modos de integración de los grupos subalternos, en el delineamiento de las dimensiones principales de la confrontación política y en la construcción de los respectivos sistemas partidarios.

Empero, tanto a un lado como al otro del Atlántico (como también en otras latitudes del globo), estas importantes modificaciones en las reglas electorales permitieron que, desde la segunda mitad del siglo XIX y en diferentes momentos históricos, hayan obtenido el derecho a votar en forma sucesiva los trabajadores, las mujeres, los miembros de las minorías étnicas o religiosas y, bajo ciertas condiciones, incluso los inmigrantes. Esta ampliación del cuerpo electoral implicó la remoción de disposiciones tales como el "voto calificado" (sólo para aquellos capaces de demostrar que poseían un indiscutible nivel de instrucción formal o que desempeñaban un cargo público) o el "voto censitario" (reconocido únicamente para los que reunían ciertas condiciones socioeconómicas o pagaban determinados impuestos y, por lo tanto, figuraban en el "censo" o padrón electoral).[4] Y, más cerca en el tiempo, la abolición de normas que negaban el sufragio femenino o establecían otras formas de discriminación.[5]

En las democracias de hoy, la amplia participación del pueblo en la elección del gobierno está garantizada por la vigencia del principio del **voto universal**, es decir el sufragio libre de condicionamientos por motivos políticos, económicos, sociales, religiosos, culturales o de género. Esta condición de universalidad no implica, sin embargo, que toda la población goce del derecho de voto. En efecto, aun en las democracias más avanzadas existen ciertas restricciones para el ejercicio del derecho de sufragio que, empero, se justifican debidamente por motivos vinculados con la naturaleza del acto electoral.

Presente en todas las legislaciones, la razón de la inmadurez fija limitaciones para el voto a los menores de edad, y se funda en la importancia de los comicios y en la necesidad de poder evaluar la relevancia de los mismos.[6] Por su parte, la exigencia de la plenitud de derechos civiles y políticos supone que no deben participar en las votaciones aquellas personas a las que ya les

ha sido negada la posibilidad de intervenir en otro tipo de relaciones sociales y económicas (por lo que se excluye del derecho de sufragio a los condenados y a los que cumplen penas por ciertos delitos, especialmente los relativos a daños a la confianza y a la honradez). Por fin, el fundamento de la incapacidad separa del electorado a ciertas personas por su ciudadanía o su lugar de residencia, y se basa en la idea de la identificación y el compromiso de cada uno de los votantes con los problemas de una determinada comunidad política y del territorio en el cual ésta habita; por ello, la legislación de casi todos los países exige como requisito para gozar del derecho a voto la posesión de la ciudadanía de la nación donde rige, ya sea originaria (por nacimiento) o adquirida (por adopción luego de un cierto período de residencia), excluyendo así de tal facultad a los extranjeros no nacionalizados.[7]

El reconocimiento normativo de la capacidad electoral activa no implica la incorporación automática al cuerpo electoral: la inscripción en un **padrón, censo** o **registro** es condición indispensable para ejercer el derecho de voto en forma inmediata y en cada caso concreto. Y aún más, la gran mayoría de los ordenamientos legales establecen que a quienes se les reconoce el derecho de sufragio sólo lo pueden ejercer en el lugar donde han fijado su residencia y, por tanto, donde figuran asentados en el padrón electoral.

Por este motivo, la forma en que se confecciona el censo influye de modo significativo sobre la consistencia del cuerpo electoral: si la inscripción en el registro no es automática sino voluntaria, la diferencia entre el electorado real y el potencial puede resultar muy importante, en especial, entre los ciudadanos menos instruidos, los ancianos y los de menores recursos, poco proclives a participar de este proceso si es complejo o costoso. A la vez, la inscripción facultativa también incide sobre el desempeño de los partidos políticos, al favorecer a aquellos mejor organizados en la tarea de lograr que sus simpatizantes se registren. Entre las democracias desarrolladas, el caso de los Estados Unidos constituye el más relevante ejemplo de ambos efectos y, asimismo, es uno de los pocos en el mundo entero donde hasta hoy el empadronamiento no es automático.

La manipulación del padrón electoral ha sido (y es) uno de los recursos más usuales para distorsionar el resultado de un comicio. Por tanto, para asegurar un registro electoral riguroso los expertos coinciden en señalar que es imprescindible que el mismo sea permanente, esté actualizado en forma periódica, resulte abierto a reclamos por los no incluidos y a impugnaciones por los que comprende, y sea confeccionado y mantenido por una oficina especializada y neutral, pero sujeta a controles constantes por parte de los órganos legislativos y judiciales.

La existencia de un listado de personas con derecho al voto facilita la realización de la elección y resulta un requisito fundamental para que la misma sea no sólo organizada, sino limpia: evita que voten aquellas personas que no están habilitadas para hacerlo e impide que las que sí pueden lo hagan más de una vez; al mismo tiempo, previene que el acceso a la urna quede librado al arbitrio de quien controla el proceso electoral y por tanto, pueda admitir o rechazar a los votantes según su conveniencia política.

Así y todo, la dimensión de la trascendencia del padrón para el desarrollo del proceso electoral no es, por lo común, suficientemente ponderada y, a veces, ni siquiera considerada. Tal como señala W. J. M. Mackenzie:

> *Un censo organizado es la base de toda administración electoral. La idea de instituir el censo y su realización es uno de los inventos que más han facilitado el progreso del arte de gobernar, como lo han sido las nuevas técnicas de medición para el progreso*

científico; y, como ocurre en estos casos, nadie le ha prestado mucha atención […]. *En un sistema de elecciones libres evolucionado, la formación del censo se verifica con tal naturalidad que casi nadie advierte su importancia* (1962: 125).

3.2. Modalidad del voto

En casi todas las latitudes del mundo occidental, en los procesos de extensión del derecho a intervenir en las elecciones se registraron, en forma más o menos simultánea, la adopción de normas que franqueaban la participación política a los sectores más pobres y la introducción de disposiciones relativas a la influencia, la privacidad y la libertad del voto que afectaban el valor o la eficacia del sufragio de esos mismos contingentes a los que recientemente se les había concedido esa facultad. La participación sin restricciones de estos nuevos grupos era considerada una amenaza para el orden establecido. Sin embargo, la expansión de los principios democratizadores impulsó también, por fin, la remoción de tales cláusulas mediante la institución de modalidades tales como el **voto igual** y el **voto secreto**.

En efecto, aunque en momentos y con ritmos diferentes, el principio de "una persona, un voto" terminó imponiéndose a estipulaciones como el voto "múltiple", "plural" o "reforzado", que otorgaban más de un voto para ciertas personas en virtud de ciertas condiciones sociales o económicas o que adjudicaban una importancia o ponderación distinta al único voto que se le reconocía a cada elector.[8] De esta manera, el **voto igual** garantizó la elección de las autoridades gubernamentales por una auténtica mayoría de los ciudadanos y no por una minoría privilegiada con más de un voto o con un voto con mayor peso o influencia.

Aunque hoy no rige ningún sistema de voto plural en ninguna democracia, en varias de ellas subsiste, en cambio, la desigualdad del voto en razón del lugar de residencia. En efecto, en ciertas naciones los electores de determinadas zonas tienen un voto con mayor valor (y por lo tanto ejercen en la práctica una mayor influencia) que los de otras regiones, a consecuencia del "*malapportionment*" o distribución injusta de la base poblacional entre los distintos distritos electorales en que se divide el país (Monroe, 1994; Samuels y Snyder, 2001).

El *malapportionment* puede ser el resultado de una decisión inicial deliberada cuando la primera base poblacional fue fijada contemplando desequilibrios o bien la consecuencia de movimientos migratorios (comúnmente desde el campo hacia las ciudades), u otros fenómenos demográficos posteriores, no acompañados de ajustes en la asignación de los escaños por distrito. Por lo general, esta desigualdad es reconocida y tolerada siempre que no traspase ciertos límites o umbrales de representación pero, en cualquier caso, se trata de una importante excepción al principio de la igualdad del sufragio. En la actualidad, los casos más pronunciados de *malapportionment* para las asambleas unicamerales y, en los bicameralismos, para las cámaras legislativas comúnmente denominadas "primeras cámaras" o "cámaras bajas", se encuentran entre las democracias instauradas en tiempos recientes, menos desarrolladas y con un legado colonial británico, como las del continente africano, pero también existe en países de América Latina como Bolivia, Chile y Argentina (Samuels y Snyder, 2001).

Por su parte, la modalidad del voto emitido en papel impreso o manuscrito y depositado en una urna, es decir, el **voto secreto** –opuesto al declarado públicamente en forma oral o escrita–, estuvo orientada a proteger a los ciudadanos de los sectores sociales económicamente dependientes y, por tanto, más expuestos a apremios o coacciones (por ejemplo, los campesinos frente a los terratenientes, los empleados públicos respecto de sus superiores jerárquicos, los trabajadores ante sus patrones); pero también a aquellos que deseaban expresar sus preferencias

por propuestas que no eran las más difundidas entre los de su propia clase social o grupo de pertenencia (Rokkan, 1974).

El voto secreto, utilizado por primera vez en modo estricto en el sur de Australia hacia 1856, garantizó así que los ciudadanos pudieran sufragar con total libertad, sin presión, intimidación o corrupción que los ligaran a las decisiones o mandatos de otras personas. De hecho, la vulneración de este principio esencial se convirtió en uno de los medios más frecuentes de manipulación en las elecciones semi-competitivas y no competitivas del siglo XX.

Por último, entre las regulaciones más relevantes relativas a la modalidad del voto, se encuentra la referida a su **obligatoriedad**. En algunos países el voto es un derecho ejercido con total libertad, vale decir, es una facultad a disposición de todos los ciudadanos adultos; en cambio, en otros países, es tanto un derecho como una obligación frente a la cual el ciudadano no es libre de abstenerse (aunque si esta obligación no viene acompañada de sanciones pecuniarias, administrativas o políticas el sufragio es, en la práctica, también facultativo).

Existen diversos motivos que han llevado a ciertas naciones a adoptar el voto obligatorio, entre ellos, garantizar la participación del electorado y la emisión del sufragio sin presiones de ningún tipo, fomentar el debate público, difundir la práctica de la democracia y promover la educación cívica en la población, evitar el acceso al poder de una minoría y fortalecer el nivel de representatividad de los gobernantes. En general, el establecimiento del voto obligatorio ha contribuido a asegurar la participación en las elecciones de los sectores sociales más pobres y marginados, contribuyendo así a su incorporación a la vida política.

3.3. Candidaturas

Toda elección requiere de la **presentación de candidatos**. En las elecciones no competitivas y en las semi-competitivas los potenciales postulantes opositores son directamente proscriptos por la ley, desalentados a participar por la exigencia de requisitos que en la práctica son imposibles de cumplir, amenazados con la muerte o la cárcel, o forzados al exilio. Mientras que en los comicios celebrados bajo un régimen democrático, por principio, toda persona disconforme con las opciones políticas existentes goza del derecho a proponer su propia candidatura.

Sin embargo, incluso en condiciones de pluralismo y libertad usualmente se establecen algunas restricciones vinculadas con las características personales o con las posiciones ocupadas por los probables aspirantes (por ejemplo, la inelegibilidad para los magistrados, los miembros de las fuerzas armadas, y los contratistas o proveedores del Estado, entre otros). Estas limitaciones configuran una situación jurídica bien definida denominada "capacidad electoral pasiva".

Por su parte, la presentación de las candidaturas entraña comúnmente un proceso en el cual están involucradas varias organizaciones y personas distintas del mismo aspirante: por ejemplo, en forma habitual se requiere que las postulaciones sean respaldadas por un partido político (o que cuenten con el apoyo de un cierto número de electores, que registren domicilio en el distrito donde aspira a competir o, incluso, que depositen una determinada suma de dinero como garantía). De hecho, no existen casos donde un postulante pueda ser inscripto oficialmente en la contienda electoral sin demostrar el sostén de un partido político o la disposición de recursos organizativos y financieros equivalentes a ese respaldo (esta última es una exigencia típica cuando se admite el registro de los contrincantes denominados "independientes").

En ciertos países, la regulación en esta materia se extiende hasta la determinación de los mecanismos bajo los cuales los contendientes deben ser seleccionados por los partidos políticos (como, por ejemplo, la convocatoria a votaciones "primarias", tal como se ha establecido en los Estados Unidos desde principios del siglo XX). Pero en la mayor parte del mundo democrático, la nominación de los aspirantes no está estipulada por ley sino que es una cuestión exclusivamente reservada a las organizaciones partidarias: éstas deciden en forma autónoma, en sus estatutos y sus prácticas, si en este proceso participan sólo los líderes, todos los afiliados, tanto éstos como los no-inscriptos a otros partidos o cualquier ciudadano, así como también qué atributos o requisitos debe reunir una persona para obtener la postulación (por ejemplo, una cierta antigüedad como miembro de la organización) (Gallagher y Marsh, 1988; Rahat y Hazan, 2001; Ranney, 1981).

Tal situación ubica a los partidos políticos en un lugar preeminente en el proceso político democrático. En efecto, la selección de los candidatos es una de las facultades más importantes, quizá la más importante, que poseen las organizaciones partidarias: además de funcionar como "filtro", las características que ésta asume tienen una poderosa influencia sobre las cualidades personales y políticas de los funcionarios electos, y sobre el desempeño de éstos en sus cargos (Carey y Shugart, 1995; Gallagher y Marsh, 1988). Al mismo tiempo, los estudiosos del tema han señalado que el análisis pormenorizado de dichos procedimientos permite conocer cómo funciona un partido político, quién o quiénes son los que poseen el poder en dicha organización y dónde están ubicadas esa o esas personas. Tal como afirma E.E. Schattschneider:

> *El proceso de designación se ha convertido, de este modo, en el crucial del partido: su naturaleza determina la de aquél y el que puede llevar las riendas de ella es el verdadero dueño; éste es, pues, uno de los mejores puntos de referencia para observar la distribución de poder dentro del partido* (1964: 89).[9]

Este breve repaso sobre la cuestión de las candidaturas resulta suficiente para advertir la importante diferencia que existe en los regímenes democráticos entre un virtual elegible y un postulante, incluso uno con posibilidades mínimas. Esta variable, empero, es sólo una de las tantas relevantes; entre otros factores que contribuyen a mantener la brecha, cabe señalar la estructuración del sistema partidario, las formas de financiamiento de la actividad política y el acceso a los medios de comunicación, y el sistema electoral.

3.4. Campaña electoral y financiamiento de la política

En las democracias, la **campaña electoral** es la etapa de la votación en la cual los candidatos dan a conocer a la opinión pública sus propuestas, generalmente agrupadas en una "plataforma" o "programa". Durante ese tiempo, los partidos políticos y sus postulantes apelan a diversos recursos para reclamar y obtener el apoyo de la ciudadanía. Hoy, tales modos abarcan, por ejemplo, las manifestaciones en las calles, la distribución de volantes y folletos, los anuncios pagos en los principales medios de comunicación, el envío de *e-mails*, mensajes telefónicos y cartas a los votantes, las conferencias de prensa, las presentaciones en programas de radio y televisión, los debates públicos con otros que aspiran al mismo cargo, las reuniones con activistas, asociaciones civiles, grupos de empresarios o dirigentes sociales, y las recorridas de barrios "puerta a puerta". De este modo, a través de las campañas electorales los votantes pueden informarse respecto de quiénes son las personas que buscan su voto, cuáles son los partidos que los apoyan y cuál es el conjunto de propuestas que prometen impulsar en caso de ser electos.

En esta etapa de proselitismo, los candidatos también se valen de recursos como las encuestas o los sondeos de opinión para conocer el pensamiento de los votantes sobre diversas problemáticas y orientar, así, las líneas centrales de sus discursos y la redacción de sus propuestas que estarán presentes en la plataforma electoral (con los límites que en cada caso fijen la tradición o la ideología del partido que lo postula, y las necesidades de exhibir un mensaje coherente). A su vez, algunas de estas mismas encuestas son difundidas en ciertas ocasiones por los medios masivos de comunicación y esa información puede servir a la ciudadanía para saber las perspectivas y posibilidades de los diversos postulantes, contribuyendo de esta manera a la decisión de su voto.

Por tanto, para garantizar una campaña propia de una elección competitiva un ordenamiento legal debe satisfacer un umbral mínimo que contemple la libertad de opinión, de información, de reunión y de organización, tanto para los postulantes, sus partidarios y las organizaciones que los apoyan, como para la ciudadanía en general. En el presente, la difusión casi universal de los valores democráticos ha hecho más fácil el cumplimiento de estos requerimientos; sin embargo, al mismo tiempo, las características que han ido asumiendo las campañas electorales plantean nuevos desafíos a estos objetivos.

La progresiva disolución de las divisiones sociales sobre las que se fundaban las bases electorales de los partidos políticos –tales como la clase social, la denominación religiosa o el origen (nacional, étnico o regional)– y el declive de la identificación partidaria han contribuido a que las campañas electorales sean consideradas cada vez como más importantes en la determinación del comportamiento de los votantes y, por ende, del resultado electoral. A la consolidación de este fenómeno ha coadyuvado también la concomitante transformación de los otrora "partidos burocráticos de masas" en "partidos profesional-electorales", donde es mayor la influencia de los candidatos sobre el desempeño electoral de las organizaciones partidarias (véase capítulo 6).

Asimismo, en los últimos tiempos las campañas electorales se han visto transformadas por el uso cada vez más intensivo de nuevas tecnologías, en desmedro del contacto personal y directo, la propaganda partidaria y el trabajo voluntario de los militantes característicos de las grandes organizaciones ideológicas de masas, capaces de movilizar un impresionante número de activistas y de articular y coordinar tareas proselitistas en el nivel local y nacional gracias a una densa red de afiliados y adherentes extendida por todo el territorio del país.

En efecto, los partidos políticos y los candidatos recurren de un modo más frecuente a los anuncios pagos en los medios masivos de comunicación para difundir sus propuestas y darse a conocer, así como también al empleo de las encuestas de opinión para diseñar una estrategia de competencia frente a sus contrincantes. Este proceso de marcada centralización y mediatización ha provocado un aumento espectacular en los costos de las campañas y, en consecuencia, a consolidar un fuerte vínculo entre el dinero, los medios de comunicación y la política: para poner en marcha esfuerzos proselitistas eficaces los partidos políticos requieren de importantes sumas monetarias y de un relevante acceso a la televisión y los diarios, en general, sólo posible si se dispone de fondos suficientes.

Por estos motivos, el ordenamiento jurídico relativo a las campañas y la regulación y el control del financiamiento de la actividad política se han convertido en aspectos centrales de las elecciones competitivas de este tiempo (véase, por ejemplo, del Castillo, 1985; LeDuc, Niemi y Norris, 1996: 38-44; Mackenzie, 1962: 175-184). Por ello, cada vez es más común la aprobación de iniciativas legislativas que habilitan la intervención estatal para garantizar la

igualdad de oportunidades para los contrincantes o para que el dinero no influya de manera determinante en el resultado de una elección. Éstos son los objetivos de estipulaciones que fijan, por ejemplo, límites en materia de duración de las campañas, topes y prohibiciones en las actividades y los gastos de proselitismo, subsidios y franquicias para candidatos o partidos (o para ambos) costeados por el tesoro público, restricciones para la emisión de propaganda política pagada en los medios de comunicación privados y cláusulas equitativas para el acceso a los de dominio estatal, y demarcaciones temporales para la difusión de los sondeos de opinión. Así y todo, no se han logrado evitar disparidades o situaciones controvertidas, incluso en las democracias avanzadas (tal como lo demuestra el caso del empresario Silvio Berlusconi quien, apoyado sobre un colosal imperio de cadenas televisivas y grupos editoriales, fundó su propio partido político, *Forza Italia*, y logró conquistar el gobierno del país peninsular en 1994).

4. SISTEMA ELECTORAL: DEFINICIÓN Y ATRIBUTOS O PROPIEDADES CONSTITUTIVAS

Además de las reglas que fijan las condiciones de formulación y de expresión de las preferencias de los votantes, otra norma clave en toda elección es el mecanismo de cómputo de los votos y de transformación de esos votos en cargos ganados por los partidos y los candidatos, es decir, lo que comúnmente se denomina "**sistema electoral**". Según Douglas Rae, éste puede definirse como un conjunto de reglas y procedimientos *"que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente en bancas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia"* (1971: 14). En la misma línea argumental, Dieter Nohlen sostiene *que "los sistemas electorales contienen, desde un punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el* cual esos votos se convierten en escaños" (1994: 34). Mientras Giovanni Sartori precisa que "*Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante*", a la vez que aclara que tal sentencia se ajusta a la competencia por bancas parlamentarias y que, por tanto, es necesario evaluar por separado las elecciones presidenciales y cualquier votación para un cargo indivisible (1994: 15) (sugerencia que se seguirá de aquí en adelante, salvo indicación en contrario).

En el proceso de traducción de votos a cargos, todos los sistemas electorales producen un efecto reductor: no todos los partidos políticos que se presentan al comicio –los comúnmente denominados como "partidos electorales"– logran obtener cargos o bancas (y, por tanto, contar como "partidos parlamentarios"). Los sistemas electorales, entonces, operan en general favoreciendo –en mucho o en poco, pero en algo al fin– a los partidos políticos que logran alzarse con un mayor caudal de votos y perjudicando –también en medidas diversas– a las organizaciones partidarias que obtienen una menor cantidad de sufragios. Por este motivo, esta relación entre votos obtenidos y escaños asignados, denominada usualmente como "proporcionalidad", recibe la mayor atención a la hora de evaluar un sistema electoral por parte de los académicos, pero también –en diferentes etapas del comicio– entre los partidos políticos y los votantes, con los consiguientes efectos sobre la estructuración del sistema partidario y sobre el comportamiento del electorado, como se verá más adelante.

Como conjunto de reglas y procedimientos, todo sistema electoral presenta una serie de propiedades, atributos o elementos constitutivos, entre los cuales –en particular, pero no sólo

para la operación de traducción de votos en bancas parlamentarias– los más importantes son, en primer lugar, el distrito electoral, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral, y la barrera o umbral de exclusión y, en segundo término, la estructura de la boleta o lista de votación y la posibilidad de unir listas o *apparentement* (Lijphart, 1995; Mackenzie, 1962; Nohlen, 1981, 1994; Rae, 1977; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

4.1. Atributos más relevantes de los sistemas electorales: distrito o circunscripción, tamaño de la asamblea legislativa, fórmula electoral y barrera o umbral de exclusión

4.1.1. DISTRITO O CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Por **distrito o circunscripción electoral** se entiende cada una de las secciones –delineadas por lo común sobre una extensión territorial– en las que el electorado es dividido o agrupado a los fines de la votación y el cómputo de los sufragios, y a las cuales se le asignan un número determinado de bancas a repartir entre los distintos partidos políticos en competencia.

A nivel nacional, la gran mayoría de los países organizan su elección sobre la base de múltiples circunscripciones, mientras que sólo unos pocos, como Holanda e Israel, celebran votaciones considerando al territorio del Estado como un distrito único e indivisible. Por su parte, algunos países poseen una estructura de distritos electorales más compleja ("*complex districting*" según Rae, 1971), ya que combinan o superponen dos o más niveles de asignación de bancas; en estos casos, una distribución de los escaños por circunscripciones de carácter menor o regional coexiste con una circunscripción superior o de nivel nacional (concebida, habitualmente, para corregir ciertas distorsiones en la traducción de votos en bancas en un solo nivel o para promover o alentar la formación y/o representación de partidos políticos con una orientación política nacional antes que regional o parroquial).

La creación del distrito electoral conlleva la toma de dos decisiones: la relativa a los límites de la circunscripción y la concerniente a su base poblacional. La delimitación o trazado de los distritos electorales se realiza mediante alguno de estos dos procedimientos:

a) la adopción de ciertas demarcaciones ya establecidas según criterios políticos o administrativos (por ejemplo, las fronteras de regiones, provincias o municipios),

b) la creación de nuevos límites diferentes a los existentes y, por tanto, fijados con un fin electoral específico.

Por su parte, la base poblacional de un distrito electoral refiere a la cantidad de bancas asignada a éste y su relación con el número de electores o pobladores que allí reside. De este modo, la base poblacional determina el efecto y el valor que un voto emitido en un distrito puede tener en relación con el sufragio emitido en otra circunscripción.

Tanto la delimitación como la fijación de la base poblacional de los distritos electorales constituyen decisiones políticas de gran importancia y sobre ellas siempre están presentes, respectivamente, la posibilidad de desviaciones, manipulaciones o distorsiones tales como el *gerrymandering* –es decir el manejo del trazado de las circunscripciones electorales con el objetivo de obtener ventajas en el resultado de la elección– y el ya señalado *malapportionment*.

El *gerrymandering* se practica cuando un partido político determina los límites de las circunscripciones teniendo en cuenta la orientación del electorado y, según su propia conveniencia:

a) construye artificialmente distritos "seguros" o baluartes agrupando en ellos a sus votantes más fieles, y

b) dispersa la concentración de los electores poco afines distribuyéndolos en varias circunscripciones.

Esta maniobra recibe tal nombre porque se atribuye su primera puesta en práctica a un gobernador del estado norteamericano de Massachusetts, Elbridge Gerry (1744-1812), y hasta el día de hoy es una práctica frecuente en los Estados Unidos, mas también en otros países.[10]

Por su parte, el *malapportionment* puede afectar no sólo a los votantes, sino también a los partidos políticos, en particular si existen algunos con fuerte presencia en los distritos beneficiados por esta desigualdad y, en forma inversa, otros con una mejor implantación territorial en las circunscripciones perjudicadas por este desequilibrio. Por ello, también puede ser la consecuencia de arreglos políticos para beneficiar a algunos electores o partidos en desmedro de otros.

Tanto las manipulaciones en la delimitación de los distritos electorales como los desajustes en la base poblacional de las circunscripciones pueden corregirse mediante el rediseño (*redistricting* entre los especialistas de procedencia anglosajona) como a través de la reasignación de las bancas por distrito (o *reapportionment*).

Por otra parte, a los fines electorales, la característica más importante de la circunscripción es su **magnitud o tamaño**. Este rasgo no se refiere a su extensión territorial, ni tampoco a la cantidad de votantes que posee, sino al número de cargos que se eligen por ese distrito. En otras palabras, la unidad de medida de la magnitud del distrito es la banca. En función de su magnitud o tamaño, las circunscripciones se dividen en uninominales (cuando se elige una sola banca) y plurinominales (cuando se eligen dos o más cargos). Y, a su vez, las circunscripciones plurinominales pueden ser diferenciadas en pequeñas (dos a cinco bancas), medianas (entre seis y diez) y grandes (más de diez bancas).

En los sistemas electorales nacionales que contemplan un único distrito, el tamaño de éste es grande (por ejemplo, en Holanda, 150 curules; en Israel, 120). En cambio, en los que se establecen varios, pueden presentarse distintas combinaciones; por ejemplo, múltiples distritos de idéntica magnitud (las circunscripciones uninominales en la Cámara de Representantes en los Estados Unidos o las binominales en Chile), unos cuantos de pequeño tamaño con escasa diferencia (como los plurinominales de tres a cinco escaños para la elección del *Dáil* en Irlanda), o con gran disparidad de dimensiones (como en el caso de la Cámara de Diputados nacionales en la Argentina, donde varían entre los extremos de un único distrito con treinta y cinco bancas –la provincia de Buenos Aires– y una decena de circunscripciones con una magnitud que alterna en cada renovación parcial entre tres y dos).

El tamaño o magnitud de la circunscripción electoral es importante a los fines de calcular las oportunidades de los partidos políticos de obtener el o los cargos en disputa. En efecto, prescindiendo de los demás atributos que componen el sistema electoral, puede señalarse que cuanto mayor es el tamaño de la circunscripción, aumenta la cantidad de partidos políticos con posibilidades de obtener uno de los puestos en liza. Así, en circunscripciones uninominales y plurinominales pequeñas la distribución de los puestos se reduce a los partidos mayoritarios (o incluso a uno solo, el de mayor número de apoyos), mientras que en circunscripciones plurinominales medianas y grandes aumentan las oportunidades de conseguir bancas para los partidos con menor caudal de votos. El hallazgo de esta fuerte influencia de la magnitud del

distrito es atribuida al primer análisis comparado y sistemático de los efectos de los sistemas electorales sobre la desproporcionalidad y el multipartidismo: la obra de Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, publicada originalmente en 1967.

4.1.2. TAMAÑO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Por su parte, el **tamaño de la asamblea legislativa** refiere al número total de escaños sujetos a elección. Douglas Rae (1971) llamó la atención sobre esta variable "generalmente descuidada", pero no la consideró en su estudio empírico, como tampoco lo hicieron en forma sistemática investigaciones posteriores, quizá por ser juzgada como un factor externo al sistema electoral, como una mera característica del órgano legislativo (Lijphart, 1994: 12). Sin embargo, el tamaño de la asamblea legislativa constituye un factor de fuerte incidencia sobre la proporcionalidad y sobre el grado de multipartidismo, ya que las posibilidades para los partidos menores de acceder a la distribución de bancas decrecen a medida que disminuye el número de miembros del órgano legislativo a elegir (Lijphart, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

4.1.3. FÓRMULA ELECTORAL

Por **fórmula electoral** se entiende el procedimiento de cálculo que convierte en forma usualmente mecánica los totales de los votos de los electores en una determinada distribución de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos (Cox, 1997: 59). La fórmula electoral transforma las preferencias individuales de los votantes, el voto, en una decisión colectiva, el reparto de los cargos entre los diferentes postulantes. Las fórmulas electorales se diferencian habitualmente en dos grandes grupos, "mayoritarias" y "proporcionales". Dentro de cada uno de ellos existe una amplia variedad de tipos (y aquí sólo se describen, en forma sencilla o simplificada, los más difundidos o conocidos).

Las fórmulas electorales **mayoritarias** tienen como objetivo principal consagrar un gobierno y garantizar la gobernabilidad mediante la fabricación, más o menos artificial, de mayorías legislativas (es decir que esta cantidad de parlamentarios puede o no corresponderse con una efectiva mayoría de los votantes). Este tipo de fórmulas se corresponde con una visión dicotómica de la realidad política que divide entre gobierno y oposición, entre mayoría y minoría. Dentro de éstas se encuentran la comúnmente denominada de **mayoría relativa o simple**, el **voto alternativo** y la de **mayoría absoluta**.

La fórmula de **mayoría relativa o simple** adjudica la banca o la mayoría de las bancas en disputa al partido político o candidato que haya obtenido más votos, independientemente de la diferencia de sufragios entre éste y su rival más cercano. En otras palabras, para ganar basta un voto de diferencia sobre cualquier otro postulante o partido político (y, como se requiere una simple pluralidad, no es necesario conseguir al menos un sufragio más que la suma de todos los logrados por los demás competidores). Las expresiones con la que se conoce indistintamente esta fórmula en el mundo anglosajón, "*first past the post system*", "*plurality system*", y "*winner takes all*" resumen muy bien el principio y el funcionamiento de la misma.

Esta fórmula bastante sencilla remonta su origen a la idea de proponer a una persona o conjunto de personas en representación de un determinado territorio, a la elección de *"dos caballeros de cada condado y dos burgueses de cada ciudad"* para la Cámara de los Comunes, ya

vigente en la Inglaterra del Medioevo, tal como señala Stein Rokkan (1974: 169). A pesar de su simplicidad, y de su extendida tradición, la fórmula de mayoría relativa sólo se difundió con éxito, combinada casi invariablemente con distritos uninominales, entre las colonias del Imperio británico, en casi todas las cuales todavía hoy subsiste (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, India, ciertos países africanos y un conjunto de islas en el Caribe). En el resto del mundo, en cambio, desde la ampliación del derecho de sufragio constituye un tipo cada vez menos frecuente.[11]

Por su parte, la fórmula de **voto alternativo** presenta un mayor interés por reforzar la representatividad de los elegidos al exigir para su consagración no ya una simple pluralidad de votos, sino más de la mitad de los sufragios (una mayoría "absoluta"). Para ello establece un mecanismo en donde en una boleta común los votantes ordenan a los postulantes que aparecen según sus preferencias. Si ningún candidato obtiene en las primeras preferencias una mayoría absoluta que le permita alzarse con el puesto, el postulante con menos preferencias es descartado del cálculo y las segundas preferencias de quienes lo hayan apoyado son distribuidas, según corresponda, entre los demás competidores. En el caso de que esta distribución tampoco produzca un ganador, el procedimiento se repetirá de igual modo (eliminación de un nuevo competidor y reparto de las segundas preferencias de sus votantes), y así tantas veces hasta que un postulante logre una mayoría absoluta. Esta fórmula, sin embargo, es muy inusual: sólo se emplea para la elección de la Cámara de Representantes en Australia.

Por último, la fórmula de **mayoría absoluta** también comparte para la asignación del cargo la exigencia de más de la mitad de los votos (usualmente sobre los válidos y positivos). Para conseguir este propósito, si ninguno de los partidos políticos o candidatos obtiene una mayoría absoluta en la elección, esta votación es considerada insuficiente ("*ballottage*") y se contempla una segunda competencia o "doble vuelta" en la que sólo pueden competir los postulantes ubicados en los dos primeros puestos o bien todos aquellos que hayan superado un porcentaje de votos preestablecido.

La fórmula de mayoría absoluta reconoce su antecedente más lejano en las votaciones sucesivas practicadas por la Iglesia Católica romana para decidir sus autoridades. Fue muy empleada en varios países de Europa continental entre las primeras consultas electorales con sufragio restringido y la adopción del voto universal a comienzos del siglo XX (por ejemplo, en Alemania, Francia y Holanda). En la actualidad, para cargos parlamentarios, y en distritos uninominales, es utilizada en Francia –país frecuentemente asociado a la "doble vuelta"– y en una media docena de naciones con una histórica influencia gala. En cambio, para la elección directa de los presidentes, el *ballottage* es hoy el procedimiento más difundido, tal como se advierte en la tendencia de las más recientes reformas constitucionales en América Latina.

Por su lado, las **fórmulas proporcionales** tienen como objetivo principal garantizar un reparto equitativo de las bancas entre quienes compiten (por lo que una denominación más apropiada, pero menos familiar, es la de fórmulas "distributivas").

Este tipo de fórmulas concibe la representación en los órganos de gobierno colegiados como una muestra o espejo del electorado y, por lo tanto, busca un equilibrio entre los votos obtenidos y los escaños asignados. Así y todo, y como ya se ha señalado para todos los sistemas electorales, en la práctica un equilibrio perfecto entre ambos es irrealizable y ninguna fórmula proporcional está libre de producir cierta distorsión entre sufragios logrados y bancas distribuidas.

Existen dos grandes variantes de estas fórmulas: el **voto único transferible** y las **fórmulas proporcionales "de lista".**

El voto único transferible (VUT por sus siglas o, en inglés, STV, *single transferable vote*) se aplica a candidaturas individuales dispuestas en una boleta común sobre la cual los votantes indican sus preferencias por los postulantes con números sucesivos hasta agotar la cantidad de bancas a elegir en el distrito. El procedimiento contempla la existencia de un cociente o cuota necesaria para conseguir un escaño, calculado en función del número total de votos y la cantidad de cargos en juego. En un primer paso, sólo se cuentan las primeras preferencias y el o los candidatos que obtienen tantos sufragios (o más) que esta cuota es/son electo/s. Segundo, los votos conseguidos por los electos y los que han expresado una sola preferencia se eliminan del cómputo. En una tercera operación, las segundas preferencias de los votos sobrantes de los ya elegidos se distribuyen a los demás candidatos que todavía no lo han sido, los cuales pueden resultar electos si alcanzan el cociente. Y así el procedimiento se repite hasta completar el reparto de todos los cargos en pugna. En caso de que tras alguna de estas operaciones no se produzca la asignación de una banca, el competidor con menos votos es eliminado del cómputo y sus preferencias son transferidas a los demás. A través de este complejo escrutinio, el VUT logra una proporcionalidad entre postulantes, pero no necesariamente entre partidos políticos (que están habilitados para presentar varios candidatos). El VUT es una fórmula muy poco común: sólo está vigente en la República de Irlanda y en Malta.

Por su parte, las fórmulas proporcionales "de lista" (*list PR system*, en el mundo anglosajón especializado, o "RP" aquí) suponen la existencia de diferentes nóminas de postulantes vinculados por su adscripción a una misma etiqueta partidaria, la que constituye la referencia primigenia para el cálculo de la distribución de las bancas. Dentro de las fórmulas proporcionales "de lista" usualmente se diferencian dos grupos: las de **resto mayor** y las del **promedio mayor**.

Las fórmulas de **resto mayor** se caracterizan porque el prorrateo de los cargos se realiza en dos etapas: en la primera se establece una "cuota electoral" para determinar cuántos votos debe obtener cada lista para obtener un escaño, y en la segunda se asignan esas bancas según la cantidad de veces que cada lista alcanza esa cuota. En cambio, las de **promedio mayor** se distinguen porque para la asignación de bancas dividen el número de votos obtenidos por cada lista por una serie de divisores y, luego, distribuyen los cargos según los más altos cocientes resultantes hasta repartir todos los puestos en liza. Las fórmulas de resto mayor son utilizadas menos frecuentemente que las de promedio mayor. Dentro de cada una existen distintas variantes que deben su denominación al nombre de sus creadores; así, entre las primeras se encuentran la de Hare, la de Hagenbach-Bischoff y la de Imperiali, y en las segundas, la D'Hondt y la de Saint Laguë (la D'Hondt es una de aquellas que más favorece a los partidos mayoritarios y también una de las más comúnmente empleada en todo el mundo).

Históricamente, las fórmulas proporcionales de lista aparecieron con posterioridad a las mayoritarias, alentadas por la emergencia de una concepción de la representación propia de electorados más complejos y movilizados, y por tanto, basada en la organización colectiva o en el grupo de pertenencia antes que en los límites de un determinado territorio. En los albores del siglo XX, en la Europa continental la adopción de la proporcionalidad como principio de adjudicación de las bancas parlamentarias se convirtió en uno de los principales reclamos de los flamantes y vigorosos partidos políticos de la clase trabajadora: los sistemas mayoritarios con doble vuelta, heredados del *régime censitaire*, constituían barreras casi infran-

queables para el ingreso de estas organizaciones en las asambleas representativas nacionales. Esta reivindicación adquirió todavía más fuerza allí donde existían sociedades divididas en el plano lingüístico y religioso (pero cabe aclarar que la RP también fue bien recibida por ciertos partidos tradicionales, que consideraban amenazadas sus posiciones ante el aumento del electorado activo como resultado del sufragio universal).

En el presente, las fórmulas de representación proporcional con voto por listas partidarias son las más difundidas en todo el mundo; por ejemplo, están presentes en casi toda Europa (como en Bélgica, España, Holanda y Suecia) y en un importante número de países de América Latina (entre ellos, Argentina, Costa Rica y Uruguay).

4.1.4. BARRERA O UMBRAL DE EXCLUSIÓN

La **barrera, piso o umbral electoral** es un número mínimo de votos establecido para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos. El objetivo de la barrera electoral es excluir de la distribución de bancas a los partidos minoritarios y evitar, así, problemas de gobernabilidad generados por una excesiva fragmentación de la representación política existente en el órgano de gobierno para el que se convocó a elecciones. De este modo, la barrera electoral promueve un efecto no proporcional sobre el resultado del comicio: cuanto más elevada, mayor será el número de votos excluidos del acceso a la representación y, por tanto, más distorsionada la distribución de las bancas en competencia.

Los efectos de las barreras electorales dependen de una serie de factores, tales como, entre otros, la magnitud de los distritos electorales, el número de partidos políticos que compiten y la fórmula electoral. Sin embargo, en general las barreras electorales suelen ser divididas por los especialistas en "bajas" y "altas". La gran mayoría de los estudiosos consideran que las fijadas entre el 1% y el 3% de los votos emitidos son útiles para prevenir una desmesurada proliferación de partidos con representación parlamentaria, sin que por ello se afecte en forma desmedida la proporcionalidad del resultado de la votación. Tales pisos son considerados como prácticamente inocuos y, por lo tanto, "bajos". Por el contrario, cuando los umbrales electorales se establecen en el 5% de los votos emitidos o por encima de este valor, son catalogados como "altos" puesto que constituyen un obstáculo prácticamente infranqueable para los partidos políticos minoritarios. Estas barreras "altas" provocan una significativa reducción del número de partidos políticos representados en el órgano de gobierno en comparación con aquellos que han obtenido votos en la elección popular.

La existencia de un umbral electoral no significa que todo partido político que lo supera puede efectivamente conseguir un escaño. Además del número de sufragios obtenidos, existen muchos otros factores que influyen sobre el reparto de cargos. Por ello, se distingue habitualmente entre una "barrera legal" (el umbral fijado por la normativa electoral) y una "barrera efectiva" (el piso de votos que efectivamente son necesarios para lograr acceder a la asignación de escaños). Entre los factores más importantes para establecer tal diferencia se encuentra la magnitud del distrito en que se aplica el umbral. De hecho, aun sin barrera legal, el tamaño de la circunscripción equivale a una barrera efectiva (Taagepera y Shugart, 1989). Cuanto más baja es la magnitud del distrito, más alta es la barrera efectiva, mientras que cuanto más aumenta la dimensión de la circunscripción, el umbral efectivo se convierte en menos relevante.

4.2. Otros atributos de los sistemas electorales: estructura de la boleta de votación y apparentement

4.2.1. ESTRUCTURA DE LA BOLETA DE VOTACIÓN

En las elecciones organizadas con sistemas de listas en distritos plurinominales, la competencia por los votos se desarrolla no ya entre candidatos individuales sino entre boletas de postulantes patrocinadas por diversos partidos, las cuales pueden presentar **diferentes estructuras: lista cerrada y bloqueada**, **lista cerrada y desbloqueada** y **lista abierta**. Cada una de éstas otorga al elector un margen de acción distinto a la hora de emitir su sufragio.

Frente a una boleta con estructura cerrada y bloqueada, el votante manifiesta su apoyo a una lista, pero no puede introducir reemplazos en los candidatos que figuran en ella, ni tampoco modificaciones en el orden en que los mismos están ubicados.

En cambio, con la lista cerrada y desbloqueada el elector expresa su voluntad a favor de una boleta partidaria, pero puede alterar el orden en el cual los candidatos han sido presentados por el partido político. Según lo establezca la legislación electoral, el votante puede modificar la sucesión o colocación de todos los postulantes de la lista, de algunos o sólo de uno. Este tipo de lista admite diferentes maneras de cambiar el orden de los candidatos: por la positiva, mediante la señalización de una "preferencia", o por la negativa, a través de "tachas". De este modo, con una estructura de boletas de votación cerradas y desbloqueadas, la competencia se desarrolla tanto entre partidos políticos como entre candidatos de un mismo partido.

Por último, la lista abierta o "*panachage*" permite que el votante pueda alterar tanto el orden como el nombre de los candidatos que figuran en ella incorporando incluso postulantes de otros partidos y, en definitiva, confeccionar su propia boleta.

Entre los sistemas electorales para las asambleas nacionales, las listas partidarias cerradas y bloqueadas constituyen la regla, mientras que existen algunos pocos casos con boletas cerradas y desbloqueadas y el *panachage* es la excepción.

4.2.2. POSIBILIDAD DE UNIR LISTAS O APPARENTEMENT

Este atributo refiere a la habilitación formal para que distintos partidos políticos que organizan sus propias campañas proselitistas, y se presentan en forma dividida en una elección, puedan aliarse y, en una primera o inicial distribución de bancas, computar los votos obtenidos por las boletas separadas de cada una de ellas como si fueran correspondientes a una sola lista (y, en el caso de obtener cargos, éstos se repartirán luego entre los distintos integrantes de la coalición electoral).

Esta posibilidad de unir listas, presente en algunos sistemas con fórmula proporcional de lista, constituye una importante ayuda para los partidos políticos pequeños, generalmente perjudicados en la operación de conversión de votos a bancas. Así, el *apparentement* limita el efecto reductor de un sistema electoral, pero también, al remover las desventajas de ser una organización de poco tamaño, alienta las posibilidades para la emergencia de nuevas formaciones políticas (Lijphart, 1994: 134-135).

5. CLASIFICACIÓN Y EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

5.1. Clasificación

Los sistemas electorales admiten múltiples y diferentes combinaciones de los distintos atributos que se han señalado (y de otros más que, por razones de espacio y de relevancia, no se han mencionado). Por ello, el número de sistemas electorales posibles es infinito. Tal es el motivo por el que, durante largo tiempo, los expertos se concentraron en el universo de los reales y, específicamente, en construir **clasificaciones** más o menos complejas con el objetivo de ubicarlos con rapidez y encarar su estudio de manera más sistemática.

Sin embargo, la cuestión de las clasificaciones no ha sido (ni es) un asunto sencillo: han existido y existen tantas clasificaciones como criterios relevantes se tomen en consideración. Por ejemplo, entre los especialistas se han propuesto agrupaciones basadas en la **fórmula electoral** aplicada, en el **resultado final obtenido** y en el **principio de representación** o la **lógica del objetivo pretendido** (Nohlen, 1981: 78-105, 1994: 86-121; Taagepera y Shugart, 1989: 210-217; Vallès y Bosch, 1997: 191-252).

Las clasificaciones fundadas en la **fórmula electoral** empleada, es decir en cómo se valoran los votos en el momento de asignar las bancas, distinguen –simplificando– entre sistemas "mayoritarios" y sistemas "proporcionales": mientras en los primeros sólo cuentan los votos a favor del ganador y los demás no son considerados, en los segundos, todos los votos tienen valor.

Esta visión dicotómica presenta al menos dos problemas relevantes. En primer lugar, y como se ha señalado, la fórmula electoral es una propiedad importante del sistema electoral pero no la única definitoria (y la estrategia de agregar a ésta otras características hace más compleja y menos útil la clasificación). En segundo término, la combinación de una fórmula proporcional con distritos de baja magnitud y una legislatura de tamaño reducido puede producir un resultado muy poco proporcional, por lo cual provocaría confusión ubicar un sistema electoral con tales características dentro de los denominados "proporcionales".

Por su parte, la clasificación basada en el **resultado obtenido**, que diferencia también entre sistemas "mayoritarios" y sistemas "proporcionales" según la distribución final de escaños de acuerdo con los votos logrados (desproporcionalidad / proporcionalidad), supera las dificultades y ambigüedades de la anterior, pero no por ello está exenta de cuestionamientos. El principal es que, en términos estrictos, no puede dividir los sistemas electorales reales en dos grandes grupos, sino sólo situarlos a lo largo de un eje continuo que se extiende desde un extremo con máxima disparidad entre porcentaje de votos y proporción de bancas a su opuesto, límite de congruencia en esta relación. Y, por lo tanto, la cuestión fundamental reside en qué punto del continuo marcar la frontera entre sistemas "mayoritarios" y proporcionales.

Para sortear estos inconvenientes, Dieter Nohlen propuso dividir los mismos según dos "**principios de representación**", el mayoritario, caracterizado por su búsqueda de una cantidad suficiente de escaños para formar gobierno y, por consiguiente, para tomar decisiones, y el proporcional, cuyo fin es funcionar como un espejo de la voluntad de la ciudadanía (Nohlen, 1981: 78-105, 1994: 86-121). En la misma senda, Josep Vallès y Agustí Bosch plantearon una partición según los **objetivos** y la **lógica política** que persiguen los sistemas electorales y, así, distinguen entre aquellos de "representación-mandato" y los de "representación-muestra" (Vallès y Bosch, 1997: 191-252). En los primeros se concibe como objetivo principal de las

elecciones confiar el gobierno a un mandatario y, por tanto, la representación debe ser adjudicada al candidato o partido político que conquistó un apoyo mayoritario. En cambio, en los segundos, el fin fundamental de una votación es la expresión de las opiniones de una comunidad política y, en consecuencia, la representación parlamentaria resultante de ella debe reflejar, como una muestra, la diversidad existente.

Esta clasificación presenta algunas importantes ventajas respecto de las expuestas con anterioridad. En primer lugar, brinda una perspectiva de análisis más amplia sobre los sistemas electorales, ya que propone su examen a partir de un principio o lógica de funcionamiento antes que según un (o varios) atributo/s o la consecución de un resultado. En segundo término, provee un marco de estudio más apropiado para su estudio, en especial en lo relativo a la génesis de los distintos procedimientos de votación y su evolución histórica.

Sin embargo, un problema de esta división basada en dos modelos polares es que uno de los principios de representación sobre la que se funda se ajusta al universo de los países con un diseño institucional parlamentario, pero no cuenta en absoluto para los presidencialismos, en los cuales la jefatura del gobierno es un cargo de carácter unipersonal y, al menos en una primera instancia, no está previsto que éste sea cubierto por la decisión de una mayoría de la asamblea legislativa (véase capítulo 5).

Por otra parte, esta clasificación presenta dificultades a la hora de dar cuenta de la tendencia más reciente en los procesos de reforma política en esta materia: la adopción, cada vez con mayor frecuencia, de sistemas electorales "mixtos" o "híbridos", es decir, que no se distinguen claramente por perseguir un objetivo o funcionar según una sola lógica, sino que, según sus propulsores, más bien intentan obtener "lo mejor de ambos mundos" (Shugart y Wattenberg, 2001). Estos sistemas electorales mixtos suelen combinar, en diferentes proporciones, dos niveles de distritos –unos uninominales y otros plurinominales–, con fórmulas para la asignación de escaños mayoritaria y distributiva respectivamente, sin estipular ningún tipo de cálculo compensatorio entre uno y otro nivel, por lo que también suelen denominárselos como "paralelos" o "segmentados" (tal como es el caso de Japón, Filipinas, Rusia y varias otras ex repúblicas soviéticas) (Shugart y Wattenberg, 2001).

Esta división dicotómica entre sistemas mayoritarios y proporcionales excluye los sistemas mixtos debido a que, dado su número creciente, ya no pueden dejar de ser considerados o tratados como una categoría residual.[12]

Todas estas dificultades, las numerosas excepciones y presentes en unas cuantas de las clasificaciones propuestas, y la revisión/reformulación de las mismas provocadas por los avances en esta área de estudio, han llevado a que los estudiosos reconsideraran el provecho de las tareas orientadas hacia la catalogación de los sistemas electorales. Así, las clasificaciones continúan figurando en toda obra introductoria a la temática y hasta conservan gran utilidad para distintos fines, pero desde hace un tiempo ya no constituyen una de las principales preocupaciones de los especialistas y, por tanto, no ocupan en el presente un lugar central en sus esfuerzos heurísticos y de investigación.

5.2. Efectos de los sistemas electorales

Dado el lugar crucial que ocupan las elecciones en los regímenes democráticos, los efectos de los sistemas electorales sobre los resultados de éstas han sido una de las preocupaciones más importantes por parte de los politólogos (y, claro está, también por parte de quienes

participan activamente en política). Dentro de la especialidad, esta línea de investigación ha registrado un notable desarrollo en los últimos tiempos.

Sin embargo, encarar el análisis de las consecuencias de los sistemas electorales, como lo demuestra la profusa literatura especializada, no resulta una tarea sencilla. Ante todo, cualquier repaso sobre esta cuestión merece una importante aclaración previa. Los sistemas electorales no operan en el vacío, sino en un complejo entramado de distintos factores, como los *cleavages* (o divisiones sociales políticamente relevantes), el arraigo de los partidos políticos en la sociedad, el sistema partidario, el diseño institucional (presidencial, semi-presidencial, parlamentario), las características internas de las organizaciones partidarias, las tradiciones culturales y de comportamiento electoral de la ciudadanía, la identificación ideológica y la distribución geográfica de los votantes, entre otros. Por ello, es fundamental señalar que los sistemas electorales producirán siempre los mismos efectos, pero éstos pueden ser eclipsados, compensados o anulados, en mayor o menor medida, por cambios en uno o varios de los factores mencionados. Nunca más apropiado, entonces, recordar aquí la expresión *ceteris paribus*.

Por otra parte, hasta hace unos veinte años, la literatura especializada se concentraba en comicios de carácter legislativo en democracias parlamentarias desarrolladas, por lo que –con la única excepción del caso estadounidense–, no se prestaba demasiada atención a votaciones para cargos ejecutivos unipersonales en otro tipo de diseños institucionales y, mucho menos, a aquellas celebradas en regímenes abiertos y plurales pero incipientes y, por lo común, con sistemas partidarios poco institucionalizados. Aunque en los últimos tiempos han existido importantes avances en esos temas (véase, por ejemplo, Jones, 1993, 1995; Shugart y Carey, 1992), el conocimiento en esta área de estudio presenta todavía un importante desequilibrio.

El alcance de los efectos de los sistemas electorales abarca diversos aspectos de la vida política, pero los estudiosos se han concentrado particularmente en tres:

1) el **sistema de partidos**,

2) la **competencia intra-partidaria** y

3) la **selección de los candidatos** y el **reclutamiento de los representantes**, de los cuales el primero ha sido, por lejos, el más examinado (tan sólo para comenzar, véase Duverger y otros, 1950, 1957: 234-282 y 398-418; Lijphart, 1995; Rae, 1977; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

Con respecto a la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos –y considerando sólo comicios de carácter legislativo– cabe realizar, a los fines analíticos, dos importantes distinciones.

La primera es entre **efectos directos** e **indirectos**, o entre efectos "mecánicos" y efectos "psicológicos" según Maurice Duverger (1950, 1957: 234-282 y 398-418) (véase también Blais y Carty, 1991), o "*proximal effects*" y "*distal effects*" de acuerdo con la terminología de Douglas Rae (1971). Los **efectos directos** son los que, dada una cierta distribución de votos, se tienen automáticamente en el proceso de traducción que decide una determinada asignación de las bancas. En cambio, los **indirectos** son los que la presencia de un determinado sistema electoral provoca sobre las expectativas y el comportamiento de los votantes, los activistas, los candidatos y los partidos políticos y, entonces, a través de ellos, sobre el resultado de la compulsa por el voto. Mientras que los efectos directos son bastante fáciles de apreciar y cal-

cular en cada comicio, este segundo tipo de consecuencias es más difícil de sopesar, ya que abarca distintos actores y factores y, por otra parte, se manifiesta recién en las subsiguientes votaciones convocadas bajo las mismas reglas.

La segunda distinción a considerar es, en los países en los que el electorado es dividido en múltiples distritos o circunscripciones (la gran mayoría), entre efectos en el **nivel distrital** y efectos en el **nivel nacional** (Sartori, 1986, 1994: 42-93). Pero los segundos sólo serán observables allí donde existan organizaciones partidarias con pretensiones y capacidad de coordinación sobre un amplio territorio del Estado-nación, con aptitud para presentar postulantes bajo un símbolo y una propuesta común. Históricamente, en el contexto europeo –pero no sólo allí– esta situación recién se verificó con la "nacionalización" de la política partidaria, cuando los partidos de notables fueron desplazados por los partidos de masas (Rokkan, 1970, y véase también el capítulo 6).

En cuanto a los **efectos directos** a **nivel distrital**, el sistema de mayoría simple en distritos uninominales excluye cualquier posibilidad para las minorías; incluso más, según la cantidad de candidatos y la distribución de los sufragios, una verdadera mayoría de votantes puede quedar sin representación. Los sistemas de mayoría absoluta no difieren demasiado en este punto, salvo que proporcionan en el *ballottage* una ventaja para ciertos partidos, los más moderados o pragmáticos, que en virtud de su posición en el espectro político poseen mayores facilidades para captar apoyos entre los votantes de agrupaciones que no lograron superar la barrera en el primer turno. Por su parte, los sistemas proporcionales, en términos generales y en principio, no provocan consecuencias directas en el nivel de la circunscripción: sólo "fotografían" la realidad existente (Sartori, 1994: 42-93). En cualquier caso, su incidencia sobre el sistema partidario dependerá de: a) la fórmula electoral que se utilice (por ejemplo, como se ha señalado, la D'Hondt provoca una mayor reducción) y, b) el umbral de exclusión legal o efectivo (en esta última instancia, cuanto más grande sea la magnitud del distrito menor el efecto reductor y viceversa).

Los **efectos directos en el nivel nacional** pueden ser muy diferentes de los observados en el nivel distrital. Éstos resultan, en primer lugar, de la sumatoria de las consecuencias en cada una de las circunscripciones y, en segundo, pero sólo donde existen, de la influencia de atributos compensatorios diseñados para amortiguar el impacto de las definiciones en el plano local. De este modo, la estructuración del sistema de partidos y la distribución territorial de los apoyos partidarios constituyen dos factores cruciales en esta incidencia.

Así, en los sistemas mayoritarios en distritos uninominales, los efectos directos nacionales varían según las características del sistema partidario; éstos pueden ser extremadamente reductores como bastante proporcionales: todo depende de la implantación geográfica de las organizaciones que pugnan por el voto. Justamente, cuanto más homogénea sea la distribución de la base electoral de los partidarios en las diferentes circunscripciones más se asemejará el resultado nacional al distrital (hasta un extremo en el cual la mayoría relativa puede acaparar absolutamente todos los escaños en disputa); mientras que, en caso de existir desequilibrios en la disposición territorial de las preferencias de los votantes, los partidos minoritarios en el nivel nacional pueden conquistar bancas gracias a las mayorías logradas en uno o más distritos, por lo común, en aquellos reconocidos como sus tradicionales bastiones. Los ejemplos más evidentes de este efecto pueden observarse en los resultados obtenidos por partidos políticos con una fuerte concentración regional de sus apoyos electorales, tales como el *Bloc Québécois* (BQ) en Canadá y el *Scottish National Party* (SNP) en el Reino Unido de Gran Bretaña.[13]

Como conclusión sobre los efectos directos nacionales de los *first past the post systems* puede decirse que los partidos políticos de mayor peso en el nivel nacional son premiados cuanto más homogéneamente esté distribuido su electorado, mientras que con los minoritarios sucede lo contrario.

Las mismas observaciones pueden hacerse respecto de los efectos directos nacionales de los sistemas proporcionales, pero en una dimensión más acotada ya que, como se ha señalado, los que provocan en el nivel distrital son menos contundentes.

Por otra parte, la incidencia de los sistemas electorales también se observa en el comportamiento de los protagonistas más relevantes de la compulsa, sobre todo, en los electores y en los postulantes (y, en distinta medida, en los líderes partidarios, los militantes y los que financian las campañas proselitistas). Como se ha subrayado, el estudio de estos **efectos indirectos** es más complejo, tanto por la cantidad de actores como por la diversidad de factores en juego, pero no por ello es una tarea imposible de llevar adelante. A los fines expositivos y para simplificar, aquí se considerarán en la argumentación sólo dos puntos de vista, el del votante y el del candidato (o partido político), y se partirá de sendos hipotéticos comportamientos racionales: en el primero, la búsqueda de la utilidad del voto, y en el segundo, el interés por el triunfo electoral (o por el logro de un puesto en disputa).

Así, desde la perspectiva del votante, en los sistemas mayoritarios a simple pluralidad el único voto "útil" a los fines de la asignación de los cargos es aquel que se emite en favor del candidato de la mayoría relativa; todos los otros potenciales sufragios "se pierden" o "se desperdician". En los sistemas proporcionales, en cambio, el voto para cualquier postulante (o partido) que supera la barrera de exclusión (cualquiera que sea ésta) resulta útil. El típico dilema del elector, emitir un voto por un candidato que no representa su "primera preferencia"–pero que tiene buenas posibilidades de ser electo (el voto útil o "estratégico")–, o uno por el contendiente preferido pero con menores posibilidades de resultar electo (el denominado voto "sincero", "de identidad" o "de expresión"), es entonces más importante en el caso de un sistema mayoritario.

Por el contrario, en los sistemas proporcionales el voto útil y el voto estratégico tienden a coincidir. La encrucijada para el votante sólo aparece marginalmente y en la medida en que el grado de proporcionalidad sea atenuado por la incidencia del umbral de exclusión o por la de distritos electorales de magnitud pequeña.

Bajo ciertas condiciones, las posibilidades de emisión de un voto útil sobre uno sincero aumentan. Entre ellas, la creencia –correcta o equivocada– que tenga el elector sobre la probabilidad de victoria de un candidato (o partido) basada en fuentes tan diversas como la opinión de su entorno, los vaticinios de los activistas, las encuestas divulgadas por los medios de comunicación o los resultados de votaciones precedentes, y la existencia de "segundas opciones" preferibles antes que la derrota en la primera elección, es decir, de postulantes (o partidos) no demasiado distantes de la posición del candidato (o partido) preferido. En presencia de estas condiciones, el sistema electoral podrá ejercer una influencia sobre la conducta de los votantes; máxima en el caso de los sistemas mayoritarios, más atenuada cuanto más proporcional sea éste. En breve, esto significa que, por ende, serán penalizados los contendientes y sus organizaciones de apoyo que ocupen posiciones extremas en el espectro político: mientras éstos tendrán mayores dificultades en cualificar para ser destinatarios del voto estratégico, lo contrario sucederá con los candidatos (o partidos) en posiciones cercanas al "votante medio" (Cotta, della Porta y Morlino, 2001: 297).

En el sistema de mayoría absoluta, en cambio, la generación de este efecto sigue otro patrón. Como sus reglas estipulan la necesidad de una segunda vuelta si ningún candidato alcanza más de la mitad de los apoyos, aquí el elector puede –sobre la base de sus creencias– calcular las posibilidades de que ocurra esta previsión y, según las opciones disponibles, emitir votos diferentes; sobre todo, puede decidirse por efectuar un voto "sincero" en la primera vuelta y por un voto "útil" en el *ballottage*. Entre ambos turnos, además, quien sufraga tiene la oportunidad de conocer los resultados de la consulta que no ha tenido un ganador y de informarse acerca de los potenciales realineamientos o negociaciones entre los diferentes partidos. En consecuencia, bajo este sistema el votante tiene un mayor margen de maniobra y, en alguna medida, hasta está en condiciones de manifestar un cierto orden en sus preferencias.

Por su parte, las diferencias entre las reglas electorales también impactan en el comportamiento de los candidatos y los partidos políticos. En el caso de un sistema a simple mayoría, pero igualmente en uno proporcional con un marcado desequilibrio en la relación entre votos y bancas, aumentan los incentivos para que las organizaciones partidarias se coaliguen o se presenten aliadas para la competencia, puesto que crece el riesgo de una derrota, como asimismo la posibilidad de que los votos conseguidos no obtengan representación alguna. Sin embargo, la decisión de aliarse, incluso cuando se trate de un mero acuerdo a los fines de una coyuntura electoral determinada, estará fuertemente condicionada por una serie de factores, tales como la distancia ideológica entre los partidos, la fidelidad de los electores y la entidad del riesgo de un fracaso.

> *Cuanto menor es la distancia ideológica entre los partidos, cuanto más elevada es la seguridad de no perder los electores propios y cuando más grande es el riesgo de una derrota electoral, tanto mayor serán los incentivos para coaligarse, viceversa, cuanto mayor es la distancia entre los partidos, cuanto más grande el riesgo de perder una parte de los electores propios en caso de una alianza poco homogénea y cuando menos relevante sea el riesgo de una derrota, tanto menor debería ser la disponibilidad de los partidos para coaligarse* (Cotta, della Porta y Morlino, 2001: 297-298).

En cambio, con el sistema de mayoría absoluta o *ballottage* los partidos políticos no están sujetos a constreñimientos tan fuertes. En efecto, las organizaciones partidarias gozan de un margen de maniobra importante: pueden presentarse en forma individual en la primera vuelta para "ver qué pasa" sin correr el riesgo de una derrota definitiva, constatar la cantidad de sufragios recibidos y, sobre la base de ellos, participar incluso en la segunda ronda (con candidatos propios o apoyando a terceros mediante pactos explícitos o implícitos). Sin embargo, en el *ballottage*, la capacidad de acción en materia de acuerdos estará siempre limitada por el conteo de los votos obtenidos y la ubicación ideológica del partido (y este último factor también impacta negativamente en las posibilidades de los partidos extremistas de obtener en esta instancia "votos estratégicos").

Por último, en los sistemas electorales proporcionales, en especial en aquellos que registran una alta correspondencia entre porcentajes de votos y bancas, el comportamiento racional de los partidos políticos es el de la maximización de los apoyos propios. Cuanto más bajo sea el umbral efectivo, más dependerá exclusivamente de esta estrategia la obtención de bancas. A mayor proporcionalidad, menores serán los incentivos para afrontar la votación formando alianzas (y hasta incluso éstas podrían representar un riesgo en el caso de que desdibujen la imagen del partido).

Una cuestión siempre sujeta a controversia ha sido la consideración conjunta de los distintos efectos (directos e indirectos, distritales y nacionales) de los sistemas electorales, en particular en lo concerniente al número de partidos, el grado de proporcionalidad/desproporcionalidad en la asignación de los escaños, la fortaleza de los partidos y la fabricación de mayorías. Y la evolución de la misma no ha podido sustraerse de las influencias generadas por los cambios de épocas y de paradigmas prevalecientes en el seno de la ciencia política.

Un hito en la génesis y desarrollo de este debate ha sido la contribución de Maurice Duverger, quien en la segunda posguerra propuso pasar de la hasta entonces típica pregunta, "¿cuál es el mejor sistema electoral?", a esta otra: "¿cómo funcionan los sistemas electorales?" (Taagepera y Shugart, 1989: 47-57). En un contexto crítico hacia los sistemas proporcionales –en especial por la cercanía temporal con la negativa experiencia weimariana–, este autor expuso una formulación general en la que, en pocas palabras, afirmaba que el sistema mayoritario se asociaba con el dualismo partidario o bipartidismo, mientras que el sistema proporcional (o *list PR system*) y el de mayoría absoluta o *ballottage* tendían al multipartidismo (Duverger y otros, 1950; Duverger, 1957: 234-282 y 398-418). Estas afirmaciones dieron lugar a una gran confrontación de posturas, a tal punto que las generalizaciones pasaron a conocerse como las "leyes de Duverger", así como también a ser objeto de varias revisiones, entre ellas, por ejemplo, las de su propio autor (Duverger, 1986).

En los años sesenta, desde un enfoque sociológico más acorde con los cambios paradigmáticos del momento, Stein Rokkan señaló que en el contexto europeo las profundas divisiones sociales, los *cleavages*, habían generado sistemas multipartidistas mucho antes de que la representación proporcional fuese adoptada (Rokkan, 1970). Así, los sistemas de RP no podían ser identificados como causa del multipartidismo, sino que más bien éstos habían sido aprobados en reemplazo de los de mayoría simple o absoluta por ser los que mejor, y probablemente los únicos, satisfacían en esa época los intereses de los partidos políticos presentes en tales sociedades. Y también, que resultaba *"sencillamente imposible formular exposición alguna de una sola variante sobre las consecuencias políticas del sistema mayoritario en oposición a las de la RP*" (Rokkan, 1974: 174).

A su vez, más cerca en el tiempo y en un clima de reconsideración de las instituciones en el estudio de la política, Giovanni Sartori volvió a llamar la atención sobre la influencia diferencial de los sistemas electorales y propuso una reformulación de las "leyes de Duverger" sosteniendo, en breve, que:

1) el sistema de simple mayoría produce un sistema bipartidista en presencia de un sistema de partidos estructurado y de un electorado homogéneamente distribuido;

2) en el caso de un electorado sin implantación geográfica homogénea, tal sistema mantiene un poder reductor sobre los partidos minoritarios con una distribución territorial equilibrada, pero no puede eliminar todos aquellos partidos que disponen de "bastiones electorales" mayoritarios;

3) los sistemas proporcionales, si son puros o perfectos, no tienen efectos sobre el sistema partidario (se limitan a "fotografiarlo"), pero, cuanto menos proporcionales son, más tienen efectos reductores (siempre en presencia de un sistema partidario estructurado) (Sartori, 1986, 1994).

Otro aporte significativo en este debate ha sido la obra de Arend Lijphart (1995). En la más amplia investigación empírica comparada encarada hasta entonces (veintisiete democracias entre 1945 y 1990), este autor se propuso examinar las consecuencias políticas de los sistemas electorales, identificando las variables con mayor potencial explicativo. Entre varias conclusiones de relevancia, Lijphart resaltó que el impacto de los sistemas electorales era mucho más fuerte en el plano de la relación entre votos y bancas –es decir en sus efectos directos– que sobre el sistema de partidos. De tal forma, los sistemas electorales debían considerarse sólo como uno de los varios factores influyentes en el número de organizaciones partidarias que compiten por el apoyo popular.

En los últimos tiempos, el universo examinado se ha expandido asimismo a los países con diseño de gobierno presidencial, en los cuales se han identificado la elección del jefe del ejecutivo y la disposición del calendario comicial como importantes atributos del sistema electoral que operan sobre la proporcionalidad y sobre el sistema partidario (Jones, 1993, 1995; Shugart y Carey, 1992). La votación del presidente, al concentrar las preferencias de los votantes en torno a un número reducido de aspirantes al cargo, influye sobre la elección legislativa, produciendo un "arrastre" en beneficio de los partidos políticos "más grandes", es decir, de aquéllos con mayores posibilidades de conquistar la presidencia. La elección presidencial genera, así, un incentivo significativo para la existencia de una menor cantidad de partidos políticos en comparación con un país con diseño de gobierno parlamentario (Lijphart, 1994). En sintonía con la argumentación de Duverger, estos estudios sostienen que, a su vez, este efecto será de mayor trascendencia si la votación del presidente se celebra con fórmula de simple mayoría, pero también si, además, el calendario electoral dispone la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y legislativas (Jones, 1995; Shugart y Carey, 1992).

Por otra parte, los sistemas electorales también pueden provocar **efectos sobre la competencia intra-partidaria.** Richard Katz (1980) ha señalado que aquellos sistemas facilitadores de algún tipo de voto preferencial intrapartidario (por ejemplo, mediante el empleo de listas abiertas o cerradas y desbloqueadas) disminuyen la cohesión organizativa y aumentan las posibilidades de fraccionalización de los partidos, al incentivar la competencia entre los mismos partidarios, alentar la organización de campañas electorales separadas y promover la personalización de la actividad política. Estas consecuencias, bajo ciertas condiciones, pueden llegar a su extremo: clientelismo, patronazgo, influencia desmesurada de ciertos grupos de electores o grupos de interés, proselitismo con gastos exorbitantes, y propuestas orientadas exclusivamente hacia problemas microseccionales, todo un cuadro proclive a la emergencia de focos de corrupción política (como lo grafica el caso de Italia entre 1946 y 1991).[14]

Por último, los sistemas electorales han sido identificados como un importante factor explicativo en el plano de los procesos de **selección de los candidatos** y el **reclutamiento de los representantes.** Por ejemplo, varios estudios empíricos han proporcionado evidencia que demuestra que la combinación de distritos uninominales y fórmula de mayoría simple se encuentra asociada a la baja representación de las mujeres y de las minorías étnicas y religiosas no concentradas geográficamente, mientras que las fórmulas proporcionales aplicadas en distritos electorales de gran magnitud facilitan la elección de candidatos pertenecientes a estos grupos (Norris, 1985; Rule, 1987; Rule y Zimmerman, 1994).

6. OTROS FINES DE LAS ELECCIONES

Además de constituir un mecanismo para decidir los ocupantes de un cargo público, las elecciones también pueden ser empleadas en los procesos de gobierno como parte de un mecanismo para remover a un funcionario, o bien, para conocer la opinión de la ciudadanía o tomar una decisión sobre una cuestión política.

La **revocatoria** o *recall* –tal su denominación en inglés– es un medio para destituir al ocupante de un puesto público antes de que expire su mandato, complementario o adicional al proceso de *impeachment* o juicio político presente en los diseños de gobierno con "separación de poderes" (véase capítulo 5). La remoción se inicia a partir de una petición firmada por una determinada proporción de ciudadanos en un plazo delimitado y prosigue con la convocatoria a una elección especial –también temporalmente estipulada– en donde se decide la continuidad del funcionario. Para lograr la aprobación de la revocatoria debe alcanzarse un umbral de votos y, si así resulta, se elige un reemplazante en la misma votación o en una sucesiva.

Esta institución allana el control popular del electorado sobre los gobernantes, y procura una rendición de cuentas de estos últimos en forma constante y permanente, en lugar de la revisión periódica establecida en el calendario electoral. Así, la revocatoria proporciona una vía alternativa para destituir en forma pacífica, legal y democrática a funcionarios que ya no merecen la confianza popular por incompetencia, irresponsabilidad, corrupción o desentendimiento respecto del programa de gobierno presentado en la campaña electoral. Para garantizar un juicio serio sobre la gestión del que se pretende destituir, prevenir los abusos en su empleo más allá de las razones que lo motiven, propender a su uso eficaz, y evitar ciertos efectos nocivos que la amenaza de la remoción puede ocasionar sobre la marcha del gobierno, las posibilidades de iniciar la revocatoria no son permanentes sino que, por lo común, están limitadas a plazos prudenciales tanto en el inicio como en el fin del mandato del gobernante en cuestión.

Como institución, la revocatoria está estrechamente ligada al origen y la evolución del movimiento progresista que, hacia inicios del siglo XX, irrumpió en los Estados Unidos como reacción contra el poder político ejercido por las organizaciones partidarias sobre la maquinaria del gobierno. Por ello, es en este país –especialmente en los estados ubicados al oeste del río Mississippi– donde existe una mayor experiencia de su empleo contra funcionarios estatales o locales la que, de todas formas, en el caso de los primeros apenas registra unos pocos intentos exitosos. En efecto, en la historia de los Estados Unidos, sólo dos gobernadores fueron destituidos mediante este procedimiento: Lynn J. Frazier, en Dakota del Norte (1921) y Gray Davis en California (2003) (y este último caso adquirió particular notoriedad por el reemplazante del gobernador Davis: el actor Arnold Schwarzenegger).

En el resto de los países presidencialistas, el recurso de la revocatoria ha tenido, en especial en los últimos tiempos, un progresivo reconocimiento en el plano normativo, pero más a nivel local que estadual o provincial.[15] Sin embargo, hasta el día de hoy, en la práctica, continúa siendo un instituto muy poco usual y su ejercicio parece estar confinado al plano político municipal.

Por su parte, las elecciones convocadas para obtener la opinión de la ciudadanía o tomar una decisión sobre una cuestión política reciben distintas denominaciones según en qué nivel normativo están previstas (en la constitución, en las leyes o en ninguna de ambas), qué carácter tiene la activación del proceso (facultativo u obligatorio), quién activa la consulta

(el gobierno, el parlamento o la ciudadanía), quién determina el objeto de la misma (*ídem*), qué asuntos o materias pueden ser sometidas a dictamen (un listado taxativo o cualquiera), cuáles son sus objetivos (ratificación, proposición, rechazo o reforma de una decisión o de una norma) y cuáles son sus efectos sobre los gobernantes o sobre las reglas (vinculante o no vinculante) (para ampliar sobre el tema, véase Butler y Ranney, 1978; Caciagli y Uleri, 1994; LeDuc, 2003; Lissidini, Welp y Zovatto, 2008; Magleby, 1992; Uleri, 2003; Zimmerman, 1992). En cualquier caso, todas ellas son catalogadas como institutos o mecanismos propios de la democracia directa o semi-directa (véase capítulo 4).

Por lo común, con el nombre de **plebiscito** se designa la elección *ad hoc* convocada por los gobernantes para decidir sobre eventos excepcionales y, por tanto, no previstos en los textos constitucionales (si el veredicto de la misma no es vinculante también se la denomina *consulta popular*). Ejemplos de este tipo de votaciones han sido las realizadas en la Argentina para la ratificación del Tratado con Chile sobre el Canal del Beagle (1984) y en Bolivia para consultar sobre la propiedad de los hidrocarburos y la política gasífera (2004).

A su vez, por **referéndum** se entiende toda votación popular, establecida en forma obligatoria por la propia constitución, o promovida por las autoridades gubernamentales en uso de sus facultades, sobre un número preestablecido de asuntos públicos. Generalmente, este proceso es reservado para instancias donde la consulta pública al electorado parece fundamental, tales como cuestiones constitucionales o reformas político-institucionales, tratados o acuerdos internacionales, problemas de soberanía, de autodeterminación, de secesión o de disputas territoriales, de devolución de atribuciones gubernamentales e, incluso, para problemas generales vinculados a políticas públicas (pero también pueden aparecer consultas sobre temas que, en perspectiva, resultan de una menor generalidad o relevancia). Entre ellas, pueden citarse como ejemplos las relativas a la adopción de una forma (monarquía parlamentaria o república) y un diseño de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo) en Brasil (1993), la reforma de la constitución para reducir el mandato presidencial en Francia (2000), la aceptación de la propuesta de una carta constitucional para Europa (España, Francia, Holanda y Luxemburgo en 2005), la independencia de Ucrania (1991), la separación de Serbia y autodeterminación de Montenegro (2006), la soberanía de Québec en Canadá (1992 y 1995), el status nacional de Puerto Rico (1967, 1993 y 1998), el mantenimiento de España como miembro de la OTAN (1986) y la admisión del euro como moneda en Dinamarca (2000).

Por último, la **iniciativa popular** es el instrumento a través del cual un número preestablecido de ciudadanos solicita con sus firmas un referéndum para abrogar una ley determinada, o bien, exige que una propuesta sea sometida al voto popular para, en caso de ser aprobada, convertirla en norma (a la primera también se la llama *referéndum abrogativo* o *veto popular* y a la última se la denomina asimismo *petición popular*). En este caso, las cuestiones sujetas a votación pueden abarcar desde asuntos de estricta índole político-institucional (por ejemplo, diseño constitucional, sistema electoral) hasta orientaciones en materia de políticas públicas o en temáticas de tipo moral (por ejemplo, impuestos, educación pública, seguridad social, uso de la energía nuclear, protección del medio ambiente, organización del transporte público, aborto, comercio de bebidas alcohólicas, y compra y portación de armas de fuego). Algunos ejemplos de la práctica de esta institución han sido la iniciativa para el reconocimiento legal de las parejas de un mismo sexo en Suiza (2005), el referéndum para abolir la regulación de la fecundación asistida en Italia (2005), y la consulta para establecer la prohibición de la privatización del servicio de abastecimiento de agua potable en Uruguay (2004).

Las consultas de este tipo tienen como objetivo proporcionar una vía alternativa a la intervención exclusiva de las autoridades en los generalmente intrincados procesos de gobierno y satisfacer las demandas de los cada vez más complejos electorados de participar en los asuntos públicos. Sin embargo, aunque por lo común se las presenta como una herramienta en manos de los ciudadanos para promover propuestas contrarias a la voluntad de las autoridades o que no cuentan con la aprobación de ellas, lo cierto es que también pueden ser empleadas para sus propios objetivos por los gobernantes, por los partidos políticos o por poderosos grupos de interés, tanto en regímenes democráticos como no democráticos. En cualquiera de los casos, la experiencia muestra que los resultados no siempre son aquellos que han buscado sus propulsores. Por ejemplo, tanto en Chile (1988) como en Uruguay (1980), los líderes de los regímenes autoritarios apelaron al recurso del plebiscito con el objetivo de mantenerse en el gobierno, pero en ambos ensayos la estrategia tuvo el efecto contrario y el rechazo a la propuesta de los militares facilitó la liberalización política y el proceso de apertura hacia la democracia.

A diferencia de la revocatoria, en la actualidad la realización de plebiscitos, referéndum e iniciativas populares está bastante difundida por los distintos continentes. Tradicionalmente, las elecciones convocadas para estos fines han sido muy comunes en Suiza, pero también resultan hoy una práctica usual en el proceso de gobierno de países tales como Australia, Irlanda e Italia y, entre los de América Latina, Uruguay. Aunque en el plano nacional jamás se han realizado en los Estados Unidos, este país se distingue porque un número importante de estados ha hecho uso habitual de este tipo de institutos, y con creciente frecuencia en los últimos tiempos después de un gradual declive en la segunda posguerra (entre ellos, se destaca claramente California y, a distancia, otros de la región occidental como Oregon, Colorado y Dakota del Norte) (LeDuc, 2003).

En el resto del mundo, la celebración de elecciones con estos fines registra un crecimiento sostenido, especialmente desde los años setenta. De hecho, cada vez se realizan más consultas referendarias en los países europeos –y no sólo para la aprobación o el rechazo de los tratados de integración económica y política regional– y, al día de hoy, sólo unas pocas democracias consolidadas jamás han recurrido a tales mecanismos en el orden nacional (el ya citado caso de Estados Unidos, Alemania Federal, Israel y Japón).

La práctica cada vez más difundida de los referendos ha abierto un nuevo panorama en el área de estudios de las elecciones y los sistemas electorales que exige una ampliación de los esquemas de análisis tradicionalmente empleados para examinar estos fenómenos. Sin embargo, cabe señalar que la remoción de un funcionario o la consulta a la ciudadanía para tomar una decisión sobre una cuestión política constituyen, en última instancia, sólo una extensión del objeto del sufragio. Por ello, para abordar el examen de las consultas cívicas orientadas a cualquiera de estos dos fines resultan igualmente útiles las consideraciones realizadas respecto del *status* político de las elecciones (comicios de primer y de segundo orden), la clasificación fundada en los requisitos de pluralismo, libertad e importancia (elecciones competitivas, semi-competitivas y no competitivas) y la descripción de las reglas básicas de toda votación.

7. DESAFÍOS ACTUALES

La génesis y la evolución de las elecciones modernas están asociadas–de modo inseparable–con el derrotero de la democracia representativa. Los principales desafíos históricos de las convocatorias al pueblo para elegir a sus gobernantes han estado estrechamente vinculados con la difusión y aplicación de esta práctica en diferentes instituciones y niveles de gobierno, y con la progresiva extensión del derecho y, además, del objeto del sufragio. Las resoluciones de estos retos pueden contarse entre los triunfos más destacados del movimiento revolucionario que se propuso poner fin al Antiguo Régimen y establecer un orden político abierto y plural.

En el presente, las elecciones competitivas no están exentas de dificultades. Muy por el contrario, afrontan varias que incumben al mejoramiento de la calidad del régimen democrático.

El primer reto para los gobernantes y especialistas es el de lograr una **mayor participación** en los comicios. A pesar del progresivo reconocimiento del derecho de voto a una mayor cantidad de personas, los niveles de abstencionismo en las consultas cívicas son cada vez más altos, y este fenómeno se presenta tanto en las democracias nuevas como en las consolidadas, con el consiguiente impacto sobre la legitimidad de los electos y sobre el régimen político todo. Un segundo desafío para las elecciones de hoy es el de **garantizar** condiciones equitativas en la competencia por el voto. Esta necesidad es importante para los partidos políticos, pero también para los ciudadanos. Y, en estrecha relación con el anterior, un tercer reto es el de promover una **mayor transparencia** en todas las fases del proceso electoral.

Por su parte, como en otras épocas, los sistemas electorales también hoy son objeto de revisión. En este tema, la encrucijada más relevante es la de la superación de las **tensiones entre la gobernabilidad y la representación**, valores que respectivamente priorizan los sistemas mayoritarios y los proporcionales. En tal dirección, aunque no siempre con claridad, apuntan las reformas tendientes a adoptar los denominados sistemas "**mixtos**".

En estas cuestiones están hoy empeñados funcionarios, analistas e "ingenieros" políticos, así como también académicos, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, caben tres notas de precaución sobre las posibilidades, los límites y los resultados de cualquier iniciativa propuesta. Primero, aunque son fundamentales, en las elecciones no se decide todo; la democracia –y la misma evolución de la participación a través de los comicios– requiere de ciudadanos activos más allá de las fechas de las votaciones regulares. Segundo, las reformas electorales, como toda reforma política, no siempre producen los efectos buscados por sus impulsores; aún más, muchas veces constituyen la fuente de consecuencias inesperadas y hasta indeseadas. Tercero, las modificaciones en las reglas electorales no son una panacea: a pesar de, como se ha visto, su influencia sobre distintos actores y sus comportamientos, poco se puede esperar de ellas si el cambio no comprende también a los políticos, a sus organizaciones, a las instituciones de gobierno y a la ciudadanía en general.

NOTAS

[1] En casos excepcionales, los regímenes autoritarios pueden organizar elecciones competitivas. Típicamente tal situación se presenta en procesos de transición del autoritarismo a la democracia (véase capítulo 4). Estas elecciones, denominadas "fundacionales", se caracterizan por la presencia de múltiples partidos políticos independientes del aparato estatal y no sujetos a represión alguna por parte de las autoridades gubernamentales.

[2] A diferencia de los regímenes autoritarios instalados en los años setenta y ochenta en la Argentina (1976-1983), Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1985), que proscribieron y persiguieron a los partidos políticos, clausuraron los órganos de gobierno representativo y aventaron cualquier posibilidad de elecciones competitivas, en Brasil, la dictadura militar (1964-1985) toleró bajo ciertas restricciones el funcionamiento de algunos partidos políticos, consintió las deliberaciones del congreso y admitió la convocatoria regular a comicios legislativos. Con esta actitud, las fuerzas armadas buscaron mantener un gobierno en apariencia constitucional y, al menos en las formas, "abierto y pluralista"; pero en la práctica, hostigaron, encarcelaron y privaron de derechos políticos a un gran número de dirigentes y activistas partidarios, establecieron la censura en la radio y la televisión, permitieron la celebración de comicios únicamente para cargos legislativos en condiciones de competencia muy restringida y, entre 1965 y 1979, decretaron la habilitación para el funcionamiento de sólo dos partidos políticos, creados de manera artificial: el oficialista ARENA (*Aliança Renovadora Nacional)* y el opositor MDB (*Movimento Democrático Brasileiro*). Asimismo, cuando a pesar de todas las limitaciones señaladas el MDB logró lentamente captar el voto de quienes rechazaban al régimen autoritario registrando muy buenos resultados (en especial en el sudeste del país en los comicios de 1974), los militares manipularon la legislación electoral para tratar de contener en forma progresiva la expansión de este partido opositor y, al mismo tiempo, de favorecer a ARENA.

[3] Por ejemplo, en Georgia (2003), el estallido de la denominada "Revolución Rosa" motivó la renuncia del gobierno, mientras que en Ucrania (2004) la "Revolución Naranja" llevó a la Corte Suprema de Justicia a anular las elecciones realizadas y convocar a unas nuevas. Por el contrario, en Belarús (2006), las protestas que siguieron a unos comicios con decenas de líderes opositores encarcelados, restricciones a la libertad de expresión y reunión, y múltiples denuncias de fraude, no impidieron que Alexander Lukashenko se reeligiera en el cargo de presidente para un tercer mandato, tras obtener poco más del 80 por ciento de los votos.

[4] En Gran Bretaña, por ejemplo, hasta 1832 podían votar exclusivamente los hombres mayores de veintiún años que tuvieran una propiedad o una parcela de tierra y, aunque la Ley de Reforma (*Reform Act*) aprobada ese año cambió este requisito, hacia 1867 sólo estaban habilitados para sufragar aquellos que al menos eran dueños de una casa. En los Estados Unidos, el pago del llamado "impuesto electoral" o *poll tax*, que en la práctica limitaba el derecho de sufragio a la población afroamericana, se mantuvo vigente en algunos estados hasta su eliminación por la enmienda constitucional aprobada en 1964 (la "Enmienda XXIV"). En Chile, la constitución nacional de 1833 concedía la facultad del voto a los ciudadanos alfabetizados que tuviesen cierta propiedad, capital invertido, ingreso o profesión, y recién en 1874 una ley abrogó este requisito y estableció un avance hacia el sufragio universal (el voto para todos los chilenos hombres que supieran leer y escribir).

[5] En Suiza el derecho a votar de las mujeres fue admitido en el nivel federal recién en 1971 (mientras que las democracias europeas pioneras en establecer el sufragio femenino, Finlandia, Noruega y Dinamarca, ya lo habían aprobado entre 1906 y 1915). Por su parte, en Sudáfrica solamente con el fin de la política del *apartheid* ("segregación") y la aprobación de una nueva constitución en 1993 se proclamó el derecho del voto para todas las etnias del país.

[6] En el pasado, casi todos los países del mundo reconocieron el derecho a votar a partir de una edad mínima de veintiún (21) años, pero hoy en día la tendencia es la de fijar la mayoría de edad electoral a los dieciocho (18) años. Así y todo, aún existen casos en los que la exigencia de madurez es incluso mayor que los veintiún años, especialmente cuando se trata de elegir a los representantes legislativos de la segunda cámara o senado (por ejemplo, 25 años en Italia).

[7] Algunos países permiten votar a los extranjeros pero sólo para cargos de nivel municipal o, si se trata de un país con un pasado imperial, sólo a los ciudadanos de una ex colonia que residan en el territorio nacional (como en el caso del Reino Unido de Gran Bretaña y los países miembros del *Commonwealth*).

[8] Por ejemplo, en Bélgica entre 1893 y 1919, la ley reconocía un voto suplementario al jefe de familia, al dueño de una propiedad inmobiliaria, a los contribuyentes por encima de cierta cantidad, y dos votos adicionales a los graduados universitarios; mientras que en Gran Bretaña, hasta 1948, los diplomados en la universidad podían votar tanto en el distrito electoral donde tenían registrada su residencia como en las llamadas "circunscripciones universitarias".

[9] Sin embargo, y a pesar de la importancia del proceso de selección de candidatos en los regímenes democráticos, durante mucho tiempo prácticamente no existieron estudios del tema desde una perspectiva comparada y sistemática (Gallagher y Marsh, 1988; Ranney, 1981). Por décadas sólo se contó con una considerable cantidad de bibliografía sobre las "primarias" en los Estados Unidos, cuya utilidad era muy limitada, debido a las excepcionales características de la política y los partidos estadounidenses (sobre todo en lo que respecta al proceso de nominación de candidatos) y a la falta casi total de interés de sus autores por ampliar el foco de análisis. Recién en los últimos años la cantidad de investigaciones sobre otros casos y los estudios comparados ha aumentado, pero aún continúa siendo escasa (véase, por ejemplo, De Luca, Jones y Tula, 2002; Field y Siavelis, 2008; Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009; Freidenberg y Sánchez López, 2002; Rahat y Hazan, 2001; Siavelis y Morgenstern, 2008).

[10] Más allá de estos casos, en otros el *gerrymandering* es utilizado para que obtengan representación ciertas minorías etnoculturales, como ocurre con los afroamericanos en los Estados Unidos.

[11] La fórmula de mayoría simple también puede aplicarse en distritos plurinominales, en cuyo caso la combinación se denomina "lista completa" o "voto en bloque". Ésta se emplea, por ejemplo, en la votación de electores presidenciales en los Estados Unidos.

[12] Por lo común, y muchas veces de modo incorrecto, junto con los sistemas "paralelos" o "segmentados" se catalogan también como "mixtos" los denominados "sistemas del escaño adicional" (*additional member systems*). Estos últimos contemplan igualmente la elección de los representantes a través de dos lógicas, fórmulas o niveles distritales; sin embargo, a diferencia de los primeros, sí establecen algún tipo de compensación con el objetivo de mitigar –en forma total o parcial– la desproporcionalidad en la relación entre votos y bancas. Por ejemplo, y contra la creencia de muchos, el que se utiliza en Alemania desde la segunda posguerra opera de modo estrictamente proporcional; de hecho, también se lo llama de "representación proporcional personalizada".

[13] Por ejemplo, en los comicios canadienses de 1993, el Partido Liberal obtuvo el 41,3% de los votos y ganó 117 bancas (39,66% de un total de 295 escaños), mientras que el Partido Conservador, con un 16% de los sufragios logró apenas 2 (dos) bancas. En cambio, el *Bloc Québécois* (BQ) conquistó el 13,5% de los votos y 54 curules (18,3% de los miembros de la Cámara), todos ellos en una única provincia del país, Québec, donde arañó la mitad de los apoyos electorales. Por su parte, en las elecciones parlamentarias británicas de 1983, la Alianza entre Liberales y Socialdemócratas –con presencia en todo el reino– consiguió sólo 23 escaños (3,5% de los 650 que componen la Cámara de los Comunes) con el 25,4% de los votos, en tanto los nacionalistas escoceses (SNP) –territorialmente concentrados– lograron 2 bancas (0,3% del cuerpo) con el 1,1% de los sufragios.

[14] Para un estudio sobre el funcionamiento y las consecuencias de un particular tipo de voto preferencial intrapartidario en una provincia argentina, las "tachas" en Tierra del Fuego, véase Tula y De Luca, 1999.

[15] En la actualidad, Venezuela y Ecuador son los dos únicos países en el mundo que admiten en su constitución la revocatoria de mandato de un presidente electo en forma directa.

BIBLIOGRAFÍA

Altman, David (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y gobierno*, XII, 2: 203-232.

Annino, Antonio (coord.) (1995), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XX*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order,* 1964.]

Blais, André (1988), "The Classification of Electoral Systems", *European Journal of Political Research*, 16: 99-110.

Blais, André y Carty, R. Kenneth (1991), "The Psychological Impact of Electoral Laws", *British Journal of Political Science*, vol. 21, nº 1.

Bogdanor, Vernon y Butler, David (eds.) (1983), *Democracy and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.

Butler, David (1991), "Elecciones", en Bogdanor, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza. ["Elections", *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, 1987.]

Butler, David; Penniman, Howard R. y Ranney, Austin (eds.) (1981), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C.: American Enterprise Institute.

Butler, David y Ranney, Austin (eds.) (1978), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington D.C.: American Entreprise Institute.

Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vicenzo (eds.) 1994, *Democrazie e Referendum*, Bari: Laterza.

Carey, John M. y Shugart, Matthew Soberg (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 14: 417-39.

Castiglioni, Franco (1995), "Ingeniería política, reforma constitucional y ballottage", en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política-Oficina de Publicaciones (CBC)/UBA.

Colomer, Josep (ed.) (2004), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke: Palgrave.

Cotta, Maurizio; della Porta, Donatella y Morlino, Leonardo (2001), *Scienza Politica*, Bolonia: Il Mulino.

Cox, Gary (1997), *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press. [*La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, 2004.]

De Luca Miguel; Jones, Mark P., y Tula, María Inés (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, 35: 413-436.

del Castillo, Pilar (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Duverger, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Les partis politiques*, 1951.]

– (1986), "Duverger's Law: Forty Years Later", en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.

Duverger, Maurice y otros (1950), *L'influence des systèmes electoraux sur la vie politique*, París: Colin.

Field, Bonnie N. y Siavelis, Peter M. (2008), "Candidate Selection Procedures in Transitional Polities: A Research Note", *Party Politics* 14, 5: 620-639.

Finer, Samuel E. (ed.) (1980), *Política de adversarios y reforma electoral*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Adversary Politics and Electoral Reform*, 1975.]

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2009), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México DF: Tribunal Electoral del Distrito Federal-UNAM-USAL.

Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco (2002), "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina", *Estudios Políticos*, 118: 321-361.

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (eds.) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective.* The Secret Garden of Politics, Londres: Sage.

Ginsberg, Benjamin (1982), *The Consequences of Consent: Elections, Citizen Control and Popular Acquiescence*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley.

Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.

Harrop, Martin y Miller, William L. (1987), *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Londres: Macmillan.

Hermet, Guy (1982), "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis", en Hermet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Des élections pas comme les autres*, 1978.]

Hermet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan J. (1982), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Des élections pas comme les autres*, 1978.]

Jones, Mark P. (1993), "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean", *Electoral Studies, 12: 59-75.*

– (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Katz, Richard S. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LeDuc, Lawrence (2003), *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*, Ontario: Broadview Press.

LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G. y Norris, Pippa (eds.) (1996), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks (California): Sage.

Lijphart, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990,* 1994.]

Lijphart, Arend y Grofman, Bernard (eds.) (1984), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger.

Linz, Juan J. (1982), "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", en Hermet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Des élections pas comme les autres*, 1978.]

Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein (eds.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York: The Free Press.

Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.) (2008), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo.

Mackenzie, William James Millar (1962), *Elecciones libres*, Madrid: Tecnos. [*Free Elections: An Elementary Textbook*, 1958.]

– (1974), "Elecciones/sus funciones", en Sills, David (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid: Aguilar, vol. 4. ["Elections", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

Magleby, David B. (1992), *Legislación directa. Grupos de presión y efectividad*, México D.F.: Limusa-Noriega. [*Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, 1984.]

Monroe, Burt (1994), "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies, 13, 2: 132-149.*

Nohlen, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*Wahlsysteme der Welt - Daten und Analysen: Ein Handbuch*, 1978.]

– (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter (ed.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/CAPEL.

Norris, Pippa (1985), "Women's Legislative Participation in Western Europe", *Western European Politics*, 8: 90-101.

Pitkin, Hanna F. (1985), *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. [*The Concept of Representation*, 1967.]

Przeworski, Adam y Sprague, John (1986), *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago: Chicago University Press.

Rae, Douglas (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CITEP. [*The Political Consequences of Electoral Laws*, 1967, y en nueva versión revisada, 1971.]

Rahat, Gideon y Hazan, Reuven (2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", *Party Politics, 7: 297-322.*

Ranney, Austin (1981), "Candidate selection", en Butler, David; Penniman, Howard R. y Ranney, Austin (eds.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C.: American Enterprise Institute: 75-106.

Reif, Karlheinz (1984), "National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984", *Electoral Studies, 3, 3: 244-255.*

– (1985), "Ten Second-Order National Elections", en Reif, Karlheinz (ed.), *Ten European Elections: Campaigns and Results of the 1979/81 First Direct Elections to the European Parliament,* Aldershot: Gower.

Rokkan, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Nueva York: McKay.

– (1974), "Elecciones/sistemas electorales", en Sills, David (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar, vol. 4. ["Electoral systems", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

Rose, Richard (ed.) (2000), *International Encyclopedia of Elections,* Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Rule, Wilma (1987), "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies", *Western Political Quarterly*, 40 (3): 477-498.

Rule, Wilma y Zimmerman, Joseph (eds.) (1994), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport (Connecticut): Greenwood.

Samuels, David y Snyder, Richard (2001), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", *British Journal of Political Science*, 31: 651-671.

Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid: Alianza Universidad. [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, 1976.]

– (1986), "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?", en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.

– (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1994.]

Schattschneider, Elmer Eric (1964), *Régimen de partidos*, Madrid: Tecnos. [*Party Government,* 1942.]

Schedler, Andreas (ed.) (2006), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder: Lynne Rienner.

Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg y Wattenberg, Martin P. (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press.

Siavelis, Peter M. y Morgenstern, Scott (eds.) (2008), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park (Pennsylvania): Penn State Press.

Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Connecticut) y Londres: Yale University Press.

Tula, María Inés y De Luca, Miguel (1999), "'Listas sábana', preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina", *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, nº 5, Buenos Aires: 97-146.

Uleri, Pier Vicenzo (2003), *Referendum e Democrazia. Una prospettiva comparata*, Bolonia: Il Mulino.

Vallès, Josep M. y Bosch, Agustí (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.

Zimmerman, Joseph F. (1992), *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México D.F.: Limusa-Noriega Editores. [*Participatory Democracy: Populism Revived*, 1986.]

RECURSOS EN LA RED

Elecciones y sistemas electorales

Administration and Cost of Elections Project (ACE)

http://www.aceproject.org

El Proyecto ACE es el resultado de la colaboración entre la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Su principal propósito es ampliar el campo de opciones disponibles y proveer información completa y sistemática para aquellos que diseñan, administran y ponen en marcha procesos electorales, así como también apoyar en todo el mundo a los especialistas en esta temática. Este sitio provee información muy accesible sobre posibilidades, procedimientos, soluciones alternativas e implicancias relativas a la organización, la administración y el costo de las elecciones.

C2D - Research and Documentation Centre on Direct Democracy

http://c2d.unige.ch/

Sitio del Centro de Investigación y Documentación sobre la Democracia Directa (C2D), con sede en la Universidad de Ginebra, pero relacionado con otras instituciones de diferentes regiones del mundo dedicadas a esta temática. En esta página se presentan resultados sobre referéndum e iniciativas en diversas zonas del globo y se encuentran distintos recursos para obtener información sobre referencias, obras colectivas, artículos y enlaces en la red vinculados con esta cuestión.

Election Resources on the Internet Web Site

http://www.electionresources.org

Este portal presenta un listado de links a sitios de Internet en todo el mundo que proporcionan información estadística, completa y detallada, sobre elecciones nacionales y locales, así como también sobre otros aspectos de los procesos electorales.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)

http://www.idea.int

IDEA es una organización intergubernamental destinada a apoyar y promover las instituciones y la cultura democráticas en todas partes del mundo, a través de una amplia variedad de proyectos y programas. En este sitio es posible encontrar información y material útil sobre temas tales como la transparencia, el control y la eficiencia en las elecciones.

International Foundation for Election Systems (IFES)

http://www.ifes.org

IFES es una organización que provee asistencia técnica a los gobiernos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en todas las áreas relativas a la planificación, administración y gestión de las elecciones, con el objetivo de promover el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Además de proporcionar análisis y observaciones sobre los procesos electorales, IFES es uno de los principales centros de información sobre esta temática. La sección *ElectionGuide.Org* presenta un calendario electoral, así como también información actualizada sobre estructuras electorales, partidos, candidatos y elecciones previas desde 1998.

Lijphart Elections Archive

http://libraries.ucsd.edu/lij/

El Archivo Electoral Lijphart es una colección sistemática de publicaciones de resultados electorales a nivel distrital para aproximadamente trescientos cincuenta comicios correspondientes a cargos legislativos nacionales en veintiséis países. Su creador, Arend Lijphart, es una referencia obligada en el área de estudio de las elecciones y los sistemas electorales.

CAPÍTULO 8

Movimientos sociales

Federico M. Rossi

1. PRESENTACIÓN

Las protestas son parte de la vida política cotidiana de los países democráticos. Son un componente más del juego político, al igual que las elecciones, las sesiones en el parlamento o las negociaciones entre grupos de interés y el gobierno. Aunque las protestas no son movimientos, pocas veces son una acción espontánea y sin coordinación previa.

En 1999 en la ciudad de Seattle, Estados Unidos, 50.000 personas se movilizaron para impedir que los gobiernos reunidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC) firmaran un importante acuerdo de liberalización comercial. Desde este ampliamente difundido evento, el movimiento alter-globalización se expresó con cada vez más visibilidad. El movimiento está conformado por un conjunto de organizaciones sociales y políticas articuladas en red en oposición al neoliberalismo y su pretensión de extender el libre mercado a expensas de los derechos sociales. Lo integran organizaciones como *Vía Campesina*, que nuclea 50 millones de pequeños y medianos campesinos, la red ATTAC (*Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras para la Ayuda al Ciudadano*) que se encuentra en más de 30 países articulando campañas para impulsar el control de los flujos especulativos financieros (Rossi, 2008, 2009) y *Jubileo 2000*, un conjunto de organizaciones religiosas que luchan por la anulación de las deudas externas de los países del Tercer Mundo (Rivkin, 2008). Los movimientos alter-globalización han crecido considerablemente desde su aparición en 1999, impulsando diversas acciones en todo el mundo. En la Tabla 8.1 se sintetizan los eventos más visibles de los primeros siete meses del intenso año 2001.

Observada superficialmente, esta serie de conflictos podría dar la impresión de un estado de excepcional virulencia fuera de control. Sin embargo, ninguna de estas acciones (incluso las violentas) eran espontáneas; por el contrario, la mayoría de los actores tenían algún lazo entre sí, y poseían uno o varios objetivos comunes. Las formas de acción que utilizaban eran diversas pero no azarosas: marchas, actos, barricadas, boicot, foros, etc., eran parte de un reper-

torio aprendido y utilizado en todo el mundo. Lo que aquí se advierte es una lucha de poder. Mientras algunos partidos y los grupos de interés tienen acceso privilegiado a las reuniones de la OMC, el G8, el Banco Mundial o la Cumbre de las Américas, y por ende pueden influir en las decisiones, las personas sin estas prerrogativas se organizan y protestan para:

a. Impulsar y/o defender sus intereses.

b. Ser reconocidos como iguales/ diferentes/ con derechos/ etc.

c. Evitar que lo que consideran perjudicial suceda, y/o

d. Promover ideas y valores.

En otras palabras, las cientos de miles de personas involucradas en estos eventos se reunieron, coordinaron e impulsaron las diversas acciones por múltiples motivos, pero con un sentido político. Los manifestantes estaban "haciendo política", pero la estaban llevando adelante en la calle por medios no preestablecidos institucionalmente. Utilizaban el poder que tenían al alcance, y que está al alcance de todos, incluso de los más débiles: la fuerza de presentarse públicamente junto a otros para expresarse políticamente y buscar influir sobre las decisiones de quienes ocupan los cargos de gobierno. Los que no tienen acceso a los canales preestablecidos, a pesar de no poder participar en las reuniones del G8 o el Banco Mundial y no haber sido consultados sobre lo que se debatirá, demostraron que pueden hacer estéril todo proceso de negociaciones entre los sectores poderosos si las resoluciones no eran legitimadas en la población. De esta manera los movimientos sociales presentan el problema referido a *dónde* reside la soberanía, recordando la necesidad de que las acciones de gobierno tengan consentimiento de los ciudadanos.

En este capítulo se examina la principal forma contemporánea de hacer política por medios no preestablecidos institucionalmente. Los movimientos sociales son una forma de acción colectiva política diferente a los partidos políticos y grupos de interés, pero que permanentemente interactúa con éstos. Íntimamente ligados al surgimiento de las instituciones de la democracia representativa moderna, pueden ser considerados la expresión de la desigual distribución de las oportunidades de participación que el sistema de representación moderno ofrece. En otros términos, desde la disposición del voto, el establecimiento del parlamento y la emergencia de los partidos políticos, los que han sido excluidos de estas instituciones y procesos se han expresado en las calles en mítines, sentadas, cortes de caminos, huelgas, marchas, etc. para lograr ser escuchados. Los movimientos sociales se presentan como una forma diferente de articular intereses, es decir, son una expresión política "normal" por otros medios (Gamson, 1975). En este capítulo se analizan su origen, sus múltiples concepciones y los principales debates teóricos sobre el tema.

TABLA 8.1: *PROTESTAS DEL MOVIMIENTO ALTER-GLOBALIZACIÓN (ENERO A JULIO DE 2001)*

• **Enero**	Con motivo del Foro Social Mundial se reúnen en Porto Alegre unas 20.000 personas de 100 países para debatir alternativas al neoliberalismo. Mayormente activistas de movimientos sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG) se congregan con el objetivo de expresar que "otro mundo es posible": un mundo sin pobreza, guerras y destrucción del medio ambiente.
• **Febrero**	En Cancún, miles de personas se manifiestan para que fracase la reunión del Foro Económico Mundial, espacio donde los gobiernos impulsan acuerdos comerciales sin consultar a la población. También en México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) junto con aliados de todo el mundo comienza desde Chiapas su marcha nacional.
• **Marzo**	En la ciudad tailandesa de Chiang Mai, campesinos y jóvenes protestan contra la baja en las importaciones agrícolas arrojando papas y cebollas al hotel donde se realizan las negociaciones de la OMC.
• **Abril**	Más de 5.000 personas participan en Québec de un encuentro para debatir alternativas al acuerdo de liberalización económica llamado "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA). Simultáneamente, los presidentes de América, excepto Cuba, están reunidos para negociar a puertas cerradas el ALCA. La ciudad está vallada con un muro y sitiada por la policía. Más de 10.000 manifestantes intentarán cruzarlo y lo llamarán "el muro de la vergüenza" porque oculta a los gobiernos del pueblo y evita que la población se entere de lo que discuten. Dos días más tarde, las centrales sindicales del continente organizan una marcha que congrega a 30.000 participantes. Finalmente, fracasa la reunión de los presidentes llamada "Cumbre de las Américas": no se logra un acuerdo entre los gobiernos y se decide hacer públicas las negociaciones antes secretas.
• **Junio**	En Gotemburgo, Suecia, 20.000 personas de 80 organizaciones se reúnen para rechazar las políticas de liberalización comercial de la Unión Europea. La violenta confrontación con la policía lleva al saldo de 1 muerto y 700 heridos. Días más tarde, en Barcelona 350 organizaciones se congregan en el evento "Organicemos las resistencias y la solidaridad" en ocasión de la conferencia anual del Banco Mundial, la que es suspendida para evitar manifestaciones masivas de repudio.
• **Julio**	En oposición a la reunión de los gobiernos de los países más poderosos del mundo, llamado G8, se realiza el Foro de Génova. En el marco del encuentro 50.000 personas marchan por los derechos de los inmigrantes. Luego, al igual que en Québec, algunas personas intentarán cruzar el muro construido para separar a los presidentes de los manifestantes. Por último, 300.000 militantes de organizaciones sociales, de partidos y de sindicatos marchan para rechazar los acuerdos negociados por el G8, considerados causantes de exclusión y pobreza.

FUENTE: ADAPTADO DE OSAL, 2002: 41-48.

2. EL SURGIMIENTO DEL PRIMER MOVIMIENTO SOCIAL

En los siglos XVII y XVIII, durante el proceso de constitución y expansión del Estado-nación europeo, tuvo lugar el primer antecedente de los movimientos sociales. La extensión y centralización estatal por medio de la guerra es la principal causa de conflictos en este período. Las protestas son mayormente revueltas contra las principales formas de imposición de este proceso: el pago de impuestos y el reclutamiento militar. Por un lado, surgen revueltas impositivas, negándose la población civil a pagar tributos cada vez más altos para costear las guerras; y por otro lado, los campesinos se rehúsan a participar como fuerza militar (Cattacin, Giugni y Passy, 1997). Aunque en esta etapa aún se aprecian las formas previas o "primitivas" de movimientos sociales como el bandolerismo social, las turbas urbanas preindustriales o las asociaciones secretas rurales (Hobsbawm, 2001), una de las condiciones centrales para el surgimiento de los movimientos sociales entra en escena: las transformaciones del incipiente Estado-nación promovidas por las guerras (Tilly, 2004).

Para que estas formas de rebelión evolucionaran hasta lo que hoy se entiende por "movimientos sociales", otra condición era necesaria: la emergencia del capitalismo y la consecuente proletarización, favoreciendo la creciente participación en la vida política de los nuevos trabajadores urbanos. Los campesinos que migraban a la ciudad en busca de nuevas

oportunidades dejaron de depender de los señores feudales, ofreciendo su mano de obra en el incipiente mercado capitalista. Fue al interior de esta nueva configuración social y espacial, que en algunas ciudades de Europa occidental burgueses y aristócratas disidentes elaboraron alianzas contingentes con los trabajadores insatisfechos. De esta manera los obreros obtenían protecciones legales y sociales a cambio de ofrecer su participación directa en campañas, y así asegurar una cantidad importante de manifestantes que pudiera desafiar a los sectores dominantes (Tilly, 2004: 27).

Si bien el derecho a votar se restringía a un pequeño grupo, la consolidación en Gran Bretaña del parlamento como el espacio de toma de decisiones favoreció la organización en grupos políticos que conformaron los primeros partidos políticos (véase capítulo 6). Simultáneamente, se constituyeron asociaciones con fines específicos o geográficos entre quienes estaban excluidos de los partidos, del parlamento o no podían votar (como los trabajadores) y quienes por diversas razones eran disidentes políticos (mayormente la pequeña burguesía) (Tilly, 2004).

Fruto de este complejo proceso de transformaciones, en algún momento entre 1791 y 1806 surgió en Inglaterra y luego se expandió a los Estados Unidos el primer movimiento social (Tilly, 2004: 32-33). Aunque algunos investigadores consideran que emergió unos pocos años antes (Tarrow, 1997; Tilly, 2001), otros como Charles Tilly (2004) sostienen convincentemente que el *movimiento abolicionista* fue el primer movimiento social. La lucha inicial de un grupo de cuáqueros y evangelistas londinenses, sostenidos en redes de intelectuales, de iglesias y de miembros del parlamento que en 1768 habían promovido una campaña por la libertad de expresión –y en especial de criticar públicamente al parlamento y la Corona– impulsó un movimiento por la prohibición de la trata de esclavos en Inglaterra y sus colonias. Esta red de grupos e individuos vinculados principalmente en torno a la organización *Society for the Abolition of the Slave Trade*, inició campañas de recaudación de firmas, realizó mítines callejeros y presentó peticiones a los legisladores para exigir la finalización de la comercialización de esclavos. Años más tarde reclamó la abolición de la esclavitud en todas sus formas, lograda en 1888 cuando por fin Brasil y Cuba prohibieron esta forma de opresión.

3. DEFINIENDO LOS MOVIMIENTOS: PRINCIPALES PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

En la actualidad existe un acuerdo general entre los estudiosos de considerar a los movimientos sociales como una forma más de acción política "normal" con un desarrollo histórico tan antiguo como el de los partidos políticos. Este acuerdo, sin embargo, no se extiende a algo tan básico como su definición. Desde la primera utilización teórica del término en 1850 por el sociólogo alemán Lorenz von Stein (Tilly, 2004: 5), han abundado las definiciones y los desacuerdos sobre *qué son* los movimientos sociales. Aquí se abordarán las principales de ellas y su desarrollo teórico.

3.1. Marxismo: el movimiento obrero como actor exclusivo

Dos años antes que Lorenz von Stein, en el *Manifiesto del Partido Comunista* (1848), Karl Marx y Friedrich Engels ya hablaban de *un* movimiento social; el único que ellos concebían, es decir, el movimiento proletario u obrero.

El **idealismo dialéctico alemán**, propuesto por el filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1985 [1821]), postula que cada idea engendra y lleva en sí misma su propia negación. Muy escuetamente, toda idea (tesis) entra en conflicto con su negación (antítesis), las que mutuamente se eliminan en una tercera instancia lógica superadora (síntesis). Este ciclo se reproduce al ocupar la nueva idea el lugar de la tesis y desencadenarse la relación dialéctica una y otra vez. Si –como hizo Karl Marx (2004 [1844])– este método es aplicado a la historia desde una perspectiva materialista (para la cual las ideas y valores son determinados por el desarrollo socioeconómico, invirtiendo la lógica de la dialéctica hegeliana) lo que se obtiene es una visión dinámica de la historia, donde cada etapa es el producto (síntesis) de los conflictos inherentes a la previa. Para el **materialismo histórico** el devenir de la historia no es el ejercicio práctico de las ideas que rigen su curso (dialéctica hegeliana), sino que, al contrario, los aspectos materiales son los que determinan dialécticamente al presente y al futuro.

Según Karl Marx (1971 [1857-1858]) la estructura de una etapa histórica es la economía organizada en un modo de producción específico. Sobre los cimientos de ésta se forma la superestructura: la justificación religiosa, cultural, ética, jurídica y política del modo de producción imperante. En el modo de producción capitalista, la burguesía es la clase dominante ya que posee los medios de producción social, pero –al igual que en toda la historia– la lucha entre la clase dominante (tesis) y la dominada (antítesis) inevitablemente provocará la sustitución de esta relación por un nuevo orden social. La burguesía produce la fuente de su propia e ineluctable destrucción en la negación de sí misma: el proletariado (quienes carecen de toda propiedad más allá de su propia fuerza de trabajo). En resumen, el núcleo del devenir histórico es la lucha entre la clase burguesa y la clase proletaria. Por tanto, la solidaridad internacional de la clase dominada, *organizada en el movimiento obrero comunista*, constituye el actor histórico que tomará el poder político (la superestructura) para acabar con la sociedad *de* clases e instaurar en su reemplazo la síntesis: la sociedad *sin* clases (Marx y Engels, 1997 [1848]: 54).

Esta perspectiva ejerció una influencia importante entre un contingente no menor de intelectuales europeos y latinoamericanos hasta bien entrado el siglo XX. La ortodoxia de ciertos seguidores sostuvo un estricto determinismo económico, pero –en algunos casos– expandiendo el concepto inicial de movimiento social a otros actores que juzgaban ligados al considerado *el* movimiento por excelencia.

3.2. Enfoques norteamericanos sobre el quiebre del sistema social

Pensados siempre en plural, *los* movimientos sociales fueron reconceptualizados a partir de 1950 por autores norteamericanos. En este período los investigadores se veían sobre todo influenciados por las manifestaciones masivas de las décadas de 1920 y 1930 organizadas por el fascismo en Italia y el nazismo en Alemania, así como por las experiencias posteriores de guerra y destrucción. Es por ello que abundó la noción de los movimientos como resultado de reacciones irracionales ante privaciones provocadas por una situación de anomia y desorganización social.

Los **estructural-funcionalistas**, representados principalmente por Neil Smelser (1989 [1962]), concebían a los movimientos como los efectos no deseados de aceleradas transformaciones sociales, es decir, como un reflejo de la incapacidad de las instituciones para reproducir la cohesión social. Ante estas situaciones de crisis, los movimientos sociales son reacciones que buscan desarrollar nuevas creencias compartidas para reinstalar la cohesión social.

En cambio, las **explicaciones concentradas en los aspectos psicológicos** de los individuos –en especial William Kornhauser (1959)– destacaban los aspectos irracionales y las características de los que protestan como personas aisladas socialmente con un sentimiento de agresión acumulado debido a una sensación de carencia relativa (por comparación), ante la expansión de la sociedad de masas y la consecuente fragmentación de los lazos sociales. A pesar de sus diferencias, ambas perspectivas consideraban a los movimientos como actores irracionales, reacciones debidas a disfunciones del aparato de integración social del sistema, y por tanto incapaces de postular cambios positivos.

En este mismo período, en el marco de la **Escuela de Chicago**, Herbert Blumer (1946) introduce la idea de los movimientos como parte constitutiva del normal funcionamiento de la sociedad, y acuña la definición de los movimientos sociales como *"…emprendimientos colectivos para establecer un nuevo orden de vida"* (Blumer, 1946: 199). Los movimientos son, para este autor, una expresión de un amplio proceso de transformaciones que incluye –entre otros– cambios demográficos, tecnológicos y culturales. No son necesariamente negativos, ni una experiencia desviada.

3.3. Perspectivas de los nuevos movimientos sociales: la visión europea

En 1968, en la Universidad de Nanterre, los estudiantes organizan una protesta contra las arbitrariedades de las autoridades académicas francesas. La represión dispuesta por el gobierno de Charles De Gaulle provoca una segunda protesta que congrega a más estudiantes. Ante esto, las autoridades responden clausurando las universidades, lo que produce que se acentúen los choques violentos con la policía: durante 15 días se organizan barricadas en las calles de París. Las centrales sindicales, en solidaridad con los estudiantes, deciden convocar a un paro nacional y una marcha donde participan unas 800.000 personas. En pocos días, el reclamo educativo inicial se había extendido al cuestionamiento del orden social, dando forma al llamado "Mayo Francés". Desde 1930 no se producían en Europa protestas de esta magnitud y hasta ese entonces los conflictos se reducían a las disputas entre obreros y empresarios en exigencias de aumentos de salarios o mejoras en las condiciones laborales. El clima era de impugnación a los patrones que se habían instalado en la sociedad de posguerra. Las alianzas entre sectores que permitieron recuperar Europa de la Segunda Guerra Mundial eran objetadas por una nueva generación que se expresó por fuera del clásico patrón de conflicto clasista. Ante el cuestionamiento a la legitimidad de su gobierno, De Gaulle convoca a nuevas elecciones en las que obtiene más apoyo que en los comicios que lo habían llevado al poder. Las revueltas estudiantiles fueron apagándose a medida que sus reclamos no eran respondidos. Meses más tarde una serie de reformas educativas fueron el inmediato resultado de estas protestas.

Sin embargo, el impacto del Mayo Francés fue mucho más allá de su reclamo original. En todo el mundo se expandieron las protestas. En Estados Unidos alcanzó su mayor intensidad la lucha contra la guerra en Vietnam. Impulsado por la "Primavera de Praga", en Checoslovaquia, se formó un gobierno más moderado que sobrevivió hasta la invasión militar de la Unión Soviética. En Tlatelolco, México, más de 100.000 estudiantes y trabajadores reclamaron la apertura democrática del régimen, sufriendo una altísima represión que dejó más de 100 muertos. En 1969, en Argentina jóvenes y obreros protestaron contra el régimen autoritario de Juan Carlos Onganía en lo que se llamó el "Cordobazo", provocando la renuncia del gobernante de facto. El mundo vivió un creciente cuestionamiento a las estructuras políticas, sociales y económicas impuestas desde 1945, y entre los estudiosos de los movimientos sociales se produjo un importante quiebre con respecto a los enfoques previos.

Tanto en Estados Unidos como en Europa, estos eventos llamaron la atención sobre lo que parecían nuevas formas de protesta, y en especial la emergencia de nuevos conflictos y actores que excedían al movimiento obrero y a la centralidad del conflicto entre capital y trabajo que el marxismo consideraba como "el motor de la historia".

En Europa, englobados en la **perspectiva de los nuevos movimientos sociales**, algunos autores como Alain Touraine (1981, 1987), Claus Offe (1988) y Alberto Melucci (1989) destacaron que las transformaciones sociales desde la posguerra mostraban el fin de la centralidad del conflicto capital-trabajo. Las protestas estudiantiles, la expansión del movimiento feminista y la lucha por la protección del medio ambiente eran conflictos que poco tenían que ver con el movimiento obrero. Nuevos actores sociales irrumpían con reclamos novedosos que en algunos casos no buscaban tomar el poder, sino impulsar cambios específicos. Ante esta situación el marxismo ortodoxo resultaba incapaz de explicar: ¿por qué las clases medias se revelaban contra el orden?, ¿por qué lo hacían en nombre de la paz, la solidaridad, el medio ambiente y no en nombre de una clase social?, y ¿por qué no buscaban la toma del poder? Debido a su determinismo económico, el marxismo ortodoxo resultaba insuficiente para dar cuenta de estas nuevas exigencias y sujetos políticos. Al considerar que los conflictos son resultado del modo de producción, su nivel de desarrollo y la dinámica de clases no podía responder estos interrogantes. El movimiento obrero era hasta ese entonces *el* actor político por excelencia, y es por ello que los autores de la perspectiva de los nuevos movimientos sociales resaltaron que el marxismo ignoraba o reducía la complejidad y multiplicidad intrínseca a los movimientos sociales.

Alain Touraine (1987), el más influyente entre los estudiosos de los nuevos movimientos sociales, afirmaba que había llegado a su fin la sociedad industrial donde el movimiento obrero era el actor protagónico. A consecuencia de las profundas transformaciones sociales vivíase la transición de la sociedad industrial a la "programada". En ésta los conflictos entre la clase capitalista y la clase trabajadora estaban siendo reemplazados por una nueva disputa de carácter "post-materialista" (Inglehart, 1981). Las nuevas clases centrales que suplantarían a las de la sociedad industrial competirían entre sí por la disposición del campo cultural. Ya no se concentraría el conflicto en el control de los medios de producción, sino en la definición de la historicidad. La nueva lucha sería por la representación de la sociedad sobre sí misma, la que en última instancia determina el tipo de acciones que una sociedad ejerce para transformarse. En palabras del autor: "*Los movimientos sociales no son un producto marginal del orden, son las fuerzas centrales luchando unas contra otras para controlar la producción de la sociedad por sí misma y la acción de las clases para dar forma a la historicidad"* (Touraine, 1981: 29). Para el pensador francés los movimientos sociales no son un actor social o un conjunto de éstos sino que constituyen un tipo de conflicto.

Los estudiantes en París no eran sólo una nueva generación reclamando por mejoras educativas, sino que personificaban la emergencia de nuevos conflictos, actores y una nueva sociedad. Como dice en 1968 el autor:

> *Es esta nueva lucha de clases, entre la dominación ejercida por el aparato de control y aquellos quienes están experimentando el cambio, lo que otorga al movimiento de Mayo su importancia, la que no lo convierte en el momento esencial de una crisis sino en el comienzo de una nueva lucha que será tan fundamental y duradera en nuestra sociedad como ha sido el movimiento obrero en el curso de la industrialización capitalista* (Touraine, 1968: 279, citado por Tilly, 2004: 70).

En Alemania, Claus Offe (1988) sostenía que el nuevo paradigma nacido con posterioridad a la sociedad industrial implicaba que los nuevos movimientos sociales se presentasen –a diferencia del movimiento obrero– como reacciones meta-políticas que cuestionaban el orden social en la búsqueda de una democracia radical no basada en la representación clásica. Debido a las profundas transformaciones que habían llevado a postular la emergencia de la sociedad "programada", el pensador alemán señalaba que los nuevos movimientos sociales desafiaban el orden institucional imperante por medio de nuevas formas de "hacer política". Aunque los actores que interactuaban seguían siendo grupos socioeconómicos (como la clase media, obrera, etc.), no se movilizaban por la distribución de los recursos materiales sino en nombre de colectividades (mujeres, jóvenes, etnias, etc.). Tampoco seguían luchando por aspectos económicos, y en cambio lo hacían por la paz, los derechos humanos, el medio ambiente, etc. Pero, por sobre todo, en los nuevos movimientos sociales la autonomía individual y la identidad del sujeto en el colectivo eran cruciales, rechazando las estructuras burocráticas. A diferencia de Alain Touraine, este autor no concebía los movimientos como un nuevo tipo de conflicto social central, sino como un nuevo tipo de actor político más radical en sus reclamos cuestionadores del orden (Offe, 1988: 176).

Por último, el italiano Alberto Melucci (1989) se concentró mayormente en los aspectos simbólicos y culturales, concibiendo los movimientos como algo más que actores políticos. Ante lo que consideraba como la creciente intrusión del Estado y el mercado en diferentes ámbitos de la vida promovidos por la omnipresente característica del Estado de bienestar europeo, los movimientos sociales se manifestaban como una defensa de la autonomía y libertad personal. No eran sólo actores que buscaban plasmar ideales políticos o que cuestionaban el orden imperante, sino una clase específica de acción colectiva con tres características clave: la solidaridad como elemento que explica la pertenencia a un grupo informal que provee de identidad; el involucramiento en un conflicto que implique la definición de un antagonista; y el cuestionamiento –por el reclamo o las formas de protestar– de los límites del sistema (Melucci, 1989: 29). En resumen, identidad, conflicto y cuestionamiento serían los elementos definitorios de los nuevos movimientos sociales.

3.4. Perspectivas racionalistas norteamericanas

Mientras en Europa las revueltas estudiantiles y su extensión por todo Occidente implicaron una fuerte crítica al modelo marxista de interpretación del conflicto social, en 1970 la aparición en Estados Unidos de una nueva generación de investigadores proponía el abandono del estructural-funcionalismo y las corrientes psicológicas, reconociendo la condición organizada, racional y estratégica de los movimientos (McCarthy y Zald, 1977; Oberschall, 1973; Tilly, 1978). Las sentadas y manifestaciones pacíficas del movimiento por los derechos civiles, encabezado en las décadas de 1950 y 1960 por Martin Luther King Jr., mostraban cómo personas sumamente segregadas y sin derechos mínimos electorales como los afroamericanos del sur de los Estados Unidos podían organizarse y lograr importantes cambios. Éste y otros ejemplos llevaron a que los investigadores comenzaran a preguntarse ¿por qué si siempre hay gente oprimida sólo a veces se organiza en movimientos? De esta manera cobró particular centralidad la explicación del modo en que las personas llevaban el descontento a la acción colectiva con sentido político.

En respuesta a este interrogante, la llamada **teoría de la movilización de recursos** afirma que los fenómenos sociales y psicológicos están siempre presentes en los conflictos de una sociedad por lo que no pueden ser considerados elementos suficientes en la explicación

de la emergencia de los movimientos sociales. Es por ello que no deben ser calificados como una forma anormal de acción colectiva que emerge ante especiales momentos de anomia, sino la política "normal" por otros medios (Gamson, 1975). Como se ha visto en los casos hasta ahora presentados, *"… la principal diferencia entre la acción política 'normal' y la 'anormal' [es] la posición de poder de uno de los grupos involucrados"* (Tilly, 1978: 58). Desde esta teoría los movimientos son concebidos como actores racionales que persiguen intereses de forma organizada (McCarthy y Zald, 1977; Tilly, 1978), por lo que la principal explicación de su emergencia radica en los modos en que los movimientos sociales pueden organizar el descontento reduciendo los costos de la acción colectiva. Los recursos materiales (dinero, infraestructura, etc.) y de otros tipos (redes de solidaridad, incentivos, etc.) son cruciales en la respuesta al interrogante. En otras palabras, el tipo y la naturaleza de los recursos disponibles en un grupo explican el surgimiento y las tácticas de éste así como las consecuencias de sus acciones sobre el sistema político y social (McCarthy y Zald, 1977; Oberschall, 1973; Tilly, 1978).

En el marco de los posteriores desarrollos de este punto de vista, Charles Tilly acuñó la más general y popular de las definiciones de movimientos sociales, concibiéndolos como una forma sostenida en el tiempo de interacción política entre quienes gobiernan y quienes los desafían:

> *Un movimiento social es una serie mantenida de interacciones entre quienes ostentan el poder y personas que afirman con credibilidad representar a grupos desprovistos de representación formal, en el transcurso del cual esas personas plantean públicamente exigencias de cambios en la distribución o el ejercicio del poder, y respaldan esas exigencias con manifestaciones de apoyo* (Tilly, 1984: 306).[1]

Paralelamente, también en Estados Unidos surgió en diálogo con la teoría de la movilización de recursos el llamado **enfoque del proceso político**. Diversos autores (Eisinger, 1973;Gamson, 1975; Kitschelt, 1986; Tarrow, 1989; Tilly, 1978) se concentraron en la relación entre los movimientos sociales, la protesta y la política institucional. La premisa básica de este enfoque es que el desarrollo de los movimientos sociales depende de la "estructura de oportunidades políticas": instituciones políticas, configuraciones de poder y otros factores externos al movimiento (Kitschelt, 1986; McAdam, 1982). Es por ello que Sidney Tarrow (1997: 44-47) enfatizó la necesidad de agregar la atención por los orígenes sociohistóricos de la acción colectiva, explicando no sólo *cómo* la gente se organiza, sino también *cuándo* lo hace. De esta manera se busca observar las características del contexto político que influyen en la aparición y particularidades de las protestas y movimientos sociales.

En síntesis, el enfoque del proceso político agrega a la teoría de la movilización de recursos la necesidad de considerar las condiciones del contexto que hacen posible que los disidentes e insatisfechos se organicen y creen movimientos sociales con los recursos disponibles.

3.5. El panorama en América Latina

Aunque existen pocos ejemplos de teorías elaboradas con foco en la región, la movilización social se convirtió en una materia muy desarrollada por las ciencias sociales en América Latina. En el origen de la sociología tuvieron algún impacto los trabajos norteamericanos sobre comportamientos colectivos, y en especial las diversas interpretaciones marxistas. Mientras que en los últimos tiempos, la única perspectiva que ha generado una importante influencia es la de los nuevos movimientos sociales (Calderón, 1997; Escobar y Álvarez, 1992; Jelin, 1985).

La explicación del sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón (2002) está en cierto modo inspirada en la interpretación de Alain Touraine. Hasta la década de 1970, el movimiento obrero había encarnado el movimiento social central de la región. La política se organizaba partiendo de un paradigma que veía en la posición estructural del actor (el ser trabajador) la explicación determinante de su forma de acción. Esto definía un tipo de matriz sociopolítica que organizaba a los actores y las formas de acción colectiva: la matriz nacional-popular. Sólo se concebía la existencia de un único movimiento social que determinaba el conflicto central de una sociedad, identificado con el "pueblo" y encarnado en el movimiento obrero. A partir de 1970 se produjo el desmantelamiento de esta matriz, transformándose las relaciones entre Estado y sociedad. Las causas son la sistemática persecución y asesinatos impulsados por los regímenes militares, las modificaciones provocadas por la globalización y las reformas económicas neoliberales. Como corolario, en la actualidad en América Latina se ha abandonado la lucha por proyectos de transformación estructural concentrados en un actor único, siendo reemplazados por una serie de actores fluctuantes, *"…más autónomos, más simbólicos y más orientados hacia la identidad y la autorreferencia que a lo instrumental o reivindicativo"* (Garretón, 2002: 11).

4. CONFLUENCIA DE ENFOQUES: DEFINICIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En la década de 1980 los enfoques norteamericano y europeo fueron criticados por encerrarse en explicaciones monocausales que ignoraban la amplitud de aspectos considerados por los investigadores de otras regiones del mundo (Melucci, 1989: 21-22). Mientras la teoría de la movilización de recursos se focalizaba en los elementos internos de los movimientos, ignoraba el contexto estructural que daba sentido a su aparición. En cambio, la escuela de los nuevos movimientos sociales se centralizaba casi exclusivamente en los procesos macro, no pudiendo explicar la transición del conflicto a la acción (della Porta y Diani, 1999: 13). Por su parte, el enfoque del proceso político ponía de manifiesto que estas dos aproximaciones ignoraban el *cuándo* de la protesta (Tarrow, 1997: 44-47), es decir la coyuntura y la relación con los demás actores políticos y el Estado. Hubo que esperar hasta la década de 1980 para que, gracias a un creciente diálogo entre estas perspectivas, se desarrollaran diferentes esfuerzos por establecer una síntesis (Cohen, 1985; Munck, 1995 y principalmente: Klandermans y Tarrow, 1988), las que han derivado en la década de 1990 en un acuerdo básico sobre las **características que definen a los movimientos sociales** (Diani, 1992; della Porta y Diani, 1999: 13-16; McAdam, McCarthy y Zald, 1999; Snow, Soule y Kriesi, 2004: 3-15):

- **a.** Su concepción como redes informales de interacción compuestas por individuos, grupos y/ u organizaciones.
- **b.** La presencia de solidaridades y creencias compartidas que constituyan una sensación de pertenencia y provean de una identidad colectiva.
- **c.** La presencia de antagonismos sobre el control de algún recurso (material o simbólico), es decir, la existencia de acción colectiva orientada al conflicto.
- **d.** El uso de la protesta (aunque no le es exclusivo), y
- **e.** Su perduración en el tiempo más allá de las protestas.

A partir de este acuerdo, es importante destacar que los movimientos sociales no constituyen una organización equivalente pero diferente a los partidos políticos o los grupos de interés, sino que son un actor más complejo e informal.

Los movimientos se diferencian de los grupos de interés por sus estrategias y ubicación en la arena política. Mientras los grupos de interés generalmente son definidos por buscar influenciar las decisiones de gobierno, éstos lo hacen –a diferencia de los movimientos– por los canales preestablecidos institucionalmente. En América Latina los grupos de interés no poseen el mismo tipo de institucionalización que en países como Estados Unidos, donde existe un marco legal para el desarrollo de sus formas de acción. Sin embargo, es habitual que quienes participan en estos grupos tengan acceso a los ámbitos donde las autoridades toman las decisiones por lo que son definidos como parte del espacio de actores reconocidos como legítimos por los gobernantes (Snow, Soule y Kriesi, 2004: 7-8). Como se ha visto en el caso de los movimientos alter-globalización, sus métodos son extra-institucionales y disruptivos, motivados por elecciones ideológicas y/o la falta de acceso a los medios institucionales.

Los movimientos se distinguen de las redes de organizaciones por no ser ni poseer una organización central, sino múltiples instancias de colaboración con diversa intensidad y alcance. Si el caso en cuestión es el de una asociación formal que domina todas las esferas (por ejemplo, el partido bolchevique) no es posible afirmar que sea un movimiento, sino una organización política (Diani, 2003a). Aunque no son fenómenos espontáneos y en general tienen una o múltiples instancias de coordinación, los movimientos no son organizaciones políticas. Para participar no es requisito adherir automáticamente a ninguna organización.

La naturaleza informal es un componente elemental de los movimientos. Las coaliciones políticas son redes informales de diversos grupos y organizaciones en pos de un propósito, pero a diferencia de los movimientos éstas no poseen una identidad compartida que permita conectar eventos y actores en diversos momentos y lugares. En otras palabras, no conforman un "nosotros", sino una sumatoria de grupos aliados por un objetivo (Diani, 2003b). El movimiento ecologista –más allá de sus diversas orientaciones y organizaciones– lo es porque se concibe como tal y conecta acciones colectivas pasadas con las del presente como parte de un mismo conflicto en el que se inscriben.

Los movimientos requieren de creencias compartidas que les den una identidad. Como argumenta Alberto Melucci: *"Los actores 'producen' la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y de definir sus relaciones con el ambiente (otros actores, recursos disponibles, oportunidades y obstáculos)"* (1994: 158). En otros términos, para que la acción colectiva política sea posible es imprescindible que los individuos y grupos delimiten algún tipo de identidad que les permita accionar junto con otros y definir el contenido de las relaciones en conflicto (Melucci, 1989). A pesar de ser fundamental, la identidad no es estática, sino que es producto de la interacción que el movimiento establezca con los aliados y antagonistas. En la relación con los "otros" la identidad del movimiento es resignificada.

Existen muchos movimientos donde participan mujeres, pero no todos ellos pueden definirse como "movimiento feminista". Entre 1890 y 1930 las mujeres ya se habían organizado *como mujeres* en el movimiento sufragista para exigir el derecho a votar y participar en la vida política; pero sólo con la aparición en la década de 1970 de un movimiento que buscaba cambiar las relaciones de género que las subordinaban al varón, las mujeres se nuclearon sobre la base de la pertenencia que provee a sus participantes la distinción de género. En otros términos, el movimiento feminista se distingue de todo otro agrupamiento político

de mujeres en la medida en que constituye una identidad colectiva, es decir, un "nosotras, las mujeres" que las distingue y une. En resumen, la identificación mutuamente correspondida sustentada en principios de solidaridad que den forma a una sensación de pertenencia y creencias compartidas es condición *necesaria* para la existencia de acción colectiva sostenida en el tiempo. Debido a su extensión temporal más allá de una protesta, la identidad colectiva de un movimiento social es definida y redefinida en las múltiples instancias de vinculación (cooperativa o conflictiva) que establezca con otros actores.

Por consiguiente, los **movimientos sociales** son definidos de forma más precisa como: *"… (1) redes informales, basadas (2) en creencias compartidas y solidaridad, que se movilizan sobre (3) temas conflictivos, por medio (4) del uso frecuente de varias formas de protesta"* (della Porta y Diani, 1999: 16). En otras palabras, un movimiento social no es una organización (aunque muchas veces las contiene), ni un tipo de conflicto (se inscribe en ellos) o una tendencia artística o cultural (aunque puede expresarse en muchas ocasiones con instrumentos culturales). Requiere de una identidad colectiva (sujeta a redefinición), está siempre orientado al conflicto (el que no es necesariamente violento) y es, en esencia, político.

5. TIPOS DE MOVIMIENTOS

Aunque la diversidad de movimientos existentes en el plano empírico es muy amplia, algunos autores los han clasificados en dos tipos: instrumentales y culturales (y dentro de estos últimos los subtipos subculturales y contraculturales) (Duyvendak y Giugni, 1995: 84-86):

1. Los **movimientos instrumentales** son aquellos que están orientados a producir cambios en las políticas públicas o en el sistema político aplicando una lógica de acción con arreglo a fines. Movimientos como el ecologista y el pacifista son ejemplos de este tipo. Buscan producir cambios en las decisiones de los gobernantes sobre la disposición del medio ambiente, sobre la administración de los conflictos para evitar las guerras, etc. Aunque esta clasificación presenta tipos ideales, y cada caso no se ubica exactamente en ninguno de ellos, en Argentina el movimiento por los derechos humanos puede ser considerado un ejemplo de movimiento instrumental. Las persecuciones, asesinatos y desapariciones de 30.000 personas durante la dictadura militar de 1976-1983 llevó a que sus familiares se organizaran para exigir "verdad y justicia". Desde ese entonces las organizaciones que integran este movimiento –como las *Madres de Plaza de Mayo*, el *Servicio de Paz y Justicia* (SERPAJ) o el *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS)– buscan influir en las decisiones de gobierno concernientes a los derechos humanos.
2. Los **movimientos culturales** son aquellos que están mayormente orientados hacia la constitución identitaria y de un sentido alternativo que desafíe los patrones políticoculturales dominantes. Dentro de esta categoría pueden ubicarse dos subtipos:
   a) Por un lado, se encuentran los **movimientos subculturales**, es decir aquellos que *"… están primordialmente dirigidos a la constitución de identidades colectivas que son reproducidas por la interacción del grupo para sí mismo"* (Duyvendak y Giugni, 1995: 84). Movimientos de minorías étnicas y el movimiento gay, lésbico, travesti, transexual, bisexual e intersexual (GLTTBI) son ejemplos de este tipo. El movimiento GLTTBI, aunque reivindica derechos para sí y el

reconocimiento de su condición, invierte la mayor parte de sus esfuerzos en su afirmación identitaria, y en la manifestación de su carácter de subcultura dentro de la dominante. Esto puede notarse en las fiestas-protestas anuales que en todo el mundo realizan en reivindicación de sus diferencias. La exageración por medio de trajes muy vistosos y la exposición de su sexualidad busca llamar la atención sobre su existencia invisibilizada o estigmatizada por la cultura que predomina. Aunque esto produce transformaciones con el paso del tiempo –a diferencia de los movimientos por los derechos humanos– no orientan sus esfuerzos a planes estratégicos con este fin.

b) Los **movimientos contraculturales** son el otro subtipo de movimientos orientados hacia la constitución identitaria. La principal diferencia con los subculturales radica en la disposición de su acción. A pesar de ser el núcleo de su interés la identidad alternativa al código dominante, hacen hincapié –como los instrumentales– en la relación con el entorno. Orientados al conflicto por algún tipo de poder, *"… derivan su identidad colectiva del conflicto y la interacción confrontativa con los otros grupos"* (Duyvendak y Giugni, 1995: 84). Movimientos urbanos o de jóvenes muchas veces podrían ubicarse en este tipo. Originario de los barrios obreros de Inglaterra, el movimiento punk fue bastante popular entre los jóvenes en las décadas de 1980 y 1990; a tal punto que algo de ese arraigo sobrevive al día de hoy. Otro ejemplo puede observarse en México, donde existe una vertiente anarquista que rechaza el machismo y el capitalismo. Se organizan mayormente en torno a la música, pero también se presentan en actos políticos vinculados a demandas estudiantiles, indigenistas o territoriales. Su identidad es central e innegociable y fue construyéndose por la interacción con otras tribus urbanas de jóvenes y con las autoridades que generalmente los estigmatiza acentuando su marginación (Rossi, 2010). Nuevamente es importante aclarar que son tipos ideales, y los casos son siempre mucho más complejos, en la medida en que contienen elementos propios de todos ellos. Muchos grupos políticos definen y redefinen su identidad al confrontar en las calles con el Estado u otras agrupaciones políticas.

5.1. Tipología por escala de la acción

Los movimientos sociales también pueden ser clasificados sobre la base de la escala de su acción (Jelin, 2003). Siguiendo tres criterios: el tipo de relaciones con los aliados; los modos de enunciación de los conflictos; y las formas de definición de los antagonistas (Tarrow, 2005), es posible agruparlos en aquellos locales, nacionales y transnacionales.

1. Los **movimientos locales** son aquellos que establecen relaciones en el espacio geográficamente inmediato, concibiendo los conflictos como circunscriptos a un barrio, provincia, etc., y que por tanto ven como su principal antagonista a un actor local (por ejemplo, el municipio). El caso paradigmático es el de los *"… movimientos urbanos (…)[(]organizados en un territorio dado, orientados hacia objetivos relacionados a lo urbano) donde se enfocan tres principales conjuntos de objetivos: demandas urbanas sobre condiciones de vida y consumo colectivo; la afirmación de una identidad cultural local; y la conquista de la autonomía política y la participación ciudadana"* (Castells, 1997: 60).

2. Los **movimientos nacionales** son los que, sin trascender las fronteras, se encuentran extendidos geográficamente y establecen contactos con organizaciones y grupos de todo un país ya que conciben a sus conflictos como nacionales y frente a un actor de este mismo ámbito. En la Argentina, el movimiento piquetero es un ejemplo de este tipo. La desocupación agravada durante la década de 1990 por las reformas neoliberales y las privatizaciones llevó a que las personas excluidas se organizaran en todo el país para reclamar alguna solución a su situación. Desde ese entonces su objetivo es influir en las decisiones sobre políticas sociales y de generación de empleo del Estado argentino. Es por ello que se encuentran en gran parte de la Argentina, y establecen vínculos con los partidos políticos, los sindicatos, las ONG y otros movimientos en diversos distritos.
3. Los **movimientos transnacionales**, en cambio, establecen vínculos en varios países y conciben los conflictos como continentales o globales, enfrentando a actores internacionales (Grimson y Pereyra, 2008). Los movimientos obrero, ecologista y alter-globalización son ejemplos de este tipo. El caso presentado al comienzo de este capítulo es un ejemplo claro de acción a escala transnacional. Agrupados en todo el mundo, las protestas se desarrollan desde Tailandia hasta Canadá, las redes agrupan a millones de personas más allá de su nacionalidad y sus principales antagonistas son los organismos internacionales o multilaterales como la OMC, la Unión Europea, el G8 o las Naciones Unidas.

Otra aclaración resulta aquí pertinente: la clasificación de los movimientos por su escala de acción no es incompatible con el agrupamiento por la orientación de su acción. Existen movimientos clasificables como instrumentales y nacionales (movimiento piquetero), subculturales y locales (movimientos urbanos), contraculturales y transnacionales (movimiento punk), entre otras combinaciones posibles.

6. EL PROBLEMA DEL SURGIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

El 14 de diciembre de 2001 se suceden una serie de saqueos en los suburbios de las principales ciudades de Argentina. Días antes el gobierno dispuso la indisponibilidad de los ahorros bancarios. El 19 de diciembre el presidente Fernando de la Rúa decreta el estado de sitio. Esto genera que las clases medias reaccionen con los "cacerolazos" en Buenos Aires y algunas ciudades del interior del país. Por la noche, el presidente intentará justificar el decreto. Nuevamente vuelven a expresarse con un cacerolazo más fuerte que el primero. Al compás del cántico *"¡Qué se vayan todos, que no quede ni uno solo!"* comienza espontáneamente la protesta en algunos barrios de la ciudad y se extiende sin rumbo fijo hasta llegar a la Casa de Gobierno. Este reclamo resume el espíritu que predominaba entre los manifestantes: un profundo rechazo a la elite política que se mostraba incapaz o desinteresada por resolver una situación de deterioro político y económico creciente. Esa misma noche, la policía comienza a reprimir a los manifestantes. La mayoría de la gente vuelve a sus casas (Rossi, 2005b).

Al otro día se produce una nueva protesta, donde militantes de partidos de izquierda arman barricadas y la policía reprime con mucha más violencia provocando 25 muertos y 400 heridos. Por la tarde del 20 de diciembre De la Rúa renuncia. A partir de allí se sucederán durante diciembre cuatro presidentes interinos hasta que Eduardo Duhalde asume proviso-

riamente la presidencia. En este mismo período se gestan las asambleas vecinales y populares que constituirán el movimiento asambleario. Se ha organizado así una parte de las personas que habían protestado provocando la renuncia de De la Rúa (Rossi, 2005b).

El análisis de las dinámicas donde se da forma al movimiento asambleario presenta un interrogante que es central para el estudio de los movimientos sociales y radica en las causas de su emergencia en la arena política. En otras palabras, las preguntas que surgen son: "¿cuáles son los factores que impulsaron la constitución del movimiento social?", y "¿por qué la protesta inicial favoreció la conformación de un movimiento social?" (Rossi, 2005b: 67). El enojo, la injusticia o el atropello de las autoridades no son causas suficientes para que la originaria y disruptiva protesta se cristalice en un movimiento social. Debido a que los movimientos sociales no son organizaciones que estén siempre allí y actúen cada tanto, sino que son emergentes de procesos complejos y de redes que atraviesan estados latentes, generalmente su aparición es abrupta, disruptiva y merece una explicación. Aunque pueden existir factores de largo plazo que hayan paulatinamente construido los cimientos para la súbita irrupción, generalmente las mutaciones de la coyuntura política resultan ser los principales sucesos desencadenantes.

La investigación de las causas de la emergencia en la escena política de un movimiento social es la que más debate y literatura especializada ha producido. Esta sección se concentrará en presentar las diferentes perspectivas. A estas explicaciones, es posible clasificarlas en "contextuales" y "desde el actor". Las explicaciones contextuales pueden ser subdivididas en estructurales y coyunturales, mientras que las explicaciones "desde el actor" admiten una diferenciación entre las de tipo cognitivo y las perspectivas de redes individuales de reclutamiento. Más allá de sus diferencias, todas buscan responder la misma pregunta clave: *¿cómo y por qué surge un movimiento social?*

6.1. Explicaciones contextuales: estructura de oportunidades políticas

Desde su creación en la década de 1970, el concepto de **estructura de oportunidades políticas** (Eisinger, 1973: 15) ha sido considerado el elemento clave para responder las preguntas relativas a la emergencia de la protesta y los movimientos. Debido a su amplia utilización ha sufrido de un gran estiramiento conceptual, el que actualmente produce muchas críticas (Gamson y Meyer, 1999; McAdam, 1999). Es por esta razón que dependiendo del tipo de énfasis (estructural o coyuntural) los autores han pensado las oportunidades políticas de diferentes maneras.

En el **enfoque estructural**, Doug McAdam define las oportunidades políticas como:

> […] *cualquier evento o amplio proceso social que sirve para derrumbar los cálculos y presupuestos en los que el establishment político se estructura* […] *Entre los eventos y procesos que tienden a ser disruptivos del status quo político se encuentran las guerras, la industrialización, los realineamientos políticos internacionales, períodos prolongados de desempleo y amplios cambios demográficos* (1982: 41).

Desde esta perspectiva, los movimientos sociales surgirán luego de un largo período de transformaciones acumuladas de manera paulatina, lo que ha resultado muy útil para el estudio histórico de amplios períodos temporales (Tilly, Tilly y Tilly, 1975). Sin embargo, la mayoría de los estudiosos no se han concentrado en esta perspectiva macro, sino que han destacado un **enfoque coyuntural**. En este sentido, Sidney Tarrow concibe las oportunidades políticas de la siguiente manera:

> *Al hablar de estructura de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los recursos exteriores al grupo –al contrario del dinero o el poder–, que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados. Los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las elites y las autoridades* (1997: 49).

En otras palabras, desde esta perspectiva se ha afirmado que las oportunidades políticas son los aspectos dinámicos del contexto.

A pesar de las diferencias entre los diversos autores (Kitschelt, 1986; Kriesi, Koopmans, Duyvendak y Giugni, 1995; Tarrow, 1997), para la gran mayoría la oportunidad política está compuesta –por lo menos– por las siguientes variables (McAdam, 1999: 54-55):

a. El grado de apertura relativa del sistema político institucional (su permeabilidad a los movimientos).

b. La estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre elites (si se encuentran divididas por importantes desacuerdos o fuertemente unidas).

c. La presencia o ausencia de aliados influyentes (como los sindicatos o partidos de izquierda que les provean de recursos, acceso a diversos canales institucionales o potencien su impacto), y

d. La capacidad y propensión gubernamental a la represión.

En el ejemplo proporcionado, el movimiento asambleario pudo –en parte– constituirse como tal porque las elites políticas se encontraban divididas, sin saber cómo resolver la crisis económica y luego cómo llenar el vacío dejado por De la Rúa al renunciar. Se suceden cuatro presidentes justamente por la falta de acuerdo sobre convocar a elecciones anticipadas, acordar un presidente interino o realizar alguna reforma institucional más profunda que incluyera pasar de un sistema presidencial al parlamentario. La inicial represión del gobierno fue disminuyendo luego del 20 de diciembre. Ningún gobierno parecía dispuesto a reprimir a la gente en la calle ya que –como habían visto– provocaría más protestas. Es por ello que el sistema político, por su fragilidad, se encontraba relativamente abierto a la influencia de las protestas, pero las autoridades no hallaban una respuesta adecuada al reclamo. El apoyo de los partidos de izquierda, de personas con práctica en asambleas estudiantiles y sindicales permitió que una importante cantidad de personas sin experiencia previa en política se organizara de esta manera para debatir qué estaba pasando, por qué los gobernantes no podían (o no querían) hacer algo al respecto y qué debían hacer para revertir esta situación (Rossi, 2005a, 2005b). Como es posible apreciar, la respuesta puede radicar en una compleja combinación de factores.

6.2. Explicaciones desde el actor I: redes individuales de reclutamiento

Sin embargo, las condiciones del contexto tomadas sin considerar a los actores no logran explicar por qué ante oportunidades "objetivamente" favorables no surgen movimientos sociales, y sí lo hacen ante circunstancias menos prometedoras. En otras palabras, si se mira

retrospectivamente la historia argentina, es posible encontrar otras ocasiones donde las elites estaban divididas sobre algún tema central, el gobierno no era propenso a reprimir las protestas y se cumplían los demás requisitos de la oportunidad política. A pesar de ello, en muy pocas oportunidades surgieron movimientos sociales. Para evitar el determinismo estructural que no permite dar cuenta de este interrogante, es necesario considerar dos elementos centrales: las redes individuales de reclutamiento en las que los individuos y grupos se vinculan antes de impulsar cualquier tipo de desafío colectivo, y los elementos cognitivos que permiten explicar y fomentar la acción colectiva disruptiva.

Como señala Mario Diani, *"Los movimientos sociales existen en tanto los individuos pueden ser convencidos de involucrarse individualmente en la acción colectiva ofreciéndoseles oportunidades y apoyo para ello"* (2003a: 7). La existencia de lazos y redes sociales previas son la base de todo reclutamiento de participantes en acciones colectivas beligerantes. La membresía a un mismo partido o agrupación política, la participación en grupos subculturales o contraculturales, la asistencia a actividades específicas, la vecindad y/o los lazos laborales, de amistad y familiares son el basamento para la construcción de visiones compartidas y el planeamiento de actividades políticas. A diferencia de los enfoques norteamericanos clásicos (Kornhauser, 1959), la pertenencia a redes ha sido considerada un elemento imprescindible en la explicación de la movilización individual ofreciendo una combinación de información, solidaridad e incentivos (Oberschall, 1973). Las redes proveen a los potenciales y actuales participantes recursos materiales y organizacionales (Gerlach y Hine, 1970; Oberschall, 1973) así como simbólicos, promoviendo visiones alternativas de la realidad (Diani, 2003a, 2003b; Melucci, 1989). En resumen, la mayor parte de los movimientos surgen sobre la base de relaciones sociales preexistentes, tendiendo a expandirse a través de las líneas de interacción que estas redes proveen.

Florence Passy (2003) ha establecido tres funciones básicas de las **redes individuales de reclutamiento**, las que tienen diversos grados de influencia dependiendo de la etapa en que se encuentre el sujeto potencial activista:

- **a.** Función de socialización y constitución identitaria: estructuración de significados compartidos que permiten al individuo crear o solidificar identidades y establecer alguna proximidad política.
- **b.** Función de conexión estructural: ofrece la posibilidad de participar para aquellos que tienen el deseo de hacerlo conectando a potenciales participantes con organizaciones y grupos existentes; y
- **c.** Función de moldeado de la decisión y modo de participación: una vez activo influencia la definición del tipo de participación y el alcance de su compromiso.[2]

En el movimiento asambleario, por ejemplo, algunas personas que organizaron las asambleas tenían experiencia política previa y gracias a ello pudieron invitar a otras a participar. Pero quienes no habían estado politizados con anterioridad lograron igualmente ir constituyendo una identidad política gracias a los vínculos que formaron inicialmente en las protestas. Al conversar con las personas que creían al igual que ellos que algo debían hacer, muchos se dieron cuenta de que no estaban solos en su interés y que entonces valía la pena intentar organizarse. Los lazos construidos al reunirse durante semanas permitieron definir los objetivos inmediatos del movimiento, así como las estrategias a seguir (Rossi, 2005a).

6.3. Explicaciones desde el actor II: marcos interpretativos

La pertenencia a redes individuales de reclutamiento y la existencia de elementos del contexto que favorezcan la movilización no son suficientes para explicar la emergencia de movimientos sociales. Si ante la apertura de las oportunidades políticas los individuos y grupos vinculados en redes de diversos tipos no perciben esta situación (coyuntural y/o estructural) como una oportunidad donde hay que movilizarse, la protesta no emergerá en la escena pública, tal vez sólo reduciéndose el descontento a una expresión en el ámbito privado.

Son los elementos perceptuales y cognitivos los que permiten organizar el salto de la oportunidad a la decisión de actuar. Estos elementos han sido sintetizados en el concepto de **marcos interpretativos**, es decir un *"… esquema interpretativo que simplifica y condensa el 'mundo de ahí afuera' puntuando y codificando selectivamente objetos, situaciones, acontecimientos, experiencias y secuencias de acciones dentro del entorno presente o pasado de cada uno"* (Snow y Benford, 1992: 137, citado por Tarrow, 1997: 214).

Los marcos interpretativos, a diferencia de las ideologías, son menos lógicos y pueden inscribirse en éstas. *"Los marcos son metáforas específicas, representaciones simbólicas e indicaciones cognitivas utilizadas para presentar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir formas de acción alternativa"* (Zald, 1999: 371). De esta manera reducen la incertidumbre que provoca la acción, atribuyendo sentido y legitimando la participación política (Snow y Benford, 1992).

A partir de este concepto, William Gamson (1992) destaca tres componentes de los marcos interpretativos:

- **a.** La percepción de injusticia (ésta es una *hot cognition*, es decir es realizada sobre el momento y no es producto de una evaluación detenida).
- **b.** La percepción de agencia (o de que algo debe hacerse); y
- **c.** La constitución de una identidad colectiva (definiendo un "nosotros" en oposición a un "otro" con intereses y/o valores contrapuestos).

Si es considerado cada uno de estos componentes como secuencias temporales en la emergencia de una protesta o movimiento social como se observa en el Gráfico 8.1 (de izquierda a derecha) es posible analizar la emergencia del movimiento asambleario desde la percepción del sujeto potencial activista.

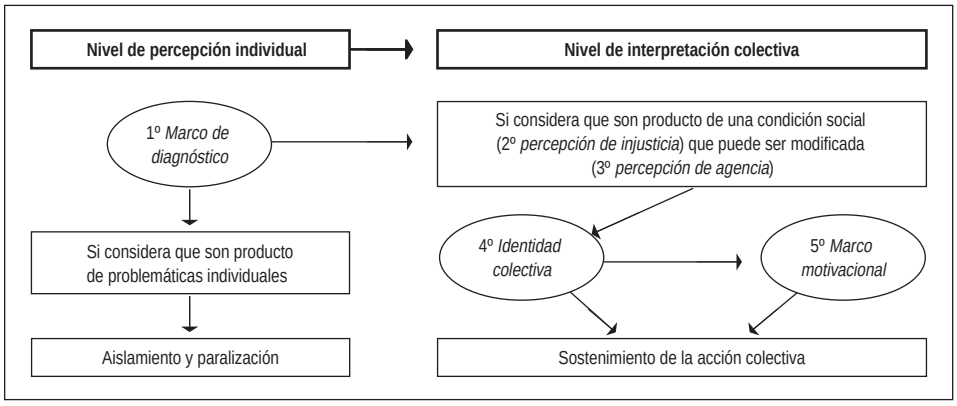
Ante la apertura de las oportunidades políticas de diciembre de 2001, existe una primera etapa de elaboración individual, la que llevará a la decisión de participar o no sobre la base de la evaluación que realice de los aspectos que presuma problemáticos (el "marco de diagnóstico", según Snow y Benford, 1992). Algunos, por ejemplo, pudieron haber pensado que la Argentina vivía un problema macroeconómico y que éste era sólo solucionable por expertos técnicos. Ante esta situación protestar u organizarse con otros no tendría mucho sentido, entonces la decisión del individuo será no participar.

En cambio, si al debatir con personas que integran las redes sociales de las que forma parte evalúa que lo que vive se debe a una situación de injusticia existente en la sociedad ("percepción de injusticia"), la cual puede ser transformada ("percepción de agencia") si se agrupa con otros (o reactiva sus lazos y redes) es posible comprender por qué algunas personas salieron a hacer sonar sus cacerolas el 19 y 20 de diciembre de 2001.

Hasta aquí el interrogante fue: ¿por qué protestaron? Pero, si lo que se busca dilucidar no es esto, sino: ¿por qué luego de la protesta decidieron organizarse y constituir un movimiento social?, es necesaria la pregunta sobre la presencia de solidaridades y creencias compartidas que constituyan una sensación de pertenencia (elemento básico para la conformación de un movimiento). En otras palabras, y como ha sido expuesto en el apartado 4, para que la acción colectiva sea posible en el tiempo los individuos y grupos deberán determinar algún tipo de identidad colectiva que les permita accionar junto con otros y definir el contenido de las relaciones en conflicto; aunque luego en la interacción con aliados y antagonistas estará sujeta a redefinición (Melucci, 1989).

Una vez las asambleas organizadas y la gente considerándose como "asambleísta", el problema que surge es el de cómo seguir sosteniendo la acción colectiva. Para que el movimiento se mantenga en el tiempo es requisito que, a su vez, domine un sistemático optimismo (o imperativo moral) que permita a los activistas sobrevaluar las posibilidades de éxito (Rucht y Neidhardt, 2002). Este optimismo pocas veces perdura si no hay un elemento ideológico que le dé sentido a los momentos de persecución, represión, menos impacto y visibilidad.

GRÁFICO 8.1: *EMERGENCIA DE UN MOVIMIENTO SOCIAL: ESQUEMA COGNITIVO*



Fuentes: Cotta, della Porta y Morlino (2004); Gamson (1992); Melucci (1989); Rucht y Neidhardt (2002); Snow y Benford (1992); Zald (1999).

En resumen, para que un movimiento surja es necesario que se produzca una muy compleja combinación de elementos del contexto (*oportunidades políticas*), y que ante esto las personas interpreten la existencia de una situación donde deben participar (*marcos interpretativos*), lo que será posible y se sostendrá en el tiempo gracias a sus vínculos y lazos previos (*redes de reclutamiento).*

7. LA ORGANIZACIÓN DEL MOVIMIENTO

¿Cómo extender en el tiempo los reclamos surgidos en la protesta? Es ésta una pregunta central si los activistas pretenden producir impactos que vayan más allá del momento inmediato de una manifestación. Por ello para muchos investigadores la respuesta es clara y

unívoca: organizándose con otros en un movimiento social. Aunque hasta este punto hay bastante acuerdo entre los académicos, no existe uno equivalente sobre cómo organizar el movimiento. Gran parte de los debates se han concentrado en este dilema desde 1970 con el surgimiento de la teoría de la movilización de recursos. Al poner el énfasis en el carácter racional y organizado de los movimientos sociales, se ha buscado definir la forma organizativa típica (y preferible) *para* un movimiento.

Ante todo, es imprescindible recordar que una organización no debe ser confundida con un movimiento social, aunque en él contenga diversas formas organizativas. En otras palabras, la organización *Amnistía Internacional* no es el movimiento por los derechos humanos, pero sí es parte de este movimiento junto con muchas otras organizaciones, redes, grupos informales, etc. Sus características específicas no deben trasladarse al movimiento en su conjunto.

7.1. Debate 1970-1980: Modelo OMS vs. Modelo SPIN

Para Robert Michels (1969 [1911]) la organización y los líderes inevitablemente minan el principal poder de un movimiento: la disrupción del orden establecido. Al establecer estructuras organizativas con burocracias permanentes los movimientos se convierten en partidos de masas con el sólo objeto de obtener cargos públicos, dejando de lado sus ideales para, simultáneamente desradicalizarse e institucionalizarse. Esta tendencia –la "ley de hierro de la oligarquía"– que el autor observó en el movimiento y partido socialista alemán de principios del siglo XX, se ha considerado un patrón universal en la evolución organizacional de un movimiento social (Alberoni, 1968; Piven y Cloward, 1977).

Eric Hobsbawm (2001 [1959]), sin embargo, ha afirmado lo contrario. Las protestas y acciones colectivas beligerantes no lograrán superar un estado naciente "primitivo" sin el establecimiento de dirigentes y estructuras que permitan evitar que la movilización inicial se desintegre rápidamente. Sobre la base de este argumento, y considerando la existencia de una organización como algo no sólo necesario sino positivo, dos de los principales exponentes de la teoría de la movilización de recursos, John McCarthy y Mayer Zald (1977) propusieron el término **organización de movimiento social**. En palabras de los autores: *"Una organización de movimiento social (OMS) es una compleja, o formal, organización que se identifica con los objetivos y preferencias de un movimiento social o un contra-movimiento e intenta implementar estos objetivos"* (McCarthy y Zald, 1977: 1218). De esta manera buscan explicar cómo los movimientos se organizan, establecen objetivos y estrategias ante los cambios en el contexto político. Aunque los autores reconocen que una OMS no es un movimiento, consideran que la identificación de la o las principales OMS con el movimiento es tan profunda que es posible observar por medio de éstas el accionar de un movimiento social, criticando los enfoques clásicos sobre la irracionalidad y espontaneidad de los movimientos (Kornhauser, 1959), o el efecto nocivo de la organización (Michels, 1969).

Esta propuesta en las décadas de 1970 y 1980 abrió un debate sobre el modelo organizativo ideal. Mientras ciertos autores (Gamson, 1975; McCarthy y Zald, 1977) proponían una organización burocrática centralizada como la ideal; otros (Gerlach y Hine, 1970; Gerlach, 2001) consideraban que la estructura informal y descentralizada era la más efectiva.

El primero de los planteos afirmaba que "*… una estructura formalizada con una clara división del trabajo maximiza la movilización, al transformar compromisos difusos en roles claramente definidos, y que una estructura centralizada de toma de decisiones aumenta la capacidad de intervención inmediata, al reducir los conflictos internos"* (Jenkins, 1994: 24). De

esta manera, una estructura organizacional sólida permitiría sostener la movilización más allá de los ciclos de protesta, favoreciendo la innovación táctica y un mayor impacto sobre el entorno (Gamson, 1975).

Una de las tipologías más claras fue elaborada por Dieter Rucht (1999), quien definió tres tipos-ideales de estructuras organizativas. Este autor identifica dos tipos-ideales de OMS con estructuras formales, constitución legal, jerarquías internas, elecciones por el liderazgo de la organización, personal profesional (muchas veces rentado) y métodos de recaudación de fondos:

a. Modelo de partido: *"…caracterizado por su especial interés en el proceso electoral, los partidos políticos y también por su dependencia de una organización formal"* (Rucht, 1999: 266);

b. Modelo de grupo de interés: *"…caracterizado por la gran importancia que desde él se concede a la posibilidad de influir en el mundo de lo político (por ejemplo por medio de los 'lobbies') y su dependencia de una organización formal"* (Rucht, 1999: 266).[3]

Mientras el modelo de partido posee una amplia membresía, con importante participación directa de los interesados, el modelo de grupo de interés se caracteriza por tener una membresía nominal o muy baja, son muy profesionalizados e intentan influenciar en políticas públicas que no los afectan directamente, sino que lo hacen en nombre de los intereses o necesidades de algún grupo.

Un ejemplo de modelo de partido es la *Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat* (FTV) del movimiento piquetero. Su preocupación central es la lucha por la inclusión social y la vivienda de sectores empobrecidos y desocupados, en particular de los suburbios de la provincia de Buenos Aires, pero no agota su interés en la protesta social. Aunque los interesados participan directamente en las actividades de la organización, y ésta tiene intereses electorales, no se ha convertido en partido político, sino que se alía con el Partido Justicialista y presenta candidatos a elecciones nacionales y provinciales, ocupando sus dirigentes cargos públicos (Svampa y Pereyra, 2004: 44-49).

La organización ecologista *Greenpeace,* empero, es un ejemplo de modelo de grupo de interés. Posee una membresía nominal cuyo aporte central es el pago de una cuota mensual para el sostenimiento de pequeños grupos de activistas rentados que desarrollan campañas nacionales e internacionales de alto impacto mediático por la defensa del medio ambiente. Mientras realiza campañas específicas de protesta, también elabora documentos técnicos sobre temas clave y realiza esfuerzos de *lobby* en conferencias internacionales de las Naciones Unidas para influenciar en las decisiones de los Estados.

Dieter Rucht, junto con los dos modelos previos, que mayormente se engloban en la propuesta de una organización formal y jerárquica, reconoce la existencia de un tercer tipo-ideal:

c. Modelo de bases: *"…caracterizado por una estructura relativamente laxa, informal y descentralizada, muy centrado en la protesta política radical, no sujeta a reglas y con una gran dependencia del grado de compromiso de sus partidarios"* (Rucht, 1999: 266).

Este último se inscribe en la propuesta de una estructura informal y descentralizada como el modelo ideal (Gerlach y Hine, 1970; Gerlach, 2001). Sostenidos en el principio de la democracia directa, enfatizando la toma de decisiones colectivas por los participantes,

el **modelo SPIN** (por sus siglas en inglés: *segmented, polycentric and integrated network*) se define por ser:

- **a.** Segmentado: compuesto por muchos y diversos grupos independientes, pero que se fusionan o dividen.
- **b.** Policéntrico (o descentralizado): por carecer de un liderazgo centralizado y membresía formal, y
- **c.** Reticular: una estructura en la que *"…las células o nodos están vinculados entre sí, no a través de un punto central, sino más bien por juegos entrecruzados de relaciones personales y otros vínculos intergrupales"* (Gerlach y Hine, 1970: 55).

A pesar de que este modelo puede ser considerado como el más amplio ya que no sólo definiría las características de la principal OMS en un movimiento social, sino también la forma organizativa del movimiento como tal; en general se lo ha presentado como un modelo alternativo al propuesto por John McCarthy y Mayer Zald. Es por ello que en el mismo sentido que el anterior, se han destacado sus beneficios: *"El estilo de organización SPIN apoya un crecimiento organizacional rápido a pesar de enfrentarse a una fuerte oposición, inspira el compromiso personal, y se adapta flexiblemente a los rápidos cambios en las condiciones [del ambiente]"* (Gerlach, 2001: 303).

El movimiento asambleario de Buenos Aires es un ejemplo de modelo SPIN. En las protestas de diciembre de 2001 presentadas en el apartado 6, las personas expresaban profunda desconfianza hacia los dirigentes, lo que produjo que buscaran organizarse de la manera más horizontal y descentralizada posible: 113 asambleas barriales independientes. El movimiento no se constituyó como una (o varias) OMS centralizadas o como una organización que buscaba aliarse para presentar candidatos, sino en un movimiento segmentado en asambleas independientes entre sí, descentralizado en una organización profundamente horizontal y que rechazaba los liderazgos fuertes; y reticular, es decir, donde se impulsaban múltiples formas de vinculación entre las asambleas y sus aliados (Rossi, 2005a: 141).

Las características del modelo de la OMS y el SPIN que permiten comprender este caso como –entre otros– los de la FTV y *Greenpeace*, son sintetizadas esquemáticamente en la Tabla 8.2.

TABLA 8.2: *MODELOS DE MOVIMIENTO SOCIAL: DEBATE ORGANIZATIVO 1970-1980*

	Modelo de la OMS	**Modelo SPIN**
Estructura	Centralizada y burocrática	Descentralizada e informal
Forma	Profesionalizada (rentada)	Aficionada (no rentada)
Estabilidad	Alta por capacidad de rápida respuesta	Alta por capacidad de adaptación
Membresía	Media a baja y con cuota (sin control de agenda)	Ninguna, pertenencia informal (definición colectiva de agenda)
Movilización	En nombre de otros a quienes dicen representar/apoyar	Directa por los interesados y mayormente radical
Nexos	Principalmente formales	Informales e inestables
Difusión	Por redes de solidaridad preexistentes	Por las redes que conforman el movimiento

Fuentes: Jenkins (1994); Gamson (1975); Gerlach y Hine (1970); Gerlach (2001); McCarthy y Zald (1977); Oberschall (1973); Rucht (1999).

Más allá de las ventajas que cada enfoque se autoadjudica, cada uno ha permitido diferentes avances en el conocimiento de las características de los movimientos. El modelo de la OMS favoreció el estudio comparado de diversas organizaciones en varios países de Europa, considerando sus niveles de formalidad, profesionalización, división interna del trabajo, métodos de coordinación interna, de financiación y tamaño de la membresía (Kriesi, 1999). También permitió realizar análisis de patrones de evolución organizacional, demostrando que la burocratización es una de varias opciones posibles (Kriesi, 1999; della Porta y Diani, 1999: 148-149). El modelo SPIN, por su lado, sentó parte importante de las bases para la definición más acabada de los movimientos sociales presentada en el apartado 4 (Diani, 1992, 2003a, 2003b).

7.2. Debate 1990-hoy: Modelo de redes transnacionales de activistas vs. Modelo de movimientos alter-globalización

A partir de la expansión de las tecnologías de las comunicaciones con el surgimiento de la Internet y la amplificación de la globalización, las formas de organización parecen estar cambiando. Esto ha provocado el resurgimiento de las controversias sobre la explicación de cómo se organizan, en este caso, los más recientes movimientos alter-globalización (Bennett, 2003, 2005a; Ghimire, 2005; Keck y Sikkink, 1998; Rucht, 2005; Sikkink, 2003; Tarrow, 2005).

La muy influyente obra de Margaret Keck y Kathryn Sikkink (1998) propuso la definición de las nuevas formas de organización transnacional imperante en la actualidad. Las autoras las llamaron **redes transnacionales de activistas** (o *transnational advocacy networks*), las que se diferencian de los movimientos transnacionales por no generar acciones coordinadas de movilización en diversos países, sino por ser: *"…configuraciones más informales* [que las ONG] *de actores no estatales. Las redes son conjuntos de actores cuya vinculación traspasa las fronteras nacionales, que están unidos por valores comunes, por intercambios de información y servicios, y por discursos compartidos"* (Sikkink, 2003: 303).

Estas redes transnacionales de activistas no sólo intentan influir en las políticas públicas, sino que aprovechando la difusión de las comunicaciones y los foros internacionales realizados o promovidos por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales o regionales (Mercosur, Unión Europea, Organización de Estados Americanos [OEA], etc.), buscan *"… transformar los términos y la naturaleza de los debates"* (Keck y Sikkink, 1998: 2).

Lance Bennett (2003; 2005a), por su parte, ha estudiado el impacto de las comunicaciones en los movimientos sociales, identificando una serie de importantes modos en los que el activismo transnacional está siendo transformado. Según este autor, los movimientos actuales toman la forma de redes difusas, donde la identificación del individuo con el movimiento es más laxa, permitiendo la introducción de una multiplicidad de intereses diversos. Esto se debe a que las ideologías resultan menos centrales en la constitución de los grupos, y a que las organizaciones nacionales y locales con importantes estructuras y bases sociales son menos significativas para el desarrollo de campañas. Finalmente, estas tecnologías han aumentado los beneficios estratégicos de las comunicaciones virtuales y de las organizaciones pequeñas y de escasos recursos, promoviendo campañas rápidas e intensivas que "saltan" de un tema a otro.

El autor reconoce que el impacto de las comunicaciones no es idéntico en las organizaciones con más antigüedad y recursos, que en las nuevas que tienden a rechazar las formas

tradicionales de hacer política. Mientras las viejas utilizan las comunicaciones para amplificar sus funciones tradicionales y establecer redes transnacionales de activistas, las nuevas buscan explorar diferentes paradigmas organizativos basados en la Internet y la noción de redes (Bennett, 2003: 145). Estas últimas –**el modelo de los movimientos alter-globalización**– demuestran para Lance Bennett (2005a) que se ha ingresado en una nueva generación de organización de los movimientos transnacionales. Ya no responden al modelo de la OMS ni al de las redes transnacionales de activistas, sino que parten del modelo SPIN, adaptando y siendo moldeados por las tecnologías de las comunicaciones.

Independientemente de que los argumentos pueden ser criticados por sobrevaluar el poder unívoco de las comunicaciones (Rossi, 2010), este aporte posibilita reabrir el debate sobre la organización ideal (sintetizado en la Tabla 8.3).

TABLA 8.3: *MODELOS DE MOVIMIENTO SOCIAL: DEBATE ORGANIZATIVO 1990-HOY*

	Modelo de la red transnacional de activistas	**Modelo de los movimientos alter-globalización**
Estructura	Centralizada con organizaciones líderes	Policéntricas, distribuidas
Forma	Coaliciones estratégicas con intermediarios políticos	Grupos de afinidad y campañas permanentes
Estabilidad	Por temas/objetivos. Las identidades por organización crean fracturas entre líneas internas	Código organizacional de diversidad inclusiva crea redes densas con vínculos débiles
Membresía	Baja (pago de cuota) sin control de agenda	Ninguna, pertenencia informal (definición colectiva de agenda)
Movilización	Campañas estratégicas, activación de miembros	Calendario permanente de protestas basado en la infraestructura tecnológica
Nexos	Por intermediación de políticos de alto nivel (y alto costo)	Sin (o con muy poca) intermediación
Difusión	Entre redes homogéneas	Por redes de diverso tipo

FUENTE: ADAPTADO DE BENNETT (2005A: 215, TABLA 9.2).

Aunque en los debates sobre la forma organizativa muchas veces está implícita la apreciación del autor sobre la forma "ideal" (por eficiencia-eficacia, o por valoraciones de todo tipo), es importante destacar que los organizadores de un movimiento difícilmente adopten de modo puro cualquiera de estos modelos ideales. Generalmente, los activistas que mayor influencia tienen sobre el movimiento u organización (sean sus líderes reconocidos o no) deben dirimir un dilema central: *"… crear modelos organizativos que sean suficientemente firmes como para resistir a sus oponentes, pero lo bastante flexibles para cambiar con arreglo a las circunstancias y nutrirse de la energía de su base"* (Tarrow, 1997: 237). Pero esta decisión no es exclusivamente utilitaria, resulta importante recordar que la organización del movimiento expresa principios y valores de sus miembros, quienes generalmente articulan en ella una voluntad de experimentar con formas organizativas en una especie de *"… laboratorio donde los actores ensayan su capacidad de desafiar los códigos culturales dominantes"* (Melucci, 1989: 74).

8. EL PODER DEL MOVIMIENTO: LA PROTESTA

Los movimientos sociales son mucho más que una maquinaria al servicio de la protesta, pero este modo de expresión política –como es posible apreciar en todos los ejemplos– es el

que más utilizan. El acudir a esta forma de desafío público no es exclusivo de los movimientos sociales, también los partidos políticos y los grupos de interés a veces recurren a la protesta, solos o en alianza con movimientos.

> *No obstante, la protesta (particularmente en su máxima innovación y radicalización) ha sido considerada como una forma de acción típica de los movimientos sociales porque, a diferencia de los partidos políticos y los grupos de presión, poseen escasos canales a través de los cuales pueden acceder a los que toman decisiones* (della Porta y Diani, 1999: 170).

La carencia de recursos económicos, organizaciones estables y vínculos de acceso privilegiado al Estado son –como ha sido expuesto en la introducción– los que llevan a que las personas utilicen esta forma de acción colectiva para expresar sus intereses. Como incluso en numerosas ocasiones los grupos que recurren a la protesta carecen de representación en las instituciones formales y sus actores privilegiados (en especial los partidos y los actores corporativos), muchas veces la protesta es la única forma de manifestar el descontento, exigir el cumplimiento de derechos o evitar algún perjuicio. La protesta, al igual que los movimientos, tiene un carácter político y se dirige a las autoridades. Pero, a diferencia de éstos, puede suceder sin una organización preexistente, y no siempre produce movimientos. Asimismo, *"… son más discontinuas, más cortas como acción propiamente dicha y además menos previsibles"* (Giarracca y Bidaseca, 2001: 25). De todas maneras, la protesta pública y colectiva, con sentido político es considerada el método de expresión por excelencia de los movimientos sociales. Por **protesta** se entiende:

> […] *los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general con referencia directa o indirecta al Estado). En este sentido, cabe remarcar que el concepto se limita a partir de su carácter contencioso e intencional, por un lado, y de su visibilidad pública, por el otro* (Schuster y Pereyra, 2001: 47; Schuster, 2005: 56).

8.1. La protesta: su repertorio y sus lógicas

Algunas formas de protesta son las movilizaciones masivas en plazas y calles, las sentadas, las barricadas, los boicot, los cortes de rutas o piquetes, los cacerolazos, la recaudación de firmas para exigir una medida o ley, y las huelgas sindicales.[4] Incluso ciertos autores consideran que el enviar una carta a un periódico, publicar una solicitada o desarrollar campañas de difusión por correo electrónico o desde una página de la Internet son formas de protesta (Rucht, 1998). La diversidad es muy amplia, pudiendo surgir variantes y evolucionar a través del tiempo.

Sin embargo, desde el siglo XVIII el repertorio de protesta ha permanecido básicamente intacto. **Repertorio de protesta** significa: *"… la totalidad de los medios de los que dispone [un grupo] para plantear exigencias de distinto tipo a diferentes individuos o grupos"* (Tilly, 1986:2). Esta definición *"… identifica un conjunto limitado de rutinas que son aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso deliberado de elección. Los repertorios son creaciones culturales aprendidas, ellos no derivan de formas abstractas filosóficas o tienen lugar como resultado de propaganda política; ellos emergen de la lucha…"* (Tilly, 1995: 26). En otras palabras, es el conjunto de acciones colectivas de las que dispone una población en un determinado momento (Tilly, 1978). Aunque los cortes de rutas parecen ser un nuevo invento del movimiento piquetero, éste ya era realizado por los movimientos obrero y anarquista desde fines del 1800. Los gru-

pos de desocupados y aliados que conforman el movimiento piquetero no "inventaron" esta protesta, sino que adoptaron un repertorio aprendido históricamente del movimiento obrero, redefiniéndolo en su contexto actual. El término **repertorio de protesta** se refiere a este tipo de herramientas culturalmente disponibles.

El repertorio actual –como ya se ha dicho– ha surgido en el siglo XVIII y perdura hasta la actualidad. Esto se debe a que la evolución de un repertorio de protesta es un proceso sumamente lento y que responde a grandes transformaciones. Los tres grandes procesos que han determinado el repertorio actual son: la creación del Estado-nación, el desarrollo del capitalismo y la emergencia de los medios de comunicación masivos (Tarrow, 1997; Tilly, 1986, 1995, 2004; Tilly, Tilly y Tilly, 1975). Su resultado ha sido la constitución del **repertorio modular de la protesta**, el que posee como características distintivas (Tarrow, 1997: cap. 2):

a. Perspectiva nacional: supone la coordinación de varios espacios locales.

b. Autonomía respecto del Estado: no implica la sustitución temporal o caricaturesca de quienes tienen el poder; y

c. Modularidad: puede ser reproducido por diversos actores para alcanzar variados objetivos.

El movimiento por los derechos civiles liderado por Martin Luther King Jr. en su lucha contra la segregación racial en el sur de los Estados Unidos adoptó la desobediencia civil pacífica. Este repertorio, que incluyó las sentadas en espacios públicos, fue tomado del movimiento independentista de la India liderado por Mahatma Gandhi. La modularidad permite que un mismo tipo de protesta sea aplicado en lugares muy distintos y ante circunstancias tan disímiles como la que debió enfrentar un caso y el otro.

En el repertorio modular de la protesta conviven **tres lógicas**, cada una sustentada en un principio diferente, las que pueden combinarse. Todas ellas representan el poder con el que cuenta esta forma de acción colectiva:

a. La lógica del potencial daño material: el principio es el de la violencia política, el que implica infligir las mayores pérdidas materiales posibles a aquel que es considerado antagonista. La protesta es disruptiva, es decir busca alterar el desenvolvimiento de la vida política cotidiana, concentrando la atención sobre quienes reclaman y sus objetivos, es por ello que *"… un cierto componente de disturbio material está presente en las más diversas formas de protesta"* (Cotta, della Porta y Morlino, 2004: 130). Como dicen estos autores: *"Es claro que la quiebra de la rutina tiene sobre todo un valor simbólico:* […] *el efecto que estos actos tienen como deslegitimador del Estado como monopolizador de la fuerza legítima"* (Cotta, della Porta y Morlino, 2004: 130).

b. La lógica de los números: el principio es el de la democracia representativa, demostrando que existe una mayoría en un tema determinado que piensa diferente respecto de los representantes (DeNardo, 1985). *"Entonces, cuanto mayor sea el número de los manifestantes tanto mayor será no sólo el disturbio producido en el momento inmediato, sino también el potencial de pérdida de consenso para el gobierno que no acepte negociar con ellos* [los manifestantes]*"* (Cotta, della Porta y Morlino, 2004: 130).

c. La lógica del testimonio: el principio es el de la democracia participativa, donde el poder emana del esfuerzo personal y no de una autoridad formal. Como señalan:

> *"Estas acciones buscan demostrar un fuerte empeño por un fin considerado de vital importancia para la suerte de la humanidad. El objetivo principal de los activistas es demostrar, con el propio ejemplo, la posibilidad de lograr colectivamente los objetivos universales en vista"* (Cotta, della Porta y Morlino, 2004: 131). Muchas veces puede implicar acciones que ponen en riesgo la vida del manifestante, como son ciertos actos de desobediencia civil pacífica.

Estas lógicas pueden coexistir, como surgir en formas diferentes. Una manifestación masiva de estudiantes que pacíficamente se oponen a una reforma educativa sentados en la calle implica la lógica de los números, mostrando que los directos interesados no están de acuerdo con el gobierno. Al debatir en asamblea cómo debería ser la reforma educativa, la lógica del testimonio entra en escena: los manifestantes expresan con el ejemplo el modo en que creen que debería tomarse esta decisión (consultándolos, de manera horizontal, etc.). Si incluso la calle que cortan es una avenida central de la ciudad por su valor simbólico o material, la lógica del daño material está presente. El deseo es ser vistos por el gobierno y la población en general (muchas veces intentando atraer a los medios de comunicación), concentrando la atención de quienes toman decisiones o de potenciales aliados, mostrando el poder de alterar el orden imperante –produciendo algún perjuicio– si no son escuchados.

8.2. Represión policial

La represión policial es central para la comprensión de la protesta ya que afecta de sobremanera las posibilidades de protestar y el tipo y alcance de la acción colectiva, divergiendo en los diferentes sistemas políticos (Duyvendak y Giugni, 1995; Koopmans y Kriesi, 1995). Si bien los medios masivos de comunicación sobredimensionan y presentan constantemente la violencia en las protestas, ésta es más bien la excepción antes que la regla (McPhail y McCarthy, 2005). Debido a que la policía y los manifestantes "aprenden" a evitarla en el curso de su interacción, los eventos donde se desencadenan confrontaciones violentas resultan menores cuanto mayor experiencia tengan las partes (della Porta, 1995, 1999; McPhail y McCarthy, 2005).

Donatella della Porta (1995, 1999) ha elaborado una tipología de la represión policial basada en: el rango de comportamientos y grupos disidentes considerados prohibidos (posición tolerante versus represiva de la policía hacia los manifestantes); y la lógica dominante de intervención policial (uso reactivo de la fuerza versus uso proactivo de los servicios de inteligencia y la disuasión). Esta clasificación la ha llevado a afirmar que las estrategias represivas afectan el repertorio de protestas, y éstas, las formas de reprimir y el accionar policial.

A su vez, Myra Marx Ferree (2005) ha argumentado que en las democracias contemporáneas la represión está mayormente descentralizada y no es únicamente física. Ya que muchos movimientos se concentran en el cambio cultural, éstos no padecen de una represión "dura" (violencia física), sino de una "blanda", de tipo cultural, sufriendo de marginación, silenciamiento y estigmatización. Por su parte, Ruud Koopmans (2005) afirma que la relación entre los grupos disidentes y la represión no es directa, sino que está mediada por la prensa y en especial por la televisión. La decisión de las autoridades de reprimir está basada menos en las acciones específicas del grupo, que en la percepción negativa de la opinión pública hacia estos manifestantes.[5]

8.3. Ciclos de protesta

La protesta no es constante, sino que sigue un patrón de flujo y reflujo. Los llamados "ciclos de protesta", momentos donde se intensifica la acción colectiva, representan los períodos de movilización visible, pero los movimientos sociales no se encuentran en un estado de activación permanente. Éstos siguen períodos de latencia y visibilidad. En los primeros construyen los recursos de solidaridad e identidad que permiten establecer el marco cultural sobre el que ejercitan la democracia directa, colaboran con diversas causas, etc. En suma *"…* [es cuando] *practican significados alternativos de la realidad"* (Melucci, 1989: 71). Esto posibilita la acción visible cuando las oportunidades políticas lo favorezcan.

Cuando emerge la protesta y se desenvuelven los mecanismos para la aparición de un movimiento, el mismo se encuentra en el período de visibilidad, es decir cuando se expresa en el espacio público. Este período llamado **ciclo de protesta**, implica:

> […] *una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución* (Tarrow, 1997: 263-264).

Los ciclos se desarrollan a escala nacional, regional o mundial, con períodos de intensidad que pueden llegar a durar más de una década, como fue el caso de Italia entre 1965 y 1983. En los primeros años se produjo una importante cantidad de huelgas y marchas masivas por obreros y estudiantes (hasta 1972), las que fueron declinando a medida que el conflicto político se radicalizaba y grupos violentos como las *Brigate Rosse* incrementaban sus actos terroristas (superando los 250 en 1978). Esto fue produciendo el declive del ciclo, concluido con la persecución política de las *Brigate Rosse* y la desmovilización de la mayoría de las personas que antes participaban en eventos de protesta (della Porta, 1995; Tarrow, 1989). Es importante notar que un ciclo de protesta no necesariamente termina como sucedió en Italia. Muchas veces, como en el caso de los cacerolazos en la Argentina, la protesta sufrirá de creciente rutinización, perdiendo su poder disruptivo y agotándose a sí misma (Rossi, 2005b).

9. MOVIMIENTOS SOCIALES EN SU CONTEXTO POLÍTICO: ESTUDIOS COMPARADOS

Horrorizado por la violencia y las pérdidas que él y su clase habían sufrido durante las revoluciones de 1830 y 1848 en Francia, el noble Alexis de Tocqueville se preguntó por qué tales hechos habían sucedido en su país. Su inquietud lo llevó a buscar qué diferenciaba a Francia de la otra nación donde la participación popular era igualmente incipiente: los Estados Unidos. Luego de un viaje por este país publicó la primera parte de *La democracia en América* (1835) donde intentaba develar las características de esta particular forma de gobierno, tarea continuada en 1840. En 1856 publica *El Antiguo Régimen y la revolución*, buscando explicar por qué en el siglo XVIII se había originado un proceso irreversible que desembocaría en la Revolución Francesa de 1789. Su interés central fue siempre comprender cómo y por qué dos países emprendieron caminos diferentes hacia un mismo régimen.

Para los investigadores sobre movimientos sociales la obra de Alexis de Tocqueville representa el primer análisis comparado sobre las diferencias en las características del Estado y sus efectos sobre la participación política no institucional. El pensador galo argumentó que la existencia en los Estados Unidos de un Estado débil (por carecer las colonias que le dieron origen de una autoridad central común y basarse en experiencias arraigadas de autogobierno local) conlleva una sociedad civil fuerte que desarrolla organizaciones sociales para articular sus intereses. Por lo tanto, la protesta en ese país será constante, pero pacífica y desde abajo, no sufriendo períodos de violencia extrema y floreciendo la democracia. En cambio, en Francia la existencia de un Estado fuerte (centralizado y concentrando la casi totalidad de las funciones sociales debido al legado de la experiencia del Estado absolutista) conlleva una sociedad civil débil (con bajo nivel de autoorganización). Esto llevará a que se desarrollen episódicas, pero violentas revueltas como las que vivió desde 1789.

Siguiendo el camino de Alexis de Tocqueville, durante el siglo XX se realizaron los primeros estudios comparados de movimientos sociales en las dos orillas del Atlántico. Peter Eisinger (1973) comparó varias ciudades de Estados Unidos con el objetivo de examinar cuándo las oportunidades políticas eran más promisorias para la emergencia de la protesta. En Inglaterra, Herbert Kitschelt (1986), en cambio, desarrolló el primer trabajo comparado transnacional para comprender de qué manera las características institucionales influenciaban en el desarrollo e impacto del movimiento antinuclear.

Los movimientos están siempre orientados al conflicto y son en esencia políticos, entonces la pregunta sobre el medio político donde interactúan resulta elemental para comprender su naturaleza. Tanto es así que muchos investigadores han argumentado que *"… la naturaleza y desarrollo de los movimientos no puede ser entendida sin la referencia al rol central del Estado"* (Jenkins y Klandermans, 1995: 3). Mayormente concentrados en las variables nacionales y estatales, los estudios sobre la relación entre el movimiento y su entorno han producido una fecunda literatura comparada con el objeto de dilucidar: *¿qué explica las distintas estrategias, tácticas y posibilidades de impacto de los movimientos sociales en los diferentes países?*

9.1. La influencia de los aspectos estables y formales I: las primeras contribuciones

La emergencia del enfoque del proceso político y su argumentación en torno a las oportunidades políticas –a pesar de ciertas críticas (Tarrow, 1997)– permitió desarrollar estudios comparados transnacionales. La hipótesis subyacente a todos ellos es la que Alexis de Tocqueville esbozó hace más de ciento setenta años, a saber: *la mayor apertura del sistema político a los movimientos está determinada por el número y la diversidad de puntos de acceso al sistema.*

Herbert Kitschelt, a partir de una redefinición del concepto de oportunidades políticas que ya no sólo busca explicar el *porqué* del surgimiento, sino *las causas de las tácticas e impacto* una vez en la escena política nacional, afirma que *"… la estructura de oportunidades políticas funciona como 'filtros' entre la movilización del movimiento y las elecciones estratégicas y su capacidad de cambiar el entorno social"* (Kitschelt, 1986: 59). De esta manera, resulta central el estudio del grado de apertura o cierre del sistema político a la influencia de los movimientos (Eisinger, 1973), y la fortaleza o debilidad del Estado para responder a las demandas si éstas producen impacto (Kitschelt, 1986). Para llevar adelante esta tarea delimitó siete funciones de la oportunidad política (o "sistema político" para evitar confusiones con las formulaciones

sobre la emergencia), las cuales pueden dividirse en cuatro de *input* y tres de *output*. La primera de ellas, en relación con el grado de apertura del sistema político, consta de:

a. El nivel de fragmentación del sistema de partidos: cuanto más centrífuga sea la competencia más difícil será confinar la articulación de intereses únicamente a la política electoral.

b. La capacidad del poder legislativo para desarrollar y controlar políticas públicas independientemente del poder ejecutivo: siendo que el parlamento parte en su conformación de la representación proporcional, éste es considerado en una situación donde debe responder a los reclamos y rendir cuenta a los electores más que el ejecutivo (lo que hace al primero más permeable).

c. El patrón de intermediación entre los grupos de interés y el ejecutivo: cuanto más pluralista sea el sistema, más fluidos serán los vínculos posibles de los movimientos; y

d. La existencia de canales efectivos para la formación de compromisos y consensos sobre las políticas públicas: esto determinará el nivel de agregación de intereses por medio de mecanismos viables para la construcción de coaliciones que hagan efectivas las demandas.

Las funciones que –por el lado del *output*– determinan la capacidad del sistema político para implementar las demandas de los movimientos, es decir, la fortaleza del gobierno para formular e implementar sus decisiones, son:

a. El grado de centralización del aparato estatal: cuanto menos descentralizada sea la estructura del Estado, más fácil resultará para el gobierno nacional la ejecución de sus decisiones, al requerir menos negociaciones.

b. El grado de control del gobierno sobre los actores del mercado económico: cuanto más peso tenga en el sector financiero, en la producción del producto bruto y en el empleo total, más efectivas serán sus políticas públicas; y

c. El grado de relativa independencia y autoridad del poder judicial en la resolución de los conflictos políticos: cuanto más independiente, más difícil será la toma unilateral de decisiones políticas por el poder ejecutivo.

A partir de esta serie de funciones de *input* y *output*, Herbert Kitschelt comparó la relación con el Estado del movimiento antinuclear en Estados Unidos, Francia, Suecia y Alemania Occidental entre 1973 y 1984, concluyendo que la combinación entre el grado de apertura y de fortaleza de cada Estado determinará las estrategias de los movimientos sociales de diversas maneras:

a. Si el sistema político es abierto y débil, los movimientos tenderán a adoptar estrategias asimilativas, *"… los movimientos intentarán trabajar por medio de las instituciones establecidas porque las estructuras de oportunidad política ofrecen múltiples puntos de acceso"* (Kitschelt, 1986: 66).

b. Si el sistema político es cerrado y fuerte, pudiendo poner barreras a quienes lo desafíen, *"… los movimientos intentarán adoptar estrategias confrontacionales y disruptivas orquestadas fuera de los canales establecidos…"* (Kitschelt, 1986: 66).

Las características del contexto a su vez facilitarán o impedirán el impacto del movimiento, pudiendo tener un efecto procedimental, sustantivo (Gamson, 1975) o estructural (Kitschelt, 1986). En la próxima sección serán analizados en detalle los distintos tipos de cambio político que producen los movimientos, aquí resulta interesante tan sólo notar el modo en que las dimensiones del contexto determinan estrategias e impactos de los movimientos. Finalmente Herbert Kitschelt afirma que:

a. Estados Unidos tiene un sistema político débil y abierto, por ello es más fácil para los movimientos influir, pero se logran éxitos moderados; en cambio,

b. Francia tiene un sistema cerrado y fuerte, y por tanto es difícil conseguir influir, pero los logros de los movimientos serán más cruciales.[6]

9.2. La influencia de los aspectos estables y formales II: nuevos estudios comparados

La labor iniciada por este estudio precursor ha abierto las puertas a una nueva generación de investigaciones comparadas (Jenkins y Klandermans, 1995; Kriesi, Koopmans, Duyvendak y Giugni, 1995) las que –en la mayoría de los casos– han intentado expandir y refinar las hipótesis originales.

En referencia a la distribución territorial del poder, se ha estudiado con sumo detalle los efectos de los regímenes federales y unitarios, observando que la **distribución territorial del poder** produce en los movimientos tres principales efectos (Giugni, 1997):

a. Los movimientos tienden a reproducir las estructuras organizativas del país en el que se desenvuelven, estableciendo OMS orientadas exclusivamente hacia el nivel nacional en los regímenes unitarios y tendiendo a producir diversos niveles (municipales, provinciales y nacionales) en los federales.

b. El repertorio de acciones de protesta será más moderado en los regímenes federales en comparación con los unitarios, ya que el federalismo –por sus múltiples instancias electivas– implica mayores posibilidades de acceso; y

c. El impacto en los diferentes regímenes será opuesto, en los federales será mayormente reactivo y bajo debido a la multiplicidad de puntos de control y negociación (*checks & balances*), mientras que en los unitarios, si el gobierno es aliado, los efectos proactivos serán altos.

Otros aportes se han preocupado por la **distribución funcional del poder**, partiendo de que cuanto mayor sea la división del poder entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, mayor será el número de canales diferentes de acceso. En el sistema parlamentario la apertura será superior que en el sistema presidencial porque este último provee menos canales de toma de decisiones donde influir (della Porta y Diani, 1999: 198; Koopmans y Kriesi, 1995: 29). Sin embargo, en ambos la autonomía del poder judicial será una barrera para la toma de decisiones inconsultas por cualquier autoridad política (Kitschelt, 1986).

La **importancia de los canales de intermediación**, es decir, la centralidad de los partidos políticos, grupos de interés y la burocracia (Koopmans y Kriesi, 1995: 31) como canales excluyentes de toma de decisiones se ha considerado una fuente de exclusión de los movimientos. No obstante, el grado de institucionalización de los procedimientos de democracia directa (plebiscitos y referéndum) pueden implicar una mayor apertura a la influencia

directa de los movimientos, moderando los reclamos y repertorios de acción (Koopmans y Kriesi, 1995: 32-33), y –como es el caso de los cantones alemanes de Suiza– sancionando con la represión y exclusión del proceso de toma de decisiones a quienes no los utilicen como único canal (Kriesi, 1995b: 179).

En un régimen neocorporativo se establecerán procesos de intermediación de intereses para el control sobre la formulación de las demandas (Schmitter, 1981) y para su satisfacción que producirán una disminución en el número e impacto de las protestas (Nollert, 1995). En el caso de América Latina, los canales corporativos resultan muchas veces los únicos disponibles.

Como señala Joe Foweraker*: "En América Latina tanto la Iglesia como las oficiales (y corporativas) organizaciones de trabajadores han probado ser fecundos contextos institucionales para nutrir la movilización social…"* (1995: 67). Por ejemplo, la principal organización del movimiento por la reforma agraria de Brasil, el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) fue creada en 1984 debido a los vínculos que los campesinos del sur del país promovieron gracias al apoyo de una organización de bases de la Iglesia Católica, la *Comissão Pastoral da Terra* (Fernandes, 2000).

Pero estos dispositivos no siempre favorecen la movilización, *"… el Estado en América Latina ha tradicionalmente actuado para cooptar a los movimientos sociales, mayormente por medio de mecanismos corporativos"* (Foweraker, 1995: 65). En resumen, un régimen neocorporativo puede ofrecer mecanismos que favorecen a los movimientos proveyendo de aliados, pero también puede implicar una fuente de desmovilización.

Finalmente, si los partidos políticos resultan actores que monopolizan el proceso de toma de decisiones, en un sistema de partidos altamente estructurado, los movimientos serán marginales. Los casos de Uruguay y Chile, en donde a su vez encontramos Estados fuertes y territorialmente centralizados, resultan claros ejemplos en este sentido, explicando en parte la abrupta desmovilización que sufrieron luego de la transición democrática (Canel, 1992; Schneider, 1992; Hipsher, 1998). En cambio, si el sistema electoral es de representación proporcional, encontrarán más aliados en el sistema de partidos al permitir el acceso de minorías (Kriesi, 1995: 180).

9.3. La influencia de los aspectos dinámicos e informales

Las características formales o más estables del sistema político no son las únicas relevantes en la explicación de las estrategias y el impacto de los movimientos. Sin negar la importancia de lo presentado en el apartado anterior, un estudio completo del contexto político requiere de la consideración por los aspectos dinámicos e informales del espacio donde los movimientos sociales interactúan políticamente.

Hanspeter Kriesi y sus colaboradores (Kriesi, 1995, 1999; Kriesi, Koopmans, Duyvendak y Giugni, 1995), desarrollaron un importante estudio comparado de varios movimientos en cuatro países europeos (Alemania Occidental, Francia, Suiza y los Países Bajos) entre 1975 y 1989, donde han subrayado la necesidad de distinguir entre la estructura formal de un sistema político y las formas en que los actores políticos típicamente las utilizan. Tan importante como los aspectos formales son *"… las premisas informales en el proceder, los entendimientos implícitos y explícitos que emergen en el proceso político y guían la acción de las autoridades"* (Kriesi, 1995: 173). En particular para el estudio de los movimientos sociales y la protesta,

destacan dos aspectos ignorados por los análisis comparados (Koopmans y Kriesi, 1995; Kriesi y Giugni, 1995; Kriesi, 1995):

a. Los procedimientos informales predominantes en relación con los grupos desafiantes: permiten comprender por qué algunos aspectos formales compartidos (por ejemplo, la descentralización territorial del poder), en países diferentes producen efectos disímiles; y

b. La configuración de poder relevante para la disputa con los grupos desafiantes (la distribución del poder y la relación existente entre los actores en un subsistema político determinado): permite entender la interacción del movimiento con los aliados y antagonistas.

Sobre la base de estos aspectos reconocen diversos tipos de **estrategias dominantes** en los procedimientos informales de las autoridades: las excluyentes (represivas, confrontativas o polarizantes) y las inclusivas (facilitadoras, cooperativas o asimilativas) (Kriesi, 1995: 173-174). La combinación de estos tipos de estrategias en sistemas políticos fuertes o débiles, producirán efectos –en parte– diferentes a los que inicialmente se pensaba. En otras palabras, si se considera que además de los aspectos formales del sistema es importante el modo en que los actores políticos han resignificado y reutilizado las estructuras existentes, es posible observar estrategias e impactos diferentes en contextos formalmente similares (Kriesi, Koopmans, Duyvendak y Giugni, 1995).

La importancia de la existencia de aliados influyentes es un elemento básico de las oportunidades políticas para la emergencia de los movimientos sociales. Una vez en escena, estos aliados, en especial los partidos políticos de izquierda y los sindicatos, resultan cruciales para los movimientos. Los sindicatos poseen en general un acceso privilegiado a los canales de toma de decisiones y pueden potenciar el alcance de toda acción de protesta (della Porta y Diani, 1999: 213; Kriesi, 1995).

Entre los aliados disponibles, los partidos políticos de izquierda son los más importantes –por lo menos– en el contexto europeo ya que comparten con los movimientos el electorado/ciudadanía (della Porta y Rucht, 1995). La presencia de partidos aliados, al menos durante las transiciones democráticas de América Latina demostraron ser importantes, tanto como formas de traducir reclamos en políticas públicas, así como fuentes de desmovilización (Rossi y della Porta, 2009).

No debe ignorarse que el impacto de los aspectos estables o formales y dinámicos o informales del contexto político no será absoluto, estático ni igual en cualquier tipo de movimiento social. La magnitud de la relevancia del contexto político sobre la trayectoria de un movimiento *"… es una función [de la] orientación general [*del movimiento]*, del nivel de desarrollo de su infraestructura organizacional y de la estructura del problema con el que se enfrenta"* (Kriesi, 1995: 192). Sólo los movimientos del tipo "instrumental" se verán altamente afectados por los aspectos examinados (Duyvendak y Giugni, 1995; Kriesi, 1995: 192-193).

También es importante tener presente que las acciones de los movimientos y de las autoridades políticas influirán en los subsecuentes encuentros, alterando las estrategias dominantes de las elites y los objetivos, estrategias y –en algunos casos– características de los movimientos (Kriesi y Giugni, 1995: xv).

10. EL IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS SOBRE EL ENTORNO

La gente se reúne y promueve acciones colectivas beligerantes con un objetivo, y aunque éstos pueden ser de muy diverso tipo, en el caso de los movimientos sociales su sentido es intrínsecamente político. Del mismo modo que en el apartado anterior se analizó cómo el entorno moldea –en parte– las estrategias y posibles impactos de los movimientos, en esta sección se presentarán los tipos de cambio social que promueven los movimientos en su contexto. Los movimientos también influyen con sus acciones sobre otros actores (aliados y antagonistas) produciendo transformaciones de diverso alcance que en muchas ocasiones son distintas a las buscadas (Giugni, 1995: 207-209). No obstante, aquí el interés será puesto sobre el impacto que los movimientos producen sobre el entorno, sin distinguir si éste fue perseguido intencionalmente o no. Proceso muchas veces íntimamente vinculado a su evolución como forma de acción colectiva, se expondrá una perspectiva amplia sobre el cambio social.

Una de las primeras y más influyentes tipologías del cambio producido por los movimientos fue elaborada por William Gamson (1975). En ella se establecen diferentes tipos de éxito sobre la base de la alteración concitada en las políticas públicas y tomando en cuenta los niveles de aceptación en el sistema de representación de intereses. Pese a la gran utilidad de esta tipología por su posibilidad de aplicación universal sin demasiadas adaptaciones, es parcial ya que se concentra en una única pauta de cambio social, es decir, la que se dirige exclusivamente hacia el Estado y sus mecanismos. Mientras ésta es una posible orientación del cambio social, es decir el institucional y sobre el sistema político, los movimientos –como dice Alberto Melucci– muchas veces producen *"… un cambio molecular que es cultural en el sentido antropológico: una alteración de la vida cotidiana, de las formas de vida y las formas sociales así como las relaciones personales"* (1989: 77). Los movimientos, siendo actores políticos que se asientan muchas veces sobre formas y valores alternativos a los predominantes, promueven cambios culturales que trascienden sus esferas de actuación y muchas veces impactan en el sistema político. Ante esto los investigadores han tendido a concentrarse –dependiendo de su interés y formación profesional– en el tipo de cambio cultural o en el/ del sistema político.

10.1. Cambios culturales

Gran parte de los movimientos alter-globalización buscan impulsar formas alternativas de concebir las relaciones humanas, intentando por medio del ejemplo no reproducir la verticalidad y la falta de transparencia en las tomas de decisiones, promoviendo el respeto por la naturaleza, la solidaridad y el consumo responsable, entre otros valores (Bennett, 2003, 2005a; Ghimire, 2005; Rucht, 2005; Grimson y Pereyra, 2008). El modo en que los participantes de estos movimientos promueven sus visiones sobre el mundo que debiera ser y la forma en que tendríamos que lograrlo producen efectos sobre la población en general, en algunas ocasiones generando nuevos principios que cambian algunas pautas establecidas históricamente.

En Europa y Estados Unidos algunas organizaciones y redes de este movimiento como *Oxfam, Global Exchange* y *Sweatshop Watch* han promovido el consumo responsable de productos que generalmente son manufacturados en países pobres en condiciones de sobreexplotación, sin derechos laborales y de sindicalización, utilizando niños como mano de obra. Las campañas de estas organizaciones contra las empresas de indumentaria deportiva *Nike* y *Reebok* y de jeans *Levi's* que producen en China, Indonesia, Pakistán y Vietnam a muy bajos costos por utilizar menores de edad como única mano de obra, no se han concen-

trado en los aspectos económicos exclusivamente (por ejemplo, competencia desleal), sino que han apostado al cambio cultural entre los jóvenes. Considerando que son los principales consumidores de estos productos, han buscado impulsar la concientización sobre el daño que la compra de estos bienes produce, buscando un cambio de valores que incluya en la ponderación del consumidor, no sólo precio, calidad, imagen, reputación; sino también respeto por los derechos humanos y la convención por los derechos del niño. En otras palabras, el cambio político buscado es el de un consumidor menos egoísta que piense también a quién le compra y qué provoca con ello.

Bert Klandermans (1992) considera ejemplos como el mencionado **procesos de construcción de significados**, los que existen en tres variantes en el contexto de los movimientos sociales:

a. Discurso público: involucra a todos en una sociedad o grupo específico dentro de ella, expandiéndose por medio de las redes difusas de construcción de significados que existen en una sociedad.

b. Comunicación persuasiva: afecta sólo a aquellos a los que ha sido dirigida la comunicación, expandiéndose deliberadamente por quienes buscan estos cambios culturales; y

c. Concientización durante el proceso de acción colectiva: comprende a aquellos directamente involucrados en la acción colectiva (aunque puede incluir a espectadores simpatizantes), expandiéndose por el diálogo entre participantes y simpatizantes.

Cada uno tiene sus propias dinámicas sobre la base de las diferentes colecciones de individuos involucrados y los espacios colectivos donde se desenvuelven, participando en conjunto de un interdependiente proceso de construcción de significados. Estas organizaciones y redes apostaron a una comunicación persuasiva que permitiera la multiplicación por la concientización y favoreciera un nuevo discurso público entre los jóvenes en relación con lo que importa cuando se consume.

10.2. Cambios del/ en el sistema político

Los procesos contenciosos producidos por la interacción de un movimiento con otros actores durante un ciclo de protesta pueden engendrar cambios en el sistema político de diverso alcance, llevando incluso a la modificación total del sistema. A pesar de lo expuesto hasta este momento, no todo ciclo de protesta simplemente se apagará por agotamiento o represión, y debido a esto es que el interrogante sobre los cambios políticos provocados por los movimientos ha recibido mucha atención (Gamson, 1975; Giugni, 1995, 1998; Kitschelt, 1986; Kriesi, 1995; McAdam, 1982; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Melucci, 1996; Meyer y Tarrow, 1998; Rossi y della Porta, 2009; Tarrow, 1997; Tilly, 2004, 2005).

Las formas de cambio político posibles, según una de las clasificaciones más exhaustivas –la elaborada por Marco Giugni (1998)– los divide entre la incorporación, la transformación y la democratización. El criterio clave en la delimitación de cada categoría es el de la existencia o inexistencia de transferencia de poder entre elites y desafiantes (en beneficio de estas últimas) y la presencia o ausencia de un cambio substancial en las reglas del juego (derechos y obligaciones).

La gradual **incorporación** de los movimientos en las estructuras y procedimientos existentes sin ser alteradas es uno de los posibles cambios políticos. En este caso, no se produce una transferencia de poder ni un cambio en las reglas del juego, sino que se agrega un nuevo actor legítimo al juego político, lo que puede conllevar (Giugni, 1998: xiv-xviii):

a. Un cambio en las políticas públicas: la incorporación de un movimiento corresponderá con la inclusión de reclamos de éstos en la agenda de gobierno, la legislación o las políticas públicas en general.

b. Un cambio en la opinión pública: la incorporación del movimiento implica la adopción de los reclamos por algún sector de la sociedad u opinión pública.[7]

c. La institucionalización del movimiento: definida como *"… la creación de un repetible proceso* […] *en el cual todos los actores relevantes pueden recurrir a rutinas bien establecidas y familiares. Para los movimientos políticos, la institucionalización denota el fin de la sensación de una ilimitada posibilidad* [de producir transformaciones sociales] […] [P]*ara las autoridades, significa la finalización de la incertidumbre e inestabilidad que pueden resultar cuando actores desconocidos se involucran en formas incontrolables de acción"* (Meyer y Tarrow, 1998: 21).

El ejemplo histórico y paradigmático de este último tipo de incorporación es el del *movimiento obrero*. En su origen un movimiento inclinado a sostenerse con acciones violentas en muchos casos imbuidas de una convicción revolucionaria, y cuyos núcleos más combativos rechazaban la democracia representativa y el capitalismo, fue paulatinamente incorporándose al sistema político de los países occidentales al menos de tres maneras (Giugni, 1998: xvii):

a. Convirtiéndose en parte de los arreglos de intermediación de intereses (el neocorporativismo puede ser considerado la máxima expresión en este sentido, pero no es la única forma).

b. Institucionalizando sus repertorios de protesta (a diferencia del pasado, la huelga es considerada un recurso legítimo, el que permite establecer acuerdos negociados con el sector capitalista); y

c. Formando o incorporándose a los partidos políticos, participando de la contienda electoral (a través de partidos, por lo común, de orientación socialista, laborista o socialdemócrata).

La **transformación** se distingue de la incorporación porque *"… en el proceso hay una transferencia de poder que altera substancialmente la distribución de poder en una sociedad"* (Giugni, 1998: xv). Existen dos subtipos según el grado de transformación (Giugni, 1998: xviii-xix):

a. Cambio institucional: una transformación parcial en las reglas básicas del juego político (Clemens, 1998).

b. Revoluciones: una transformación profunda (la más profunda posible), produciendo una forzada transferencia de poder en una situación de múltiples soberanías (donde quienes tienen el poder han perdido el control del monopolio de la violencia física y la legitimidad de su autoridad) (McAdam, Tarrow, Tilly, 2001: cap. 7; Skocpol, 1984).

El último tipo es el de la **democratización**: cuando al proceso de transferencia del poder se le agrega un cambio sustancial en los derechos y obligaciones (Giugni, 1998; Tilly,

2004, 2005). Por democratización se entiende la expansión e igualación de la ciudadanía, la generación de la obligación gubernamental de consultar a los ciudadanos y alguna protección para estos frente a las acciones del gobierno (McAdam, Tarrow, Tilly, 2001: 265). Este tipo de proceso muchas veces está asociado a un ciclo de protesta que produce un creciente debilitamiento del poder de turno y conlleva la transferencia abrupta o pactada del poder. En la década de 1980, Sudamérica vivió muchos de estos procesos, en algunos de los casos produciendo el agotamiento del ciclo de protesta trasladándose el juego político a las elites (por ejemplo, Chile, Uruguay) (Canel, 1992; Foweraker, 1995; Hipsher, 1998; Jelin, 1985; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: cap. 9; Rossi y della Porta, 2009; Schneider, 1992).

El **reacomodamiento democrático** (un subtipo de democratización) se produce cuando la democracia es afectada por algún grado de alteración en las reglas del juego, pero sin llevar a una transferencia del poder (Giugni, 1998: xv). En 1968 el movimiento estudiantil francés cambió de sobremanera el juego político de su país. Los movimientos indígenas de Ecuador en 2000 obtuvieron y perdieron el poder rápidamente, sin embargo hoy la CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*) es el principal actor político. En Bolivia, luego de varios años de lucha, desde el 2006 los movimientos indígenas conforman una coalición que gobierna el país por primera vez.

11. CONCLUSIÓN

En América Latina los movimientos sociales son actores políticos cada vez más relevantes, llamando permanentemente la atención sobre la persistente injusticia social, cultural y política que vive la mayoría de la población. En la década de 1980 el desafío de los movimientos fue la democratización. Lograda al menos en su concepción procedimental, la década de 1990 los enfrentó al reto de las reformas neoliberales.

El siglo XXI los ubica ante el desafío de la continuidad y el cambio. Por un lado, los patrones de desarrollo excluyentes siguen presentándose como los móviles más urgentes, y los movimientos que luchan contra ellos perduran como los actores centrales en el campo de la protesta en la región. Por otro lado, una sanamente escéptica esperanza permite vislumbrar que –al menos– no todo sigue igual. Aunque en muchos países los movimientos indígenas aún luchan por lograr el reconocimiento efectivo de sus poblaciones (Chile, Perú, Honduras y México), en otros se enfrentan al desafío de consolidarse como fuerzas políticas centrales (Bolivia, Ecuador y Guatemala). Por su parte, los movimientos ecologistas están recuperando centralidad ante la creciente conciencia del valor futuro de la biodiversidad y el agua, y los movimientos de mujeres han logrado antes impensados avances políticos y sociales.

En todos los casos, empero, los movimientos se enfrentan a un dilema eterno: cómo lograr el equilibrio entre el deseo de autonomía que permite ensayar formas alternativas a los patrones culturales dominantes, y la necesidad pragmática de establecer alianzas para producir transformaciones efectivas. El uso del clientelismo sigue siendo frecuente en la construcción de la protesta y el sostenimiento de los movimientos. No obstante, experiencias como la lucha contra el ALCA, demuestran la posibilidad de articular exitosamente campañas regionales que permitan establecer puntos de confluencia que trasciendan los particularismos nacionalistas (Bidaseca y Rossi, 2008; Rossi, 2006).

Frente al desafío abierto por la creciente insatisfacción de la ciudadanía con la clase dirigente y la falta de voluntad o creatividad de las autoridades para ensayar alternativas innovadoras, los movimientos siempre emergen recordando que *"… en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez"* (Weber, 1997 [1919]: 178). Los activistas son personas con los pies sobre la tierra, pero también soñadores que ensayan lo que aún no ha sido pensado. Sus desafíos son la fuente de la renovación que evita que el tiempo pase sin modificar los moldes preestablecidos de lo posible.

NOTAS

[1] En trabajos posteriores del autor en colaboración (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 5; Tarrow y Tilly, 2006) el aspecto relacional fue expandido a una forma de interacción política excediendo a los movimientos sociales para incluir las revoluciones, democratizaciones, etc. Este tipo de política no se desarrolla por medio de los canales institucionales e implica algún tipo de disrupción en el orden establecido, por lo que es llamada "política contenciosa".

[2] Doug McAdam (2003: 288) ha agregado al modelo de Florence Passy (2003) la consideración de las redes como elemento desmovilizador. Es decir, las redes individuales de reclutamiento reclutarán si las tres funciones van promoviendo la participación. En cambio, si por ejemplo la función de socialización y constitución identitaria promueve la pasividad, la participación del individuo no sucederá.

[3] Este último sería el que más se asemejaría a la OMS propuesta por John McCarthy y Mayer Zald (1977).

[4] En la Argentina se ha desarrollado una extensa y rica literatura sobre la protesta de la década de 1990, y su relación con los procesos nacionales y provinciales de reforma del Estado, descentralización y privatización de empresas públicas (Auyero, 2002; Delamata, 2004; Giarracca y Bidaseca, 2001; Schuster, Naishtat, Nardacchione y Pereyra, 2005).

[5] El papel de los medios masivos de comunicación es mucho más amplio que el que aquí se menciona, pero debido a la imposibilidad de analizar todas las dimensiones existentes no se tratará este tema en el capítulo (algunas referencias importantes son: Bennett, 2005b; Gamson, 1992).

[6] Las conclusiones se extienden a Alemania Occidental (cerrado y débil) y Suecia (abierto y fuerte).

[7] Éste puede ser considerado un cambio cultural del tipo de "discurso político". Muchas veces los cambios no son sólo del sistema político o culturales, sino que están mutuamente imbricados en el proceso mismo de interacción contenciosa en el que el movimiento busca promover alguna transformación.

BIBLIOGRAFÍA

Alberoni, Francesco (1968), *Statu Nascenti*, Bolonia: Il Mulino.

Auyero, Javier (2002), *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Buenos Aires: Centro Cultural Ricardo Rojas.

Bennett, Lance (2003), "Communicating Global Activism", *Information, Communication & Society*, 6, 2: 143-168.

– (2005a), "Social Movements beyond Borders: Understanding two Eras of Transnational Activism", en della Porta, Donatella y Tarrow, Sidney (2005), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham: Rowman & Littlefield, 203-226.

– (2005b), *News: The Politics of Illusion*, 6ª edición, Harlow: Longman.

Bidaseca, Karina y Rossi, Federico M. (2008), "Coaliciones nacionales contra procesos continentales de liberalización comercial: la Autoconvocatoria No al ALCA", en Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (eds.), *Conflictos globales, voces locales: Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires: UNRISD-Prometeo, 51-89.

Blumer, Herbert (1946), "Collective Behavior", en Lee, Anne (ed.), *New Outline of the Principles of Sociology*, Nueva York: Barnes and Noble, 162-222.

Calderón, Fernando (1997), "Los movimientos sociales en América Latina: entre la modernización y la construcción de la identidad", en Quesada, Fernando (ed.), *Filosofía política I: Ideas políticas y movimientos sociales*, Madrid: Trotta, 187-202.

Canel, Eduardo (1992), "Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Uruguay: A Political-Institutional Account", en Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy,* Boulder: Westview, 276-290.

Castells, Manuel (1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture. The Power of Identity, Volume 2*, Oxford: Blackwell.

Cattacin, Sandro; Giugni, Marco y Passy, Florence (1997), *Mouvements Sociaux et État: Mobilisations sociales et Transformations de la Société en Europe*, Arles: Actes Sud.

Clemens, Elisabeth (1998), "To Move Mountains: Collective Action and the Possibility of Institutional Change", en Giugni, Marco; McAdam, Doug y Tilly, Charles (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham: Rowman & Littlefield, 109-124.

Cohen, Jean (1985), "Strategy and Identity: The Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, 52, 4: 663-716.

Cotta, Maurizio; della Porta, Donatella y Morlino, Leonardo (2004), *Fondamenti di Scienza Politica*, Bolonia: Il Mulino.

Delamata, Gabriela (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Centro Cultural Ricardo Rojas.

della Porta, Donatella (1995), *Social Movements, Political Violence and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Nueva York: Cambridge University Press.

– (1999), "Movimientos sociales y Estado: Algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 100-142.

della Porta, Donatella y Diani, Mario (1999), *Social Movements. An Introduction*, Oxford: Blackwell.

della Porta, Donatella y Rucht, Dieter (1995), "Left-Libertarian Movements in Context: A Comparison of Italy and West Germany, 1965-1990", en Jenkins, Craig y Klandermans, Bert (eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 229-272.

DeNardo, James (1985), *Power in Numbers. The Political Strategy of Protest and Rebellion*, Princeton: Princeton University Press.

Diani, Mario (1992), "The Concept of Social Movement", *The Sociological Review*, 40: 1-25.

– (2003a), "Introduction: Social Movements, Contentious Actions, and Social Networks: 'From Metaphor to Substance'?", en Diani, Mario y McAdam, Doug (eds.), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Nueva York: Oxford University Press, 1-18.

– (2003b), "Networks and Social Movements: A Research Programme", en Diani, Mario y McAdam, Doug (eds.), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Nueva York: Oxford University Press, 299-319.

Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco (1995), "Social Movements Types and Policy Domains", en Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 82-110.

Eisinger, Peter (1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Journal of Political Science,* 67: 11-28.

Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds.) (1992), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder: Westview.

Fernandes, Bernardo M. (2000), *A Formaçâo do MST no Brasil*, San Pablo: Vozes.

Foweraker, Joe (1995), *Theorizing Social Movements*, Londres: Pluto Press.

Gamson, William (1975), *The Strategy of Social Protest*, Homewood: The Dorsey Press.

– (1992), *Talking Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gamson, William y Meyer, David (1999), "Marcos interpretativos de la oportunidad política", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 389-412.

Garretón, Manuel Antonio (2002), "La transformación de la acción colectiva en América Latina", *Revista de la CEPAL,* 76: 7-24.

Gerlach, Luther (2001), "The Structure of Social Movements: Environmental Activism and its Opponents", en Arquilla, John y Ronfledt, Donald (eds.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*, Santa Mónica: Rand, 289-309.

Gerlach, Luther y Hine, Virginia (1970), *People, Power, Change: Movements of Social Transformation*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Ghimire, Kléber (2005), "Los movimientos sociales globales contemporáneos. Propuestas emergentes, implicaciones de desarrollo y conectividad", *Revista Conflictos Globales, Voces Locales*, 1: 13-41.

Giarracca, Norma y Bidaseca, Karina (2001), "Introducción", en Giarracca, Norma (ed.), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis sociales en el interior del país,* Buenos Aires: Alianza, 19-39.

Giugni, Marco (1995), "Outcomes of Social Movements", en Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 207-237.

– (1997), "Federalismo e Movimenti Sociali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 26, 1: 147-170.

– (1998), "Introduction: Social Movements and Change: Incorporation, Transformation and Democratization", en Giugni, Marco; McAdam, Doug y Tilly, Charles (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham: Rowman & Littlefield, xi-xxiii.

Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (eds.) (2008), *Conflictos globales, voces locales: Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires: UNRISD-Prometeo.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1985), *Principios de la filosofía del derecho*, México D.F.: UNAM. [*Grundlinien der Rechtsphilosophie,* 1821.]

Hipsher, Patricia (1998), "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America", en Meyer, David y Tarrow, Sidney (eds.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Lanham: Rowman & Littlefield, 153-172.

Hobsbawm, Eric (2001), *Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*, Barcelona: Crítica. [*Primitive Rebels. Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries*, 1959.]

Inglehart, Ronald (1981), "Post-Materialism in an Environment of Insecurity", *American Political Science Review,* 75: 880-900.

Jelin, Elizabeth (2003), "La escala de acción de los movimientos sociales", en Jelin, Elizabeth (ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, 25-59.

Jelin, Elizabeth (ed.) (1985), *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 2 vols.

Jenkins, Craig (1994), "La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales", *Zona Abierta*, 69: 5-49. ["Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements", 1983.]

Jenkins, Craig y Klandermans, Bert (1995), "The Politics of Social Protest", en Jenkins, Craig y Klandermans, Bert (eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 3-13.

Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

Kitschelt, Herbert (1986), "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, 16, 1: 57-85.

Klandermans, Bert (1992), "The Social Construction of Protest and Multiorganizational Fields", en Morris, Aldon y Mueller, Carol (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, 25-40.

Klandermans, Bert y Tarrow, Sidney (1988), "Mobilization into Social Movements: Synthesizing European and American Approaches", en Klandermans, Bert; Kriesi, Hanspeter y Tarrow, Sidney (eds.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*, Greenwich: JAI Press, 1-38.

Koopmans, Ruud (2005), "Repression and the Public Sphere. Discursive Opportunities and the Evolution of Repression Against the Extreme Right in Germany in the 1990s", en Davenport, Christian; Johnston, Hank y Mueller, Carol (eds.), *Repression and Mobilization*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 159-189.

Koopmans, Ruud y Kriesi, Hanspeter (1995), "Institutional Structures and Prevailing Strategies", en Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 26-52.

Kornhauser, William (1959), *The Politics of Mass Society*, Glencoe: The Free Press.

Kriesi, Hanspeter (1995), "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on their Mobilization", en Jenkins, Craig y Klandermans, Bert (ed.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 167-198.

– (1999), "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 221-261.

Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco (1995), *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kriesi, Hanspeter y Giugni, Marco (1995), "Introduction", en Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan Willem y Giugni, Marco, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, ix-xxvi.

Marx, Karl (1971), *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador)*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2 vols. [*Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie (Rohentwurf)*, 1857-1858.]

– (2004), *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, Buenos Aires: Del Signo. [*Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie,* 1844.]

Marx, Karl y Engels, Friedrich (1997), *Manifiesto del Partido Comunista*, Buenos Aires: Perfil. [*Manifest der Kommunistischen Partei,* 1848.]

Marx Ferree, Myra (2005), "Soft Repression: Ridicule, Stigma and Silencing in Gender-Based Movements", en Davenport, Christian; Johnston, Hank y Mueller, Carol (eds.), *Repression and Mobilization*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 138-155.

McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago: The University of Chicago Press.

– (1999), "Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 49-70.

– (2003), "Beyond Structural Analysis: Toward a More Dynamic Understanding of Social Movements", en Diani, Mario y McAdam, Doug (eds.), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Oxford: Oxford University Press, 281-298.

McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.) (1999), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo. [*Comparative Perspectives on Social Movements*, 1996.]

McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.

McCarthy, John y Zald, Mayer (1977), "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *The American Journal of Sociology,* 82, 6: 1212-1241.

McPhail, Clark y McCarthy, John (2005), "Protest Mobilization, Protest Repression, and their Interaction", en Davenport, Christian; Johnston, Hank y Mueller, Carol (eds.), *Repression and Mobilization*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 3-32.

Melucci, Alberto (1989), *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Filadelfia: Temple University Press.

– (1994), "Asumir un compromiso: Identidad y movilización en los movimientos sociales", *Zona Abierta*, 69: 153-180. ["Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements", 1988.]

– (1996), *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age,* Nueva York: Cambridge University Press.

Meyer, David y Tarrow, Sidney (eds.) (1998), "A Movement Society: Contentious Politics for a New Century", en Meyer, David y Tarrow, Sidney (eds.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Lanham: Rowman & Littlefield, 1-28.

Michels, Robert (1969), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires: Amorrortu, 2 vols. [*Zur Soziologie des Partiewesens inder Modern Demokratie. Untersuchungen die Oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, 1911.]

Munck, Gerardo (1995), "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales", *Revista Mexicana de Sociología,* 3: 17-39.

Nollert, Michael (1995), "Neocorporatism and Political Protest in the Western Democracies: A Cross-National Analysis", en Jenkins, Craig y Klandermans, Bert (ed.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 138-164.

Oberschall, Anthony (1973), *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema.

OSAL (2002), "Cronología de la protesta internacional de 2001", *Observatorio Social de América Latina, 6: 41-48.*

Passy, Florence (2003), "Social Networks Matter. But How?", en Diani, Mario y McAdam, Doug (eds.), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Oxford: Oxford University Press, 21-48.

Piven, Frances y Cloward, Richard (1977), *Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail*, Nueva York: Vintage Books.

Rivkin, Ana (2008), "Las mil caras de la movilización social contra el pago de la deuda externa en la Argentina", en Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (eds.), *Conflictos globales, voces locales: Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires: UNRISD-Prometeo, 137-90.

Rossi, Federico M. (2005a), "Las asambleas vecinales y populares en la Argentina: las particularidades organizativas de la acción colectiva contenciosa", *Sociológica*, 20, 57: 113-145.

– (2005b), "Aparición, auge y declinación de un movimiento social: las asambleas vecinales y populares de Buenos Aires, 2001-2003", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 78: 67-88.

– **(2006),** "La disputa por el espacio en la Cumbre de los Pueblos: la importancia simbólica de la geografía en la definición de los conflictos políticos", *Revista Conflictos Globales, Voces Locales,* 2: 84-94.

– **(2008),** "La transnacionalización Norte-Sur de los conflictos y sus actores. La experiencia de la red ATTAC en Argentina", en Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (eds.), *Conflictos globales, voces locales: Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires: UNRISD-Prometeo, 233-62.

– **(2009),** "Youth Political Participation: Is This the End of Generational Cleavage?", *International Sociology,* 24 (4): 467-97.

– **(2010),** *La Participación de las Juventudes Hoy: La condición juvenil y la redefinición del involucramiento político y social*, Buenos Aires: Prometeo.

Rossi, Federico M. y della Porta, Donatella (2009), "Social Movements, Trade Unions and Advocacy Networks", en Haerpfer, Christian W., Inglehart, Ronald Welzel, Chris y Bernhagen, Patrick (eds.), *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 172-185.

Rucht, Dieter (1998), "The Structure and Culture of Collective Protest in Germany since 1950", en Meyer, David y Tarrow, Sidney (eds.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Lanham: Rowman & Littlefield, 29-57.

– (1999), "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: Un estudio comparado transnational y entre movimientos", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 262-287.

– (2005), "Movimientos transnacionales. El desafío de y la adaptación a un medio ambiente cambiante", *Revista Conflictos Globales, Voces Locales,* 1: 42-69.

Rucht, Dieter y Neidhardt, Friedhelm (2002), "Towards a 'Movement Society'? On the Possibilities of Institutionalizing Social Movements", *Social Movement Studies*, 1, 1: 7-30.

Schmitter, Philippe (1981), "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", en Berger, Suzanne (ed.), *Organized Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 287-327.

Schneider, Cathy (1992), "Radical Opposition Parties and Squatter Movements in Pinochet's Chile", en Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder: Westview, 260-275.

Schuster, Federico (2005), "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", en Schuster, Federico; Naishtat, Francisco; Nardacchione, Gabriel y Pereyra, Sebastián (eds.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo, 43-83.

Schuster, Federico y Pereyra, Sebastián (2001), "La protesta social en la Argentina democrática: Balance y perspectivas de una forma de acción colectiva", en Giarracca, Norma (ed.), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis sociales en el interior del país,* Buenos Aires: Alianza, 41-63.

Schuster, Federico; Naishtat, Francisco; Nardacchione, Gabriel y Pereyra, Sebastián (eds.) (2005), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea,* Buenos Aires: Prometeo.

Sikkink, Kathryn (2003), "La dimensión transnacional de los movimientos sociales", en Jelin, Elizabeth (ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, 301-335.

Skocpol, Theda (1984), *Los Estados y las revoluciones sociales: Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, 1979.]

Smelser, Neil (1989), *Teoría del comportamiento colectivo*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Theory of Collective Behavior,* 1962.]

Snow, David y Benford, Robert (1992), "Master Frames and Cycles of Protest", en Morris, Aldon y McClurg Mueller, Carol (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, 133-155.

Snow, David; Soule, Sarah y Kriesi, Hanspeter (2004), "Mapping the Terrain", en Snow, David; Soule, Sarah y Kriesi, Hanspeter (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford: Blackwell, 3-16.

Stein, Lorenz von (1850), *Geschichte der Sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf Unsere Tage*, Hiledesheim: Georg Olms.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2004), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, 2ª edición, Buenos Aires: Biblos.

Tarrow, Sidney (1989), *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.

– (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza. [*Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, 1994.]

– (2005), *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2006), *Contentious Politics*, Boulder: Paradigm.

Tilly, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading: Addison-Wesley.

– (1984), "Social Movements and National Politics", en Bright, Charles y Harding, Susan (eds.), *State-Making and Social Movements: Essays in History and Theory*, Ann Harbor: University of Michigan Press, 297-317.

– (1986), *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*, Cambridge: Harvard University Press.

– (1995), "Contentious Repertories in Great Britain, 1758-1834", en Traugott, Mark (ed.), *Repertories and Cycles of Collective Action,* Durham: Duke University Press.

– (2004), *Social Movements, 1768-2004*, Boulder: Paradigm.

– (2005), "La democratización mediante la lucha", *Sociológica*, 20, 57: 35-59.

Tilly, Charles; Tilly, Louise y Tilly, Richard (1975), *The Rebellious Century, 1830-1930*, Cambridge: Harvard University Press.

Tilly, Louise (2001), "General History of Social Movements", en Smelser, Neil y Balter, Paul (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam: Elsevier, 14.360-14.365.

Tocqueville, Alexis de (1980), *La democracia en América*, Madrid: Alianza, 2 vols. [*La Démocratie en Amérique,* 1835-1840.]

– (1993), *El Antiguo Régimen y la revolución*, Madrid: Alianza, 2 vols. [*L'Ancien Régime et la Révolution*, 1858, 4ª edición.]

Touraine, Alain (1968), *Le Mouvement de Mai ou le Communisme Utopique*, París: Seuil.

– (1981), *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.

– (1987), *El regreso del actor*, Buenos Aires: Eudeba. [*Le Retour de L'acteur*, 1984.]

Weber, Max (1997), *El político y el científico*, Barcelona: Altaya. [*Politik als Beruf, Wissenchaft als Beruf,* 1919].

Zald, Mayer (1999), "Cultura, ideología y creación de marcos alternativos", en McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo, 369-388.

RECURSOS EN LA RED

Movimientos sociales

Foro Social Mundial

http://www.forumsocialmundial.org.br/

El Foro Social Mundial (FSM) fue creado en 2001 en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) por cientos de ONGs, movimientos sociales y sindicatos como encuentro en paralelo al Foro Económico Mundial de Davos (Suiza). El FSM tiene como objetivo articular a nivel nacional, regional y mundial alternativas culturales, sociales, políticas y económicas al neoliberalismo y capitalismo. Un espacio plural, no confesional, no gubernamental y apartidario, desde su creación se reúne anualmente en diversas partes del mundo y produce múltiples encuentros temáticos bajo el lema: "Otro mundo es posible".

Indymedia Argentina

http://argentina.indymedia.org/

Capítulo argentino de la mayor red mundial de medios informativos alternativos. Creada originalmente para difundir las protestas contra la OMC en Seattle, se ha constituido en la principal fuente participativa de difusión sobre protestas. Ofrece artículos periodísticos elaborados por periodistas-activistas, los que generalmente están acompañados por imágenes. Incluye una sección para el debate abierto y links a todos los capítulos de la red (en varios idiomas).

Minga/ Mutirâo Informativa

http://www.movimientos.org/

Informativo en español y portugués de movimientos sociales de América Latina y el Caribe. Basado en principios de trabajo colectivo comunitario entre redes de movimientos y medios de comunicación alternativos. Ofrece noticias que generalmente no aparecen en los medios masivos de comunicación tradicionales. Actualizada permanentemente, es una fuente de información sobre el accionar de los movimientos en la región.

Observatorio Social de América Latina

http://www.clacso-posgrados.net/portal_observatorios/

Versión electrónica gratuita en español de la revista del Comité Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO) especializada en movimientos, sindicatos, protesta y conflicto social en América Latina. De periodicidad cuatrimestral, ofrece artículos de análisis escritos por algunos de los principales académicos de la región. También incluye un pormenorizado recuento de las protestas difundidas por los medios de comunicación masivos en todos los países latinoamericanos.

Réseau des Centres de Documentation et D'information pour le Développement et la Solidarité Internationale
http://www.ritimo.org/

La principal base de datos en francés –con varios textos en español e inglés– sobre los movimientos por la solidaridad global (o alter-globalización). Compuesta por 65 centros de documentación e información, provee fichas temáticas sobre experiencias de todo el mundo, una base bibliográfica con libros completos en versión electrónica para ser descargados gratuitamente y la sección *Rinoceros* con una selección de textos de análisis escritos por importantes activistas, dirigentes de organizaciones e intelectuales.

The Workshop in Transnational Contention
http://falcon.arts.cornell.edu/sgt2/contention/default.htm

Dependiente de *Cornell University*, contiene la principal guía bibliográfica sobre la más reciente investigación (artículos y libros) producida en inglés acerca de movimientos transnacionales y redes transnacionales de activistas. Actualizada regularmente, está organizada por temas y ofrece algunos links a publicaciones electrónicas.

Vía Campesina
http://viacampesina.org/sp

Creada en 1993, la Vía Campesina es la mayor organización mundial de movimientos sociales, redes y sindicatos de campesinos, pequeños y medianos productores rurales, indígenas y personas sin tierra. Presente en 69 países y con 148 organizaciones miembros, la Vía Campesina promueve un modelo de producción agrícola sustentable, con recursos locales, en armonía con las culturas y tradiciones locales que asegure la soberanía alimentaria de los pueblos por medio de la descentralización de las cadenas de producción y distribución de alimentos.

CAPÍTULO 9

Liderazgo político

Martín D'Alessandro

1. PRESENTACIÓN

A excepción de las sociedades primitivas, en las que el poder estaba distribuido en la comunidad a través de costumbres más o menos regladas, en todas las comunidades y sociedades humanas ha existido el poder personal. ¿Por qué siempre han existido personas capaces de ejercer un papel de guía, de colocarse por encima de los demás y lograr ser seguidos? ¿Cuál es la naturaleza del liderazgo? Aun desde tiempos remotos, el liderazgo es un fenómeno que siempre ha fascinado a los hombres debido al milagro que parece estar presente en él. Pero al mismo tiempo, y quizás allí radique parte de su atractivo, ha sido una cuestión muy difícil de evaluar y un fenómeno muy difícil de medir. Prueba de ello es que durante siglos los relatos –y más recientemente las investigaciones– sobre el liderazgo han sido más frecuentemente meras descripciones de hechos y hazañas de héroes históricos que análisis detenidos del tema.

Por supuesto, tampoco para la ciencia política el liderazgo es un fenómeno fácilmente identificable. No sólo no tiene un *locus* definido –no es el parlamento ni la sede del gobierno–, sino que, al ser un concepto socialmente construido, es muy difícil de definir con precisión. Entre otras cosas, esto se debe a que en ciencias sociales, una de las principales dificultades es el uso del lenguaje. A diferencia de las ciencias naturales, que tienen la capacidad de crear palabras nuevas con un sentido estrictamente científico (neutrón, clorofila, mamífero, por ejemplo), las ciencias sociales deben construir un conocimiento científico (y por ello, distinto tanto en su obtención como en su utilización) con palabras provenientes del lenguaje corriente. Ello hace muchas veces que la precisión de sus descripciones o explicaciones acerca de la realidad sea limitada. El concepto de liderazgo es uno de los mejores ejemplos para ilustrar esta dificultad. La palabra liderazgo ha sido y es utilizada de tantas maneras, esto es, para hacer referencia a tantas situaciones diferentes, que es prácticamente imposible lograr una definición que no sea parcial, o bien demasiado amplia. De hecho, al revisar la bibliografía especializada, se encuentra una variedad tan grande de perspectivas y enfoques que resulta difícil buscar

precisiones. Sin embargo, el liderazgo es uno de los elementos básicos de la política, por lo que un capítulo dedicado al tema no puede resolver la cuestión simplemente aceptando la existencia del fenómeno y brindando una definición parcial más. Eso sería un ejercicio de valor académico bastante dudoso. El liderazgo, entonces, no es un concepto fácil de precisar. Está ausente en la mayoría de los manuales de ciencias sociales, y su tratamiento por parte de la ciencia política no ha sido sistemático, sino más bien, por el contrario, esquivo.

Por su carácter introductorio, este capítulo está dirigido a quienes no son profesionales de las ciencias sociales (y quizá tampoco aspiren a serlo), y justamente por ello, debe aceptar las dificultades de la empresa e intentar presentar el problema en toda su complejidad. De allí que su estructura argumental sea más parecida a la de un prisma de muchas caras que a una línea recta. A continuación, se exponen las bases teóricas de las visiones política, sociológica y psicológica del liderazgo, para después dar una definición y pasar al análisis de la relación del liderazgo con su entorno, de los estilos y subtipos de liderazgo. Seguidamente, se aborda la relación del liderazgo con el régimen político y con los partidos políticos, para concluir con un apartado sobre los desafíos a los que se enfrentan los liderazgos en el futuro.

2. LAS BASES DE LA VISIÓN POLITOLÓGICA DEL LIDERAZGO

2.1. Líderes y leyes

En el campo de la filosofía política, la cuestión del liderazgo se inserta dentro de lo que por siglos fue una de las grandes preguntas: ¿es mejor el gobierno de los hombres o el gobierno de las leyes? Mientras la primacía de la ley protege al ciudadano del arbitrio del mal gobernante, la supremacía de los hombres lo protege de la aplicación indiscriminada de la norma general (Bobbio, 1993: 122). El liderazgo de los gobernantes ha sido históricamente entendido como necesario para los sistemas políticos –o las organizaciones humanas complejas–, en lo que respecta a su estabilidad y buen funcionamiento, como la instancia mediadora entre la tiranía y la ley implacable. Ésta es la visión de casi toda la historia de la filosofía política, que ha dado al guía y conductor de una comunidad, y sobre todo, al liderazgo virtuoso, una importancia decisiva en su preocupación por mejorar la vida política de ciudades, imperios, reinos y naciones.

La discusión sobre la relevancia de la figura del liderazgo político se retrotrae al menos hasta la Grecia antigua. Platón (427-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.), los iniciadores del pensamiento político sistemático, es decir, teóricamente organizado, estaban preocupados por la estabilización política de Atenas, pero también de todas las *polis* que, en términos generales, sufrían grandes turbulencias políticas.

Platón ideó un proyecto político en el que la dirección política, el liderazgo de la comunidad, debía estar en manos de gobernantes que fueran a su vez sabios filósofos, únicos capaces de llevar adelante un gobierno justo:

> *En tanto que los filósofos no reinen en las ciudades, o en tanto que los que ahora se llaman reyes y soberanos no sean verdadera y seriamente filósofos, en tanto que la autoridad política y la filosofía no coincidan en el mismo sujeto, de modo que se aparte por la fuerza del gobierno a la multitud de individuos que hoy se dedican en forma exclusiva a la una o a la otra, no habrán de cesar, Glaucón, los males de las*

> *ciudades, ni tampoco, a mi juicio, los del género humano, y esa organización política cuyo plan hemos expuesto no habrá de realizarse, en la medida de lo posible, ni verá jamás la luz del sol* (Platón, *La república*: 473 d-e).

Como en el esquema platónico de *polis* ideal cada uno debe dedicarse a lo que está llamado a hacer según sus aptitudes o talentos naturales –debido a que, según él, no todos han nacido para realizar las mismas cosas, ya sea trabajar, hacer la guerra o gobernar–, los filósofos deben ser los gobernantes, ya que reúnen todas las virtudes: la justicia, la templanza, el valor y la prudencia. En este sentido, la educación –entendida como formación del carácter tanto como incorporación de conocimiento– cumple un papel indispensable, pues los futuros gobernantes deben recibir una formación adecuada y rigurosa. La educación de los hombres es aquí la garantía para el buen funcionamiento del gobierno. Si esta organización se logra, esto es, si cada parte de la ciudad cumple su función dentro del todo, la ciudad podrá ser considerada sabia (pues si los gobernantes son los mejores, ellos serán los más capacitados para deliberar *sabiamente* sobre los asuntos de la *polis*), valerosa (pues tendrá los mejores guardianes para la guerra y de este modo mantendrá el orden en la comunidad), tendrá templanza (nadie querrá ocupar el lugar que no le corresponde) y será justa (pues cada uno hará lo que por naturaleza le toca). Como consecuencia de todo ello, las leyes no serán importantes.

A diferencia de Platón, Aristóteles no piensa en adecuar los hombres al mejor régimen, sino más bien en conseguir el mejor régimen posible con los hombres que existen.[1] El gobernante ideal –y el buen ciudadano– dependerá del régimen político de que se trate, ya sea una monarquía, una aristocracia o una república (si los líderes aspiran al bien común de toda la comunidad) o bien de una tiranía, una oligarquía o una democracia (si los líderes aspiran a su bien particular).[2] Pero como la monarquía y la aristocracia son muy difíciles de conseguir puesto que requieren la existencia de hombres excepcionales, el mejor régimen posible es la república, la cual:

> […] *puede considerarse como una "democracia mejorada". En la república participarán muchas personas de la responsabilidad política, las que sin ser excelentes en virtud serán capaces de gobernar por turno siguiendo los dictámenes de la ley. Esto será posible en la medida en que en el estado haya un fuerte predominio de la clase media, de modo de evitar los enfrentamientos usuales entre ricos y pobres* (Boeri y Tursi, 1992: 150-151).

Aristóteles no piensa en una clase gobernante por excelencia, sino en una diferencia cualitativa entre el ciudadano común y el o los habilitados para actuar eventualmente como gobernantes:

> […] *el que manda debe aprender dejándose mandar* […] *Por eso se dice, y esto con razón, que no se puede mandar bien sin haber sido mandado. La virtud de éstos es distinta, pero el buen ciudadano debe saber y estar en condiciones de dejarse mandar y de mandar. Ésa es precisamente la virtud del ciudadano: conocer el mando de los hombres libres en uno y otro sentido* (Aristóteles, *Política*: 1277b).

El liderazgo deseado, entonces, será aquel que respetando las leyes conduzca a la *polis* a su nivel más perfecto, en el que se aspire al bien común y la felicidad de toda la comunidad.

Durante la Edad Media, que fue una época básicamente teocéntrica –y eminentemente cristocéntrica–, la reflexión acerca de los asuntos políticos estaba prácticamente monopolizada por la Iglesia Católica. El pensamiento y la filosofía –así como prácticamente toda la cultura

escrita– estaban en manos de papas y clérigos que durante siglos identificaron la virtud del gobernante con la virtud de ser un buen cristiano. A lo largo de los siglos, los escritos de los funcionarios eclesiásticos, además de sostener que reyes y emperadores debían someterse a la voluntad de la Iglesia en tanto mediadora entre Dios y los hombres, elogiaron primero y exhortaron después a reyes, emperadores y príncipes a comportarse bajo los preceptos de la fe. Así compusieron, entre los siglos IX y XV, una cantidad de tratados, dictados y encíclicas denominados "espejos de príncipes", en los que se trataba de que los gobernantes (y consecuentemente todos los cristianos) respetaran la ley evangélica (Miethke, 1993). En el siglo XIII, toda esta teoría que exaltaba la autoridad de la Iglesia en el mundo, hoy conocida como "teocracia papal", entró en crisis a causa de la reaparición, después de siglos, de textos de filosofía (puntualmente, la *Política* de Aristóteles) que argumentaban, contrariamente a la teocracia papal, que el fin del hombre no era la contemplación de Dios en el sobrenatural reino de los cielos sino la felicidad en el mundo natural. Esto llevó a que la Iglesia finalmente adoptara las nuevas posiciones acerca del hombre y de la política.

Esa tarea de adopción fue emprendida por el monje italiano Tomás de Aquino (1225-1274), quien sostiene, siguiendo a Aristóteles, que el hombre en su calidad de ser político y social tiende *por naturaleza* a vivir en sociedad. Al ser la comunidad una unión de personas como lo es una familia, la primera tiene, al igual que la segunda, un conductor o guía. Mientras que en la familia se lo llama "padre", en la comunidad se lo llama "rey". Ahora bien, esta ciudad tiene un fin que es vivir virtuosamente y en paz, y será la tarea del rey convertirse en el guía para lograrlo. Tomás agrega que esto lo puede hacer cualquier comunidad sin la necesidad de cristianizarse, pero que sin embargo existe un fin superior que puede llevar a toda ciudad a un nivel más elevado aún. Es decir que toda comunidad, si se convierte y vive en la fe cristiana, aspirará en verdad al fin máximo y último: la vida eterna. En palabras de Tomás (1997, L II, c. 3: 45):

> […] *como el hombre que viva virtuosamente se ordena a su fin ulterior que consiste en la visión divina, como ya dijimos, conviene que la sociedad humana tenga el mismo fin que el hombre individual. Y no es, por tanto, el último fin de la comunidad reunida vivir virtuosamente, sino llegar a la visión divina a través de la vida virtuosa. Puesto que el hombre puede llegar a este fin por virtud de la naturaleza humana, sería necesario que correspondiese a la tarea del rey dirigir los hombres a tal fin. Suponemos que entonces se llamaría rey a quien consiguiese un gobierno perfecto en los asuntos humanos. Y un régimen es tanto más sublime cuanto se ordena a un fin más alto.*

El liderazgo necesario, entonces, es aquel que respetando las leyes naturales, conduce a la comunidad a la salvación cristiana.[3]

Otro mojón en la forma en que la filosofía política ha abordado el tema del liderazgo es la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527). Para el florentino existen dos tipos diferentes de estados: principados o repúblicas. Esta diferenciación es importante pues de ella dependerá el tipo de liderazgo necesario. Sostiene este autor que los principados nuevos –es decir, aquellos que no se han heredado sino conquistado– deben ser mantenidos con la virtud, que ya no es la disciplina cristiana sino una gran capacidad de mando. Como argumenta en *El príncipe*:

> *Digo, pues, que en los principados totalmente nuevos, en los que haya un príncipe nuevo, a la hora de conservarlos las dificultades son mayores o menores según sea el que los adquiere más o menos virtuoso* […] *quien menos ha confiado en la fortuna, se ha mantenido mejor* (Maquiavelo, 1997: 22).

Esto es para Maquiavelo lo primero de lo que se tiene que preocupar el príncipe como líder de una comunidad: saber atenerse a los cambios pudiendo interpretar las diferentes circunstancias que surjan y actuar en consecuencia, utilizando todas sus aptitudes y capacidades con el objetivo principal de mantener su gobierno, para obtener así gloria, honor y riquezas. Ahora bien, para alcanzar todo esto quizá no sea suficiente con las cualidades que tradicionalmente se adjudicaban a los grandes hombres (prudencia, justicia, templanza, fortaleza), sino que muchas veces es necesario actuar por fuera de ellas para alcanzar sus objetivos:

> *Y yo sé que todos admirarán que sería muy encomiable que en un príncipe se reunieran, de todas las cualidades mencionadas, aquellas que se consideran como buenas; pero puesto que no se pueden tener todas ni observarlas plenamente, ya que las cosas de este mundo no lo consienten, tiene que ser tan prudente que sepa evitar la infamia de aquellos vicios que le arrebatarían el estado y guardarse, si le es posible, de aquellos que no se lo quiten; pero si no fuera así que incurra en ellos con pocos miramientos. Y aún más, que no se preocupe de caer en la infamia de aquellos vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el estado; porque si consideramos todo cuidadosamente, encontraremos algo que parecerá virtud, pero que si lo siguiese sería su ruina y algo que parecerá vicio pero que, siguiéndolo, le proporcionará la seguridad y el bienestar propio* (Maquiavelo, 1997: 62-63).

Lo que debe hacer el príncipe es entonces claro: si quiere mantener su liderazgo –lo cual en muchos casos es beneficioso para la comunidad– deberá hacer todo lo necesario para lograrlo, incluso aquellas cosas que son consideradas moralmente malas. Así, también respecto de su pueblo el príncipe debe saber actuar dependiendo de las circunstancias que puedan presentarse: por ejemplo, cuando haya que engañarlo para poder mantener su dominio, el príncipe deberá hacerlo sin titubear. En *El príncipe* Maquiavelo sostiene que el gobernante debe saber actuar a veces como hombre (con caballerosidad, manteniendo la palabra y la integridad) y a veces como animal (imitando al león por su fuerza y a la zorra por su astucia):

> *Estando pues el príncipe obligado a saber comportarse a veces como una bestia, de entre ellas ha de elegir a la zorra y al león; porque el león no sabe defenderse de las trampas ni la zorra de los lobos. Es pues necesario ser zorra para conocer las trampas y león para atemorizar a los lobos* […] *Por consiguiente un señor prudente no puede, ni debe, mantener la palabra dada cuando tal cumplimiento se vuelva en contra suya y hayan desaparecido los motivos que le obliguen a darla. Y si todos los hombres fuesen buenos este precepto no lo sería, pero como son malos y no mantienen lo que te prometen, tú tampoco tienes por qué mantenérselo a ellos… y el que mejor ha sabido imitar a la zorra ha salido mejor librado. Pero hay que saber disfrazar bien tal naturaleza y ser un gran simulador y disimulador: y los hombres son tan crédulos, y tan sumisos a las necesidades del momento, que el que engaña encontrará siempre quien se deje engañar* (Maquiavelo, 1997: 71).

En las repúblicas, sobre las cuales Maquiavelo trata principalmente en su libro *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (1531), el papel del líder es esencial incluso desde el momento del mismo nacimiento de ellas, pues toda ciudad que tenga un "gran fundador" tendrá un gran éxito. Ahora bien, a diferencia del principado, la república aspira al bien común de la ciudad, por lo tanto la *virtù* será necesaria no sólo en los dirigentes sino también en el pueblo, es decir que todos y cada uno deberán anteponer el bien común a sus intereses particulares. Esto es muy importante y difícil al mismo tiempo, pues los hombres tienden por naturaleza

al bien particular. Por lo tanto, una de las formas de hacer que el pueblo aspire en su conjunto al bien común será a partir del líder o líderes de la ciudad, debiendo ser el ejemplo a seguir por el resto. Si esto no alcanzara, Maquiavelo también señala la existencia de un elemento del cual los líderes deberían hacer uso para incitar al pueblo a actuar virtuosamente: el poder de las leyes como medio para obligar a los demás a actuar de dicha forma.

Ya en los inicios de la modernidad emerge una nueva perspectiva sobre el liderazgo de los gobernantes. En los siglos XVII y XVIII, los autores contractualistas verán al liderazgo como una necesidad de protección frente a la violencia. Para Thomas Hobbes (1588-1679) el Estado absoluto debe proveer resguardo; su principal tarea es mantener la paz entre los súbditos. Este autor parte de la hipótesis teórica de que todos los hombres nacen en un *estado de naturaleza* en el que se encuentran sin una autoridad que los gobierne. Es un ambiente en el que no existe la ley ni la justicia, y cada hombre es igual a los otros como libre, en tanto "*…en aquellas cosas de que es capaz por su fuerza y por su ingenio, no está obstaculizado de hacer lo que desea"* (Hobbes, 1998: 171). Esta situación en la que los individuos pueden y deben realizar todo lo que crean necesario para mantener sus vidas lleva consigo un continuo peligro de muerte debido a que conduce a "la guerra de todos contra todos", a la situación en que "el hombre es lobo del hombre". Sin embargo, este temor constante a la muerte y la esperanza de una vida más confortable hace que los hombres, en un acto de racionalidad, hagan un pacto o contrato y se sometan a un Estado cuyo poder sin límites los conduce a una vida segura. De esta manera, la libertad natural es suplantada por la libertad civil, cuyos límites serán establecidos por el soberano –en definitiva, el líder de dicho Estado absoluto–quien deberá garantizar la paz. La posición de Hobbes es radical debido a que vivió y escribió en Inglaterra en una época muy conflictiva, en la que se sentía muy atraído por la idea de un liderazgo fuerte que garantizara el orden y la paz, y terminara definitivamente con las guerras por el poder. Es decir que ante una situación de desorden generalizado en la que no existen leyes y no hay lugar para la justicia, la solución de Hobbes es un poder muy fuerte ejercido por un Estado absoluto, por un "Leviatán" capaz de reconstruir la paz y el orden.

John Locke (1632-1704) también es un autor contractualista que plantea un estado de naturaleza en el que los hombres son libres –ya que pueden disponer de sus acciones, posesiones y personas como crean oportuno– e iguales –ya que todos disfrutan de las mismas facultades y ventajas naturales de su especie–. Sin embargo, a diferencia de Hobbes no teoriza un estado de naturaleza originalmente violento, pues para Locke hay una ley de la naturaleza que "*…enseña a toda la humanidad que quiera consultarla que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones"* (Locke, 2000: 38). Por lo tanto, no es un estado en el que los hombres (siempre y cuando éstos se conduzcan por la ley natural) son enemigos unos de otros. Sin embargo, ocurre que hay hombres irracionales que no cumplen la ley natural que hace que las personas vivan en paz, convirtiéndose en un peligro para el resto de la humanidad. De este modo es que se pasa del estado de naturaleza –estado de paz y mutua conservación– al estado de guerra –estado de enemistad y mutua destrucción–. Para evitarlo es que los hombres deciden abandonar su estado natural y pasar a un estado de sociedad, en el cual pueden encontrar a ese juez faltante en el estado de guerra para la preservación de sus vidas, sus posesiones y su libertad. Ahora bien, Locke no postula un poder absoluto sino limitado (dando origen así al pensamiento político liberal) donde *"… la comunidad viene a ser un árbitro que decide según normas y reglas establecidas, imparciales y aplicables a todos por igual, y administradas por hombres a quienes la comunidad ha dado autoridad para ejecutarlas*" (Locke, 2000: 103). Es decir

que los gobernantes no deben obrar en base a sus ideas particulares sino que se deben atener, y actuar en consecuencia, a lo que dicen las leyes civiles, y si no respetan lo que el contrato había estipulado, es decir, si el gobierno deviene injusto, el pueblo tiene pleno derecho de rebelarse contra él y derrocarlo.

El barón de Montesquieu (1689-1755) también menciona la necesidad de que el liderazgo de una comunidad sea en el mejor de los casos limitado, pues "*para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder*" (Montesquieu, 1996: 114), y esto debido a que cada vez que un gobernante quiso convertirse en un déspota comenzó por juntar todos los cargos y funciones en su persona. En los gobiernos unipersonales –monárquicos o despóticos– entonces, basta que el monarca o el déspota haga valer sus leyes. En cambio, en los gobiernos republicanos, las autoridades están sometidas a leyes que preceden a los gobernantes. Entonces se necesita de la virtud política que les dé a los gobernantes el amor y respeto a las leyes y a la patria, es decir la preferencia del interés general por sobre el particular. Y para garantizarlo, es necesaria la famosa "división de poderes", que impida el abuso de poder.

Al igual que Montesquieu, los "federalistas" norteamericanos James Madison (1751-1836), Alexander Hamilton (1755-1804) y John Jay (1745-1829) forman parte de la tradición republicana. Estos autores también enfatizan la necesidad de una constitución republicana (y ya no tanto la virtud de las personas gobernantes) como medio para edificar un régimen sólido que evite insurrecciones y disturbios, manteniendo la paz y asegurando de este modo la libertad civil. Según ellos, el poder debe ser dividido y las diferentes ramas (ejecutiva, legislativa y judicial) deben funcionar como controles, frenos y contrapesos mutuos.

Como se ha visto en esta breve reseña, en la filosofía política –con la excepción de Platón– el liderazgo está íntimamente relacionado con la correcta dirección dentro del cumplimiento de la ley. Y cuando se ha privilegiado el actuar de los hombres por sobre las leyes, se lo ha hecho pensando en momentos excepcionales. Por eso es muy difícil encontrar una teoría que sencillamente defienda el poder arbitrario de la tiranía, el despotismo, el cesarismo o el bonapartismo paternalista –siendo éstas formas de gobierno de un solo hombre–. Pero sí se ha teorizado sobre la necesidad de hombres muy poderosos en momentos de excepción, es decir, de dictaduras. Dice Norberto Bobbio (1993: 133):

> *La institución del dictador nació, en los primeros siglos de la república romana, del Estado de excepción; alrededor de esta institución giraron, y todavía hoy giran, las reflexiones más interesantes y pertinentes sobre el gobierno del hombre. El dictador romano es el ejemplo de la atribución a una sola persona de todos los poderes, de los "plenos poderes" y, por tanto, de la suspensión, aunque temporal, de la validez de las leyes normales, en una situación particularmente grave para la sobrevivencia misma del Estado. Esto clarifica el concepto de que el gobierno del hombre siempre debe ser interpretado haciendo referencia a las circunstancias que muestran su necesidad.*

Para concluir este apartado, puede decirse que la teorización que más se aparta de la justificación del gobierno de las leyes es quizá la del teórico alemán Carl Schmitt (1888-1985), el primer expositor moderno y sistemático de la teoría "decisionista". En el pensamiento de Schmitt (algunas veces llevado trágicamente hasta el extremo por sus seguidores teóricos y/o prácticos, como en la Alemania nazi), el principio de la deliberación y resolución de los problemas políticos a través del mecanismo de la mayoría no sólo es democráticamente falso –pues implica la dominación de un sector sobre el otro, acercándose a la tiranía–, sino

que pertenece a una etapa histórica ya pasada: al Estado liberal burgués del siglo XIX. Para este pensador la soberanía nunca puede pertenecer a una pluralidad de sujetos con intereses económicos diversos, sino al Estado en tanto unidad política que se identifica subjetivamente –y representa esencialmente: no por la elección sino por la identificación por aclamación del pueblo con sus líderes– con el pueblo o, a partir de una decisión en la demarcación entre amigos y enemigos, con una parte de él. Así, el soberano (aquel hombre que consigue imponer una decisión fundamental en una situación de excepción) concentra él mismo todo el poder, y delega solamente funciones, porque la soberanía en sí, constituyente y creadora de derecho, es única, indelegable y libre de cualquier traba política o jurídica.

Esa voluntad política o poder ilimitado del soberano creador de la Constitución, puede permanecer oculto, latente o inactivo, como un guardián que no entra en acción si no hay peligro, durante la vigencia de la constitución, es decir, mientras rigen las leyes normales. Pero está siempre presente y dispuesto a intervenir como un poder extra-jurídico, extra-constitucional. De aquí que para Schmitt el atributo más genuino de la soberanía es la ilimitada facultad de derogar las leyes vigentes:

> *si en los casos normales cabe reducir al mínimo el elemento autónomo de la decisión, es la norma la que en el caso excepcional se aniquila* […] *Lo excepcional es lo que no se puede subsumir; escapa a toda determinación general, pero, al mismo tiempo, pone al descubierto en toda su pureza un elemento específicamente jurídico, la "decisión". El caso excepcional reviste carácter absoluto cuando se impone como primera medida la necesidad de crear una situación dentro de la cual puedan tener validez los preceptos jurídicos* (Schmitt, 1998b: 24).

2.2. El enfoque conductista

El objeto de estudio de las ciencias sociales es la vida en comunidad de los hombres, es decir, el hombre en tanto ser social. En su interacción con otros, los hombres participan de grupos reducidos (la familia, las amistades, el club, el barrio) y de grupos grandes (la ciudad, la provincia, un partido político, su clase social, su país, la humanidad). De manera que las ciencias sociales, para entender el funcionamiento de las interacciones humanas, las han enfocado tanto a nivel "micro" como a nivel "macro". Ahora bien, en las instancias micro como en las macro hay tanto personas líderes como situaciones de liderazgo. ¿Qué es lo más importante? ¿Qué hay en común entre el líder de un club y un líder mundial? ¿Líder se nace o se hace?

Tanto a nivel micro como macro, las ciencias sociales han tenido dificultades para ponerse de acuerdo respecto de cuáles son las características personales más importantes de los líderes. En la comparación han tenido en cuenta desde la energía y la inteligencia hasta las dotes para comunicarse y la capacidad para tomar decisiones con rapidez y firmeza (Blondel, 1991: 432). Durante mucho tiempo, el concepto de liderazgo permaneció íntimamente ligado a la idea de una biología particular del líder. Esta concepción se basa sobre todo en la "teoría de los grandes hombres", propugnada entre otros por el historiador escocés Thomas Carlyle (1795-1881), defensor de la idea de que son los grandes líderes los que definen el curso de la historia. Esta concepción se oponía a otra denominada "determinismo cultural", uno de cuyos mayores exponentes fue el sociólogo inglés Herbert Spencer (1820-1903), para quien todas las personas actúan, estando en la misma situación, siempre de la misma manera.

A continuación se trata el enfoque personal en la ciencia política. En los años cincuenta apareció en todo su esplendor, sobre todo en Estados Unidos, una corriente teórica, epistemológica y metodológica –que sigue siendo muy importante–, que otorgó a los estudios politológicos una identidad propia, diferenciándola claramente de los estudios jurídicos, filosóficos e históricos. Los autores enrolados en el "conductismo" afirmaban que la ciencia política debía distanciarse del ámbito del deber ser filosófico o jurídico (que buscaba encontrar la forma de gobierno que más enalteciera a los hombres, o se concentraba en el estudio comparado de las constituciones de los países, por ejemplo), para introducirse de lleno en el ámbito del ser científico, y buscar uniformidades y regularidades en el comportamiento político. Es decir, explicar cómo funciona el mundo en lugar de prescribir cómo debería funcionar. Por supuesto, las afirmaciones o enunciados con los que esta nueva ciencia política describiría el mundo debían estar basados en la observación empírica de la realidad, y ya no en presuposiciones filosóficas o en prescripciones legales. Para ello, debían entonces desarrollar una metodología que pudiera confrontar las hipótesis con la realidad. Esta metodología se basaba en el comportamiento o conductas individuales de las personas. Como los deseos o las intenciones, o las ideologías de los países o las clases sociales no se pueden testear con la observación, había que recurrir, sostenían, a lo que sí es observable empíricamente, es decir, las conductas individuales. A partir de la recolección cuantificada de los datos (como lo hacían la sociología y la economía), se podrían explicar los comportamientos políticos individuales y colectivos.[4]

De esta manera se fue formando, con el transcurso de las décadas, toda una tradición en los estudios sobre el liderazgo basada en el estudio de las características y sobre todo de los patrones de conducta individuales de los líderes. Charles Merriam (1874-1953), uno de los iniciadores del conductismo en la ciencia política, escribió en 1926 que los líderes políticos tenían una serie de atributos en común: inusual sensibilidad para la dirección de tendencias sociales e industriales (con especial referencia a sus partidos y concernimientos políticos); percepción rápida y aguda de los posibles cursos de acción de la comunidad, con una consecuente rápida acción; facilidad para combinar grupos y compromisos; diplomacia política en ideas, políticas y distribución de cargos; facilidad para los contactos personales con una gran variedad de tipos de personas; facilidad para la expresión intensa de los sentimientos e intereses de grandes grupos de votantes, generalmente con la voz o la pluma, combinando una fórmula lógica, un interés económico y un hábito social o predisposición en una personalidad; y finalmente, coraje no distinto al del comandante militar cuyos mejores planes requieren una pizca de suerte para su consecución exitosa (Merriam, 1970: 26-27).

Merriam (1970: 33) también establecía qué características de los líderes había que estudiar en detalle:

> *En vista de la fundamental importancia del liderazgo en toda comunidad, y en especial en la democracia moderna, una de las grandes consecuencias es que los estudios sobre las cualidades del liderazgo político sean seguidos enérgica e inteligentemente. Y yo arriesgo a expresar la esperanza de que los necesarios interés e iniciativa por este propósito pudieran hacer su aparición en un futuro no distante.*
>
> *Una serie de estudios cuidadosos haría posible un análisis mucho más minucioso que los hechos hasta ahora y prepararía el camino para una comparación más meticulosa* […] *Sería importante examinar a fondo los comienzos del líder, sus orígenes ancestrales, sus padres, sus compañeros de juventud, su medio, su vida de juventud y*

su educación, entretenimientos, intereses e ilusiones. Esto sería útil para analizar sus éxitos, su formación, la historia de su carrera, especialmente las formas particulares de éxito y fracaso, de logros y fama.

Deberíamos encontrar ventajoso obtener todo dato posible con respecto a las características físicas del líder, incluyendo la historia médica y todo dato biológico y psicoanalítico posible. Deberíamos querer conocer sobre su estatura, fuerza, resistencia, salud, voz, energía, su forma de ser, tonicidad muscular, y una variedad de otros hechos en relación con la fundación física de su liderazgo.

Deberíamos indagar sus rasgos intelectuales y temperamentales, usando todos los mecanismos de la psicología moderna, la psiquiatría y el sentido común. Deberíamos mirar la creencia en su propia persona, fuerza de convicción, tacto, cordialidad, paciencia, determinación, sensatez, sentido del humor, bonhomía, y todo otro elemento pertinente a su constitución. En síntesis, debemos hacer todo el esfuerzo, sin dejar nada de lado, en el intento por resolver el secreto de la personalidad, aun en una ciencia en términos generales resistida. Debemos tener presente el hecho de que las cualidades de los líderes pueden estar determinadas sólo cuando sabemos además las cualidades de los no líderes o seguidores. Y finalmente, deberíamos querer saber más sobre el problema del liderazgo de cómo se funda no sólo en el campo político, sino también en el extenso campo de relaciones sociales de todos los tipos y clases.

En 1937, MacIver y Page (1969) también consideraban al liderazgo como la capacidad de persuadir o dirigir a la gente, derivada de cualidades personales independientemente del oficio o cargo que se ocupara. El liderazgo se identifica en la esfera de poder que es la resultante de las actitudes del líder en cuanto tal (Petracca, 1997: 945).

Dentro de esta misma tradición de investigación se ubica el trabajo de Harold Lasswell (1902-1978), cuyos libros *Psychopatology and Politics* (de 1930) y sobre todo *Power and Personality* (de 1948) ocuparían un lugar importante en el estudio del liderazgo. Básicamente, Lasswell sostenía que las personalidades de quienes ocupan lugares de liderazgo se pueden distinguir esencialmente en caracteres "compulsivos" y caracteres "dramatizadores". Los primeros se distinguen por la forma rígida y obsesiva con la que se manejan en las relaciones humanas; los segundos se distinguen por demandar una respuesta afectiva inmediata de parte de los otros con recursos de seducción, provocación o indignación. Lasswell llegaba a esta caracterización a través de procedimientos de investigación como entrevistas psiquiátricas, testimonios de colegas y personas cercanas y observación participante en situaciones de la vida cotidiana. Sin embargo, Lasswell también sostuvo que esas predisposiciones de la personalidad se combinan con las expectativas y las demandas inherentes al cargo que ocupan. Así, el mismo cargo es ejercido de manera diferente según la personalidad de quien lo ocupe, y la personalidad de las personas también puede modificarse de acuerdo con el cargo que ocupen.

3. LAS BASES DE LA VISIÓN SOCIOLÓGICA DEL LIDERAZGO

Los conductistas en general han creído que las conclusiones obtenidas a partir de la observación de las conductas en grupos pequeños pueden proporcionar modelos de análisis para el estudio del liderazgo a nivel macro. Pero, ¿hay realmente una correspondencia entre el nivel micro y el nivel macro? En realidad, para el estudio del liderazgo a nivel social fueron

necesarias teorías explicativas del funcionamiento de la sociedad, porque el comportamiento de las personas está sujeto a diferentes influjos según el tipo de relación social de que se trate. Por ejemplo, como veremos más adelante, las personas se comportan de manera cualitativamente diferente en un grupo pequeño en el que hay un líder, que en una relación líder-masa.

A partir de los años sesenta y setenta cobró mayor aceptación la perspectiva del alemán Max Weber (1864-1921), uno de los padres de la sociología moderna, para quien el liderazgo es una relación social –es decir, involucra a por lo menos dos personas– en la que el elemento central es la aceptación del mismo por parte de los seguidores. Para Weber, las personas obedecen (o reciben obediencia) porque se encuentran en una relación de dominación. La dominación no es el mero ejercicio del poder, que define como "*la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia",* sino la *"probabilidad de encontrar* ***obediencia*** *a un mandato de determinado contenido entre personas dadas*" (Weber, 1996a: 43, énfasis agregado). Este punto debe ser resaltado: no es lo mismo imponerse que recibir obediencia. A su vez, la obediencia se transforma en adhesión gracias a la legitimidad, la que hace que no sea necesario, salvo en casos excepcionales, recurrir a la fuerza o la amenaza (Levi, 1997: 862). Ahora bien, la dominación puede legitimarse a partir de distintas fuentes, lo que ha llevado a Weber a establecer sus famosos tipos puros de dominación legítima.[5]

El primer tipo puro de dominación legítima es el **tradicional**. Aquí se obedece en virtud de la costumbre, es decir, en virtud de la santidad o dignidad de los ordenamientos y de los señores existentes desde siempre. No hay un derecho formal, universal y objetivo, sino que lo que rige las relaciones entre las personas es la tradición, y fuera de ella las normas son totalmente informales, particulares y sujetas a la discrecionalidad del señor. La administración del poder político está formada por servidores cuyo poder de mando depende también de la costumbre y la discrecionalidad recién señaladas, ambas reaseguradas mediante vínculos de fidelidad puramente personal. El dominio patriarcal, sultanesco y feudal son los ejemplos más acabados de esta configuración.

Un segundo tipo es la dominación **racional legal**. Aquí se obedece en virtud de un estatuto, una reglamentación positiva, por lo cual, el derecho –que establece aquello que puede exigirse o no a las personas– puede crearse y modificarse en la medida en que el nuevo estatuto sea sancionado de una forma procedimentalmente correcta. Es decir que se obedece a una regla estatuida. También la obedece el que manda, puesto que no es más que un funcionario profesional con una competencia concreta, cuyo derecho de mando está legitimado por la regla, que también regula su trabajo, sueldo y derecho de ascenso. Por supuesto, el ejemplo político de este tipo es la dominación de la burocracia estatal.

Finalmente, el tercer tipo es la dominación **carismática**. Aquí, según Weber, se obedece a una persona en virtud de sus dotes sobrenaturales, facultades mágicas, revelaciones, heroísmo, poder intelectual u oratorio. Se genera una devoción personal al caudillo a causa de lo extracotidiano y excepcional de sus cualidades. El caudillo es el profeta, el héroe guerrero o el gran demagogo, que por sus revelaciones, acciones o decisiones, respectivamente, logra un tipo de obediencia en el que no hay reglas estatuidas ni tradicionales, sino que el poder se lo otorga la creencia en él, que él mismo exige como un deber y que atribuye a la "gracia de Dios" por medio de milagros, éxitos en la batalla o prosperidad de los súbditos. En el "cuerpo administrativo" no hay ningún tipo de competencia ni derecho adquirido, sino que es elegido de acuerdo con la devoción personal que tiene cada uno hacia el líder. Quizás el concepto de carisma sea aquí demasiado amplio, pero queda claro que refiere al magnetismo,

capacidad de persuasión y atractivo no racional de alguna persona, que inspiran reverencia, fervor o dependencia emocional (Gardner, 1993: 35).

En definitiva, el poder político no es una capacidad personal, sino una relación social. Así, el gobernante más incapaz puede ejercer poder y recibir obediencia mientras se crea en la legitimidad de su autoridad, y ello ocurre cuando los destinatarios de las normas creen que ellas se desprenden de ciertos principios de derecho éticamente obligatorios. Sin la creencia en la rectitud obligatoria de esos principios, no puede existir autoridad de ningún gobierno (Heller, 1990: 209-210).

Aquello que Max Weber pone de manifiesto es que, a pesar de que en muchas ocasiones históricas la dominación social y/o política se ha basado sobre una personalidad, la dominación (y el liderazgo) son siempre relacionales y no se dan de manera exclusivamente unilateral. Una persona puede ser efectivamente superior, pero no se convertirá en un líder a menos que otros reconozcan o crean que lo es, y que en virtud de ello debe ser seguido o recibir obediencia.

Dicho en otros términos, la personalidad de los líderes (construida a partir de la experiencia individual) puede ser importante, y de hecho lo es, pero no lo suficiente como para hacer un análisis complejo del liderazgo. Muchas personas tienen una personalidad que se podría denominar "de liderazgo", pero sus acciones no tienen ningún impacto sobre el mundo, sobre sus países, o ni siquiera sobre su grupo de amistades. Para la psicología, la personalidad es crucial puesto que supone una serie de patrones regulares en el comportamiento de las personas en los modos de escrutar la realidad, de expresar sentimientos y de relacionarse con los otros. Pero para la ciencia política ese solo elemento no es suficiente. Abundan, desde luego, estudios sobre la personalidad de líderes básicamente autoritarios y biografías no politológicas con énfasis en el análisis psicológico de personajes como Hitler o Stalin –todos directa o indirectamente inspirados por *The Authoritarian Personality* (1950), de Theodor Adorno, Else Frenkel-Brunswik, Daniel Levinson y Nevitt Sanford–. Pero la ciencia política entiende, sobre todo a partir de autores clásicos como Weber o Karl Marx (1818-1883), que el comportamiento político se explica mejor por las características de la sociedad en su conjunto y de las relaciones de situación que ella genera, que por los rasgos de personalidad tomados individualmente. En otras palabras, las eventuales situaciones de liderazgo también dependen de factores macro que las influyen (o incluso determinan). Según Fred Greenstein, un autor clásico sobre la cuestión del liderazgo político, esta influencia sobre las acciones individuales depende, sobre todo, de:

a) el grado en que la sociedad admita cambios, o dicho de otro modo, de cuán flexible sea la estructura del ambiente en el que la acción tiene lugar (el impacto aumentará si la sociedad de que se trate es capaz de asimilar cambios y situaciones novedosas);

b) la ubicación del actor en el esquema estructural de ese ambiente, y

c) la habilidad estratégica del actor para lograr que su acción tenga impacto (Greenstein, 1970, 1972).

Asimismo, muchos seguidores actúan en cierto grado como líderes y viceversa. Un mismo sujeto puede comportarse como líder en distintos grados; por ejemplo, puede ser líder en un momento determinado y no en otro –como deseaba Aristóteles–, o en ciertos terrenos de la actuación colectiva y no en otros. Es decir, para comprender el liderazgo es mejor considerarlo como una cuestión de grado, como distribuido en distintos grados por todo el sistema social. En resumen, estas interpretaciones señalan que el liderazgo es una función social y no sencillamente una cualidad de un individuo (Tannenbaum, 1976: 601).

La preponderancia de las estructuras por sobre las personas en el análisis del liderazgo y de las relaciones humanas en general llega a su punto extremo con el enfoque "estructuralista". Según el sociólogo británico Anthony Giddens, una de las características seminales del estructuralismo es el "descentramiento del sujeto" (Giddens, 1990: 255, 267-269). Es decir que para el estructuralismo, el individuo es un portador de estructuras, que por sí mismo no cuenta como factor explicativo. No interesan sus motivaciones, intenciones o acciones en sí mismas, sino las estructuras que las determinan. Aquí, entonces, la propia noción de liderazgo se desdibuja. Si los fundamentos del desarrollo social se encuentran en las estructuras mismas de la sociedad, queda totalmente relegada la noción de individuo como actor racional capaz de tomar decisiones por sí mismo. Los líderes serían, entonces, fruto de un desarrollo histórico y portadores de metas concebidas por la sociedad en su conjunto. Un estructuralista diría, por ejemplo, que los individuos se socializan en un medio determinado, en una época y una cultura particulares, y por lo tanto reciben un bagaje de normas y costumbres que determinan la forma de autoconcebirse como sujetos; que no son plenamente autónomos sino dependientes de la influencia del sistema social.

Uno de los más brillantes exponentes del estructuralismo ha sido el sociólogo estadounidense Talcott Parsons (1902-1979). Desde su punto de vista, el poder no se logra gracias a la capacidad individual sino que es un recurso del sistema, *"un instrumento específico al servicio de la autoridad, encaminado a hacer eficaz el empeño colectivo para lograr las metas y objetivos del sistema"* (García Ruiz, 1993: 22). La unidad analítica de Parsons, entonces, no puede ser el individuo a nivel genérico sino el individuo en un rol, asignado por la estructura (Parsons, 1961: 41-44). Si para Parsons las instituciones son pautas normativas que concretan valores comunes y constituyen una orientación para las acciones de los individuos, el liderazgo es una institución política central, es *"la regla de orden normativo que permite y espera de ciertos grupos* […]*, en virtud de la posición que ocupan, que lleven a cabo iniciativas y tomen decisiones referentes a las finalidades de la colectividad"* (Parsons, 1966: 164). En resumen, el líder, cuya misma existencia es una necesidad funcional para el correcto funcionamiento del sistema social, encabeza los requerimientos que la sociedad determina como comúnmente necesarios, y a su vez, la existencia del liderazgo es lo que permite que se realice este interés común.

4. LAS BASES DE LA VISIÓN PSICOLÓGICA DEL LIDERAZGO

Muchos de los aportes politológicos al estudio del liderazgo han recurrido a la sociología, pero también a la psicología, esta vez en busca de un sostén teórico que pudiera brindar explicaciones sobre el origen y la naturaleza de la atracción diferencial de algunas personas, y por qué esa atracción generaba relaciones de poder (Gibb, 1976). Allí han encontrado algunas condiciones psicológicas propensas a ejercer liderazgos a nivel micro. Pero la psicología ha aportado a la sociología y a la ciencia política más que nada explicaciones acerca de la relación psicológica que se genera entre el líder y la masa.

Las preguntas que la psicología temprana quiso responder eran ¿qué hace que un líder tenga seguidores? ¿Cuál es realmente el fundamento del poder que los líderes han ejercido a lo largo de la historia? ¿De qué manera logran obtener el apoyo y la confianza de sus seguidores? ¿Qué tipos de vínculos son los que se establecen entre líder y masa? ¿Cuál es su naturaleza?

En los análisis tradicionales de principios del siglo XX, el poder y la dominación eran entendidos como instancias represivas que se ejercían a través del aparato estatal, la economía, el ejército o la religión, de diferentes formas y con diferentes fines. Pero surgió entonces la pregunta acerca de la existencia innata en el hombre de un deseo por la sumisión; si el sometimiento de un hombre por otro es siempre producto de una autoridad exterior o si es resultado también de una internalización de las autoridades en las instancias subjetivas del aparato psíquico. Esta pregunta fue más que oportuna, porque se usó con gran utilidad para entender los fenómenos autoritarios y totalitarios de Europa en la primera mitad del siglo XX. Fue precisamente el austríaco Sigmund Freud (1856-1939) quien aportó los elementos para la comprensión de las condiciones psicológicas bajo las cuales un conjunto de hombres se ve sometido a los influjos de un líder.

En *Psicología de las masas y análisis del Yo* (de 1921), Freud explica que, desde el comienzo mismo, toda psicología individual es simultáneamente psicología social. Por lo tanto, a partir de la comprensión del aparato psíquico del individuo y su funcionamiento es posible rastrear y comprender los factores psicológicos subyacentes en toda organización social. A partir de allí, entonces, surge el tratamiento del concepto de "masa", que influye de manera tan decisiva sobre la vida anímica del individuo. Freud comienza su argumentación examinando el libro *Psicología de las masas* (1895) de Gustave Le Bon (1841-1931). Según Freud, la concepción de Le Bon sobre la "masa psicológica" parte de considerar que

> […] *cualesquiera que sean los individuos que la componen y por diversos o semejantes que puedan ser su modo de vida, sus ocupaciones, su carácter o su inteligencia, el mero hecho de hallarse trastornados en una masa los dota de una especie de alma colectiva en virtud de la cual sienten, piensan y actúan de manera enteramente distinta a como sentiría, pensaría y actuaría cada uno de ellos en forma aislada* (Freud, 2001: 69-70).

Es decir que cuando un individuo pasa a formar parte de una masa, hecha por tierra sus características particulares y con ello elimina su peculiaridad, volviendo operante el fundamento inconsciente de los miembros que la componen, que adquiere un carácter uniforme en todos ellos. Para Le Bon, el solo hecho del gran número de hombres que integran la masa genera en el individuo un sentimiento de poder invencible que le permite entregarse a instintos que de estar solo hubiera sujetado. La desaparición del sentimiento de responsabilidad que poseen los individuos se debe a que la masa es anónima y, por ende, irresponsable. En segundo lugar, Le Bon asegura que el contagio es otro de los factores que genera en las masas la exteriorización de estos rasgos especiales, provocando que el individuo sacrifique su interés personal a favor del interés colectivo. Por último, Le Bon establece una tercera causa por la cual los individuos de una masa presentan estas propiedades particulares: la sugestionabilidad. Para Le Bon la sugestionabilidad del individuo en la masa es semejante al efecto de la hipnosis, que genera la desaparición de la personalidad consciente y, como consecuencia, la pérdida de la voluntad y el discernimiento.

Para Freud, que el gran número provoca cambios es algo evidente, ya que en definitiva el individuo, al entrar en una masa, queda sometido a condiciones que le permiten eliminar las represiones de sus mociones pulsionales inconscientes. La desaparición de la conciencia moral del individuo es uno de los rasgos característicos que presentan, por ejemplo, las masas en los totalitarismos. El contagio, en cambio, constituye para él una exteriorización del fenómeno de la sugestión. La sugestión esconde tras de sí "vínculos de amor", lazos sentimentales que

constituyen la esencia del alma de las masas y que son lo que permite mantener la cohesión dentro de ellas. Según Freud, las masas a las que hace referencia Le Bon son en realidad un tipo de masas efímeras, una unión de individuos con miras a un fin pasajero, el cual una vez cumplido, provoca la desintegración de dicha unión. Esta descripción se corresponde con las características de las masas surgidas durante un proceso revolucionario o de protesta callejera, por ejemplo. Sin embargo, Freud explica que existe otro tipo de masas, llamadas "artificiales", que se estructuran de manera estable encarnándose en las instituciones sociales y a las cuales los individuos consagran su vida.

Llegado este punto, cabe preguntarse nuevamente cuál es la relación de estos factores psicológicos con los líderes políticos, y es aquí donde se debe recordar que el gran aporte hecho por la psicología de masas es que permite comprender los mecanismos a través de los cuales los líderes han logrado obtener la sumisión y la adhesión de los individuos a lo largo de la historia. Para Freud, el establecimiento de lazos libidinales entre los miembros de una masa (que produce un incremento del afecto), y la merma del rendimiento intelectual (que provoca la inhibición del pensamiento) constituyen una base perfecta para la implantación de la dominación.[6] Es precisamente la figura del líder, como la encarnación del padre protector, la que permite esta unión "de amor" dentro de la masa, ya que lo que une a todos los hombres es el amor compartido hacia la figura idealizada del líder. Lo que se evidencia de esta relación entre la masa y el líder es que el individuo desarrolla una doble ligazón libidinosa, con el conductor por un lado, y con los otros individuos que conforman junto a él la masa. Como dice Freud: "*si todo individuo está sujeto a una ligazón afectiva tan amplia en dos direcciones, no nos resultará difícil derivar de ese nexo la alteración y la restricción observadas en su personalidad"* (2001: 91).

Otra característica de las masas que se deriva de esta doble ligazón experimentada por los individuos que la componen, es que si por algún motivo el jefe desaparece, la masa se desintegra generando un enorme estado de angustia, cuya derivación lógica es el surgimiento de un pánico colectivo. Este fenómeno, denominado "angustia pánica" supone el aflojamiento de la estructura libidinosa de la masa, hecho que Freud explica de esta manera:

> *la pérdida, en cualquier sentido, del conductor, el no saber a qué atenerse sobre él, basta para que se produzca el estallido de pánico, aunque el peligro siga siendo el mismo; como regla, al desaparecer la ligazón de los miembros de la masa con su conductor desaparecen las ligazones entre ellos, y la masa se pulveriza como una lágrima de Batavia a la que se le rompe la punta* (2001: 93).

La relación con el objeto (líder) posee características diferentes a las de la relación que se establece con los miembros de la masa. De manera vertical, lo que se produce es una idealización. Esta idealización del líder es el resultado de que la multitud de individuos que conforman una masa hayan puesto un objeto, uno y el mismo, en el lugar de su ideal de Yo, y como consecuencia se han identificado entre sí en su Yo. Pero la idealización no explica por completo el lugar primordial que ocupa el líder en la conformación de una masa, ni tampoco agota el análisis de por qué los hombres se someten a su autoridad. Por ejemplo, tanto en el caso de la Iglesia, como en el de los totalitarismos modernos, los hombres se agrupan en torno a la figura de un "padre protector" que se alza ante el imaginario colectivo como aquel capaz de otorgarles seguridad brindando su amor incondicional a todos en pie de igualdad. Sin embargo, este padre reclama para sí respeto y veneración, constituyéndose en una figura temida, producto de que los hombres perciben en su figura la encarnación de la ley. Esta percepción

de que el jefe o líder encarna la ley en su propia persona responde, como dice Freud, "*…a un estado de regresión, a una actividad anímica primitiva, como la que adscribiríamos justamente a la horda primordial"* (Freud, 2001: 116-117).

En la misma línea, el autor rumano Serge Moscovici (1993) plantea una división en dos grandes grupos de caudillos modernos: los caudillos "mosaicos" y los caudillos "totémicos". Los primeros son los fundadores de las repúblicas, los profetas, los creadores de movimientos sociales y religiosos (como por ejemplo Mahoma, Marx o Gandhi). Los segundos son los tiranos, los demagogos, los reyes magos o los chamanes de las sociedades primitivas. Desde la perspectiva de Moscovici, los caudillos mosaicos tienden a dominar la fuerza del "hombre grande", frenando la tentación de los demás de querer imitarlos y de ver la realidad a través de sus ojos. Los caudillos totémicos, por el contrario, hacen todo lo posible por fomentar el culto por la personalidad. Tratan de crear en torno a la figura del líder y a la idea sobre la cual se apoyan, una leyenda ilustrada con metáforas tomadas de las costumbres y los modos de pensamiento tradicionales.

Los líderes del tipo totémico se transforman a sí mismos en ídolos para captar la mirada de las multitudes. Los retratos y emblemas llevados por las masas imponen su personaje invadiendo todos los ámbitos, desde los hogares hasta los lugares públicos. Atrapados por las ideas y las imágenes, los individuos van perdiendo el uso del pensamiento crítico, y el líder que sabe convertirse en ídolo goza de la soberanía absoluta sobre todos los hombres puesto que logra reinar directamente sobre sus conciencias. En contraposición, los líderes del tipo mosaico buscan identificar a la masa con una idea y se eclipsan detrás de ella, esforzándose por anular los signos exteriores del poder. En toda circunstancia, su actitud se mantiene sobria y su autoridad discreta. Y mientras que los líderes mosaicos se presentan como hombres humildes y de gran modestia, que pliegan sus ambiciones ante la causa y no al revés, los líderes totémicos hacen constantemente alarde de sus cualidades extraordinarias para atraer sobre ellos la atención de la colectividad, creando alrededor de su figura un aura de omnipotencia y de infalibilidad sobre sus acciones. Así, el líder totémico aparece designado por Dios, por la historia o por la naturaleza para ocupar su lugar por encima del resto de los mortales, como único conocedor del camino a seguir. Este hecho se diferencia en gran medida del objetivo de los líderes mosaicos, que piden a las masas que se nieguen a la satisfacción inmediata de deseos y pasiones como medio de afrontar las coacciones del trabajo y la vida social en pos de un ideal superior.

5. LA RELACIÓN DEL LÍDER CON EL ENTORNO

Como evidenciaba el caso de Lasswell, de a poco los estudiosos fueron incorporando la idea de que el liderazgo no era sólo el fruto de una personalidad singular. Es más, la diversidad de cualidades personales requeridas para el ejercicio del liderazgo sólo podía explicarse a partir de la inescindible relación con su entorno: las cualidades personales de los líderes son en parte un producto del medio, desde la familia en la que crecieron hasta la nación a la que pertenecen. Dicha relación trajo como consecuencia que los científicos sociales hayan empezado a observar cada vez más que las cualidades que se necesitan para ser líder no pueden definirse en abstracto sino que, por el contrario, deben relacionarse con las circunstancias que rodean al surgimiento del líder (Blondel, 1991: 432-433).

Hay tres formas esenciales e interrelacionadas en las que se pone de manifiesto la relación y dependencia del liderazgo con respecto al medio. La posición ocupada dentro del marco estructural de la sociedad, las oportunidades que se presentan y los determinantes históricos de cada sociedad.

Es bien posible que los líderes tengan una visión de cómo transformar el ambiente en el que están insertos, e incluso que puedan llevar adelante importantes reformas de las estructuras institucionales de su medio, pero esas estructuras los preceden y condicionan, estructurando su propia conducta y limitando su capacidad de acción. En este sentido, el marco institucional se constituye como un factor que conforma verdaderamente las características del liderazgo, porque brinda determinadas oportunidades de ejercer el poder. En las democracias contemporáneas, la forma de ejercer el liderazgo político desde el poder ejecutivo depende de las siguientes estructuras institucionales (Elgie, 1995: 13 y ss.):

a. la cantidad y calidad de los recursos a disposición del poder ejecutivo (los poderes que le brinda la constitución, si es proclamado por elección o es nombrado por el parlamento, el tamaño y los recursos de la burocracia a su cargo, y la posición internacional del país);

b. la relación del poder ejecutivo con los otros poderes (si lo pueden destituir o no, si la corte suprema puede suprimir legislación o no, la relación con los poderes subnacionales), y

c. la relación del poder ejecutivo con su partido político (si el titular del poder ejecutivo es el líder del partido o no, la estructura organizacional del partido, el grado de disciplina del partido).

No obstante los determinantes institucionales, se presentan casos en los que algunos primeros ministros o presidentes no aprovechan las oportunidades que dicho cargo les confiere y, de este modo, no consiguen convertirse en verdaderos líderes; ergo, la posición es condición necesaria mas no suficiente para ejercer liderazgo (Blondel, 1991: 432-433). Un jefe de gobierno o un presidente pueden ejercer su liderazgo con mayor o menor acierto, pero el hecho de ocupar la jefatura del gobierno les brinda oportunidades que otros carecen y que otra posición no les brindaría. Y, por supuesto, hay más oportunidades de ejercer el liderazgo siendo el presidente de la nación que siendo un ciudadano común. Pero además, el ejercicio del liderazgo está también relacionado con los determinantes históricos de cada sociedad: se crearán diferentes oportunidades de liderazgo a partir de si, por ejemplo, el país estuvo o está en guerra, o en guerra civil, o si ha sufrido dictaduras o severas crisis económicas.

Por otro lado, la posición ocupada es un factor importante, pero no hay que confundirla con el liderazgo en sí mismo. Tanto en los gobiernos como en otro tipo de organizaciones (corporaciones comerciales, por ejemplo), el puesto más alto puede estar en manos de un burócrata (aunque sea el burócrata número uno) o de una persona que no tiene el mando real en el proceso de toma de decisiones.

Así como ocupar una alta posición institucional no es sinónimo de liderazgo, tampoco lo es el poder. De hecho, hay personas muy poderosas –por el dinero, la capacidad de hacer daño, el control de algún mecanismo institucional importante o el acceso a los medios de comunicación que puedan poseer– que no ejercen liderazgo alguno. Lo que diferencia el poder de los líderes de otros tipos de poder es la naturaleza de su relación con los demás. El líder ejercita su poder a través de sus seguidores. Por lo que Blondel (1987) distingue a los

líderes "reales" de los meros administradores o *managers*. Un líder es alguien que influye en un grupo esté o no formalmente a la cabeza de ese grupo. Así, la posición formal tiene que ser diferenciada del poder real.[7] El liderazgo está relacionado con el poder: un líder es una persona que es capaz de modificar el curso de los hechos. En otras palabras, el liderazgo no se consigue por el hecho de tener subordinados, sino que es conferido por los seguidores (Gardner, 1993: 24). En los análisis tradicionales, el liderazgo era visto como una relación unilateral (se guía o se es guiado), pero luego, Max Weber mediante, quedó claro que el líder y sus seguidores se encuentran dentro de una relación de influjo recíproco, pues el liderazgo también es una relación de transacción ya que el líder debe distribuir algún tipo de recursos para poder influir y dirigir los actos de sus seguidores, sean éstos fieles (aquellos que se comprometen por razones de carácter moral) o mercenarios (que únicamente se comprometen por interés). Independientemente de cuál fuere el caso, la relación entre líder y seguidores es indispensable en la relación de liderazgo.

6. DEFINICIÓN, ESTILOS Y SUBTIPOS

6.1. Definición

La palabra liderazgo viene del inglés *to lead* (conducir), a su vez proveniente de la raíz *lithan*, del inglés antiguo, que significaba "ir", "ir adelante", y de la raíz *lidan*, del alemán alto antiguo, que significaba "ir", "pasar" (*Oxford English Dictionary*, 1989). Muy probablemente, el origen del liderazgo sea la figura del guerrero de las comunidades primitivas, que no depende de nadie ni debe nada a nadie: gracias a sus expediciones se procura las cosas que son necesarias para su manutención, y raptando mujeres extranjeras se desprende de los vínculos familiares que le hacían depender de otras familias de su tribu. Es la primera figura del hombre libre e independiente: al ser vencedor, rompe con la tradición, se impone y gobierna –y más adelante logrará el reconocimiento social, debido a que es capaz de brindar protección, defensa y seguridad– (Calvez, 1969: 55 y ss.).

Tratando de abarcar desde estos liderazgos ancestrales hasta los liderazgos más recientes, existen muchas definiciones de este fenómeno. Como se ha visto, por un lado están aquellas que lo entienden como un atributo puramente personal, que refieren a los rasgos de carácter que permiten al líder ejercer dicha influencia sobre otros. Por otro lado están las que reconocen que el liderazgo político es esencialmente un fenómeno de interacción y de relaciones sociales, en la medida en que consiste en la habilidad de uno o unos pocos para hacer que otros crean –y actúen en consecuencia– un número de cosas que no hubieran creído o hecho por su sola voluntad. Y a partir de allí, muchas definiciones incorporan otros elementos o aspectos, como la continuidad, la búsqueda de objetivos deseados, la necesidad de un contexto específico, ciertas motivaciones del líder, las expectativas de sus seguidores –con su grado variable de recursos, demandas y actitudes–, la voluntad propia de los seguidores –no la coacción–, la racionalidad de los motivos que generan el liderazgo– no como respuesta a impulsos ciegos–, entre otros. Sin embargo, según lo expuesto hasta aquí y en virtud de los propósitos de este capítulo, resulta satisfactoria la definición que ofrece Petracca (1997: 949):

> *En conclusión –aunque sin la pretensión de dar una definición totalmente exhaustiva–, se puede decir que son líderes los que a) dentro de un grupo b) detentan tal posición de poder que influye en forma determinante en las decisiones de carácter*

estratégico, c) poder que se ejerce activamente d) y que encuentra una legitimación en su correspondencia con las expectativas del grupo.

En resumen, el concepto de liderazgo en sentido general se refiere a una amplia gama de actividades, se aplica tanto a grupos pequeños como al gobierno de naciones enteras, a las actividades de un supervisor en una empresa como a las de un estadista y a la administración rutinaria como a la creación de organizaciones.

6.2. Estilos y subtipos

En la bibliografía sobre liderazgo político –una gran cantidad de la cual es majestuosamente estéril– han proliferado no sólo definiciones sino también clasificaciones y tipologías. Al sustantivo liderazgo se le han agregado varios adjetivos delimitativos: carismático, heroico, revolucionario, innovador, transformador, transaccional, personal, individual, colectivo, coercitivo, consensual, autoritario, democrático, reactivo, gerencial, partidario, legislativo, de opinión, burocrático (Elgie, 1995: 4). Sería una empresa interminable dar cuenta de todos ellos. Aquí se toma por lo tanto una diferenciación ya clásica de los estilos de liderazgo y se reseñan algunos subtipos de liderazgo, también muy conocidos.

La ciencia política estadounidense es la más prolífica sobre el tema del liderazgo. Allí se ha elaborado una cantidad muy importante de estudios sobre la institución presidencial, y también sobre las características de los presidentes de ese país, llamando liderazgo a la fortaleza –como contraria a la debilidad– de sus presidentes respecto de su influencia sobre el accionar gubernamental (Neustadt, 1993: 31). Allí, entonces, el estilo de liderazgo hace referencia a las estrategias y patrones de conducta que los presidentes usan para lograr sus objetivos. Como los líderes no son todos iguales, el liderazgo puede ser ejercitado en muchas maneras diferentes (Heywood, 2002: 352). James MacGregor Burns (1978) ha identificado tres estilos de liderazgo –*laissez-faire*, transaccional y transformista– que han sido largamente tomados en cuenta en la bibliografía (incluso de otros ámbitos, como la administración de empresas) sobre el tema.

El **liderazgo *laissez-faire*** es una especie de liderazgo liberal donde el líder prefiere no entrometerse en asuntos ajenos a su responsabilidad personal, pues tiene un enfoque de "manos afuera" en relación con el manejo del gabinete y de las distintas oficinas que forman parte del poder ejecutivo. Un liderazgo *laissez-faire* presenta como ventaja que, al otorgarle una mayor responsabilidad a los subordinados, fomenta la armonía y el trabajo en equipo, y libra a los líderes de sus cargas gerenciales, permitiéndoles así concentrarse en los asuntos políticos y electorales. Sin embargo, el hecho de conceder demasiada libertad a ministros y funcionarios (para perseguir sus propios intereses e iniciativas) puede debilitar la coordinación de la política gubernamental. Los presidentes Ronald Reagan (1981-1989) y George W. Bush antes del 11 de septiembre de 2001 podrían ubicarse dentro de este estilo (Heywood, 2002: 353).

El **liderazgo transaccional**, al contrario, es un estilo de liderazgo "manos adentro" (gerencial e incluso tecnocrático), ya que el líder adopta un papel más activo en relación con la formulación de políticas públicas y el gerenciamiento gubernamental. El líder transaccional es motivado por objetivos esencialmente pragmáticos y consideraciones como mantener la unidad o la disciplina partidaria y la cohesión en el gobierno, y fortalecer el apoyo público y su credibilidad electoral. Actúa en el "aquí y ahora" intercambiando recursos sin una perspectiva global de cómo debería ser la sociedad. Este líder actúa como un agente que debe sostener la armonía del gobierno, negociando compromisos y balanceando individuos,

facciones e intereses rivales entre sí. La ventaja del estilo en cuestión es que es fuertemente práctico y permite libertad para una flexibilidad táctica, mientras que tiene como principal desventaja que el líder puede ser visto como un oportunista carente de principios sólidos o profundas convicciones. Los analistas políticos suelen vincular con este estilo a los presidentes estadounidenses Lyndon Johnson (1963-1969), George Bush (1989-1993), y a los primeros ministros británicos Harold Wilson (1964-1970; 1974-1976) y John Major (1990-1997) (Heywood, 2002: 353).

Finalmente, en el estilo de **liderazgo transformista**, el líder, en vez de ser un coordinador o gerenciador, es un inspirador o visionario que está motivado por convicciones fuertemente ideológicas y tiene la determinación personal y el deseo político de llevarlas a cabo. Tiene una visión de cómo debe ser la sociedad y hace lo necesario para transformarla. Para la realización de su visión personal es vital que el líder cuente con un gran apoyo, de modo que no intentará buscar compromisos y consensos, sino movilizar apoyo dentro del gobierno, el partido político al que pertenece y el público en general. A pesar de que la fortaleza del liderazgo transformista es que provee la base para abrir paso a programas radicales de reformas sociales, económicas o políticas, puede también animar un cambio hacia el autoritarismo y conducir a la rigidez ideológica. Este estilo ha sido desarrollado por el presidente de Francia Charles De Gaulle (1959-1969) y los primeros ministros británicos Margaret Thatcher (1979-1990) y Tony Blair (Heywood, 2002: 353).

Dentro de esta misma escuela académica se encuentra la famosa tipología de los liderazgos políticos de James Barber (1985), quien tipificó los caracteres de los presidentes de Estados Unidos de acuerdo con dos variables: la energía que ponían en sus trabajos (eso los hacía activos o pasivos), y el sentimiento que tenían al ocupar el cargo (eso los hacía positivos o negativos).

Del cruce de las variables entonces surgen cuatro subtipos:

1. **Activos-positivos** (pragmáticos y adaptativos): por ejemplo, Franklin Roosevelt (1933-1945), John F. Kennedy (1961-1963).
2. **Activos-negativos** (rígidos y compulsivos): Lyndon Johnson, Richard Nixon (1969-1974).
3. **Pasivos-positivos** (complacientes y manipulables): Warren Harding (1921-1923), Ronald Reagan.
4. **Pasivos-negativos** (retraídos y poco precisos): Calvin Coolidge (1923-1929), Dwight Eisenhower (1953-1961).

7. LIDERAZGO Y RÉGIMEN POLÍTICO

7.1. El liderazgo no democrático

A lo largo de la historia, las sociedades han sido gobernadas por regímenes no democráticos en muchísimas más ocasiones que por regímenes democráticos. Y en ese sentido, la presencia de líderes políticos guiando o moldeando esos regímenes ha sido muy común. Se ha visto aquí que a través de los siglos la filosofía política ha ido cambiando su visión acerca de los líderes políticos –entendidos como gobernantes de principados, reinos o imperios–.

Pero también el siglo XX ha sido testigo –aún hasta hoy– de la existencia de regímenes no democráticos que se han caracterizado, entre otras cosas, por tener fuertes liderazgos. A grandes rasgos, los regímenes no democráticos del siglo XX pueden dividirse en autoritarios, totalitarios y tradicionales (Morlino, 2004). A pesar de que los mejores y más completos análisis sobre estos regímenes no mencionan al liderazgo como un elemento *indispensable* para su definición, el liderazgo no democrático no puede dejarse de lado en un capítulo dedicado al tema (acuden rápidamente a la memoria las denominaciones que recibían estos líderes: *führer*, *duce*, padrecito, caudillo, etc.).

El autoritarismo –ejemplo del cual son las dictaduras latinoamericanas de los años sesenta y setenta–, ha sido definido como un régimen que, entre otras características, tiene "*un líder, o a veces un pequeño grupo, que ejercita el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante previsibles*" (Linz, 1964: 255). En efecto, estos regímenes se caracterizan por resaltar la persona de los gobernantes, la alta visibilidad de un líder a veces carismático o de las pocas personas que controlan de hecho los resortes del poder político, pero su poder no es absoluto. Según el politólogo italiano Leonardo Morlino, en cambio, hay un subtipo de régimen autoritario, que puede ser producto de un golpe militar o no, que lo integran los "regímenes personales", en los cuales un líder dictador no temporario desempeña un papel central:

> *el líder es no sólo "legibus solutus", sino que no depende ni está condicionado en modo alguno por los grupos sociales o institucionales que lo apoyan. Esto significa que los grupos militares o económicos están subordinados a él. No existen organizaciones de masas. Las relaciones políticas significativas son relaciones cara a cara con el líder* […] *la única justificación efectiva del régimen es de tipo personal con referencia al líder en el poder, que se considera dueño del país* (Morlino, 2004: 157).

Ejemplos de ello son la República Dominicana bajo Rafael Leónidas Trujillo (1891-1961), presidente en 1930-1938 y en 1942-1952 –pero verdadero jefe del Estado desde 1930 hasta 1961, aunque a veces la presidencia fuera ocupada por sus colaboradores–, o Paraguay bajo Alfredo Stroessner, presidente entre 1954 y 1989.

Otros regímenes autoritarios, como los fascistas y los de movilización de base religiosa, también han tenido y tienen líderes fuertes e importantes. En el caso fascista en Italia, Benito Mussolini (1883-1945) ejerció un papel central como jefe de gobierno y dictador entre 1922 y 1943, pero es importante señalar también el apoyo –y ciertos límites– que recibió de grupos preexistentes a su gobierno como el ejército, la Iglesia, los propietarios y la clase media. Los regímenes no democráticos de movilización de base religiosa pueden tener un líder carismático, como el ayatolá iraní Ruhollah Jomeini (1900-1989), que fundó la República Islámica de Irán en 1979, movilizando el apoyo popular y del clero musulmán con motivos religiosos. Finalmente, dentro de los casos totalitarios, la Unión Soviética entre 1917 y 1989 y la Alemania nazi entre 1933 y 1945 tenían un líder o un pequeño grupo de líderes en la cúpula de un partido único –que anulaba todo otro tipo de organización social–, cuyo poder y amenaza de sanciones no tenían límites previsibles (Morlino, 2004).

Más controversial es el carácter poco democrático que con frecuencia los académicos han endilgado a los líderes "populistas" de América Latina. Básicamente, el crecimiento capitalista y urbano a partir de la década del treinta supuso un cambio en el patrón de acumulación capitalista, y erosionó la hegemonía tradicional de las clases altas dando lugar a la emergencia de nuevos sectores sociales. Hubo procesos de reforma social a favor de los

trabajadores, democracia electoral y retórica antiimperialista. Los líderes de los movimientos populistas movilizaron amplias franjas de las masas urbanas tras programas de inclusión social y de reconocimiento del pueblo como legítimo portador de valores positivos. Como ejemplos sobresalen las figuras de los presidentes Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955 y 1973-1974), Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Rómulo Betancourt en Venezuela (1945-1947 y 1959-1964), y de los dirigentes partidarios Raúl Haya de la Torre en Perú (fundador en 1924 de la Alianza Popular Revolucionaria, APRA) y Jorge Eliécer Gaitán en Colombia (que lideraba una corriente autónoma del Partido Liberal en la década del 40) (Mackinnon y Petrone, 1998: 22).

7.2. El liderazgo ejecutivo

Durante el siglo XX se produjeron grandes cambios en la política. El advenimiento de la "sociedad de masas" a gran escala, más racional y burocratizada, hizo que cambiara la forma de pensar los liderazgos. Según Seligman (1970: 52), a las tendencias centralizadoras del Estado democrático moderno se sumaron las necesidades urgentes surgidas de la inestabilidad económica, la guerra, el cambio tecnológico y la urbanización. Ello ha motivado nuevas tareas y funciones para ser encargadas a los líderes. Además, las obligaciones de conseguir el pleno empleo y brindar una sólida defensa nacional aumentaron estas tendencias. Todo ello generó una nueva estructura de "política por liderazgos" en el siglo XX, que incluye ocho puntos:

> *1) el cambio en el centro de la resolución de conflictos e iniciativas desde los cuerpos parlamentarios e instituciones económicas hacia el liderazgo ejecutivo; 2) la proliferación de la oficina principal del poder ejecutivo desde su status de gabinete restringido hacia una colectividad de instrumentalidades interrelacionadas; 3) la tendencia hacia la creciente centralización de los partidos políticos, con la subordinación de los partidos victoriosos como instrumentos del ejecutivo; 4) la manipulación calculada de las irracionalidades del liderazgo político a través del vasto potencial de los medios de comunicación; 5) el desplazamiento del amateur por parte del político profesional y funcionario del Estado; 6) el crecimiento de la burocracia como fuente y técnica del poder ejecutivo, pero también como un punto de apoyo que todos los aspirantes por el poder intentan emplear; 7) el crecimiento de los grupos de interés en tamaño, número e influencia, con la tendencia hacia la burocratización de sus estructuras internas; 8) el rol cambiante de la población, que encuentra su voz efectiva en una directa e interactiva relación con el ejecutivo* (Seligman, 1970: 51).

Según este mismo autor (1976: 602), el "liderazgo ejecutivo" es la solución tanto al problema del exceso como al de la insuficiencia del poder político. A diferencia del liderazgo en modelos a pequeña escala, el "liderazgo ejecutivo" se caracteriza por los siguientes rasgos:

a. *Se ejerce a distancia*. Esto significa que las relaciones líder-seguidores son indirectas, puesto que el líder se relaciona con sus seguidores a través de una serie de personas que desempeñan diversos papeles en diferentes niveles del sistema político.

b. *Desempeña múltiples papeles*. El líder ejecutivo desempeña múltiples papeles a fin de satisfacer las diversas expectativas que fluyen de una clientela que cubre un amplio espectro.

c. *Tiene un carácter colectivo*. El liderazgo ejecutivo moderno puede atribuirse a un individuo, pero en realidad es un producto colectivo de un proceso organizativo

institucionalizado. De hecho, el líder ejecutivo se ha convertido actualmente en un líder simbólico cuyos múltiples deberes y papeles son desempeñados de forma colectiva por otros en su nombre (la elite ejecutiva).

d. *Funciona en un marco institucional*. El liderazgo ejecutivo es un proceso que se verifica dentro de un marco institucional en tanto existen normas que limitan y definen el ámbito de la autoridad y los modos de su ejercicio.

Más tarde, el triunfo de la democracia política en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial, la crisis del Estado de bienestar en los años setenta y ochenta, y el advenimiento de la globalización en los ochenta y noventa, generaron un nuevo tipo de liderazgos gubernamentales personalizados que, respetando la vigencia de las normas democráticas, toman decisiones políticas trascendentes. Ejemplo de ello son Margaret Thatcher, François Mitterrand (presidente francés entre 1981 y 1995), Helmut Kohl (primer ministro alemán entre 1982 y 1998) y Ronald Reagan. En el caso del presidencialismo de Estados Unidos, y a pesar de las instituciones creadas por los "federalistas", en todo el siglo XX los presidentes han tenido un liderazgo considerado capaz de desvincularse de las presiones de los intereses particulares. Franklin D. Roosevelt (presidente entre 1933 y 1945, el único elegido cuatro veces) funda la presidencia "moderna" y "retórica", en la que la intervención del presidente en los medios de comunicación masiva concentra representación popular, y consecuentemente, decisiones políticas (Pinto, 2001).

En América Latina pueden observarse procesos similares a partir de la transición a la democracia en los años ochenta, en los que el carácter democrático de los "liderazgos ejecutivos" tuvo un papel fundamental, pero que también, y simultáneamente con el delicado proceso de instauración de las reglas democráticas, tuvieron un carácter moderno y retórico. Ejemplo de ello son los liderazgos (y las presidencias) de Raúl Alfonsín en Argentina (1983-1989), Julio María Sanguinetti en Uruguay (1985-1989 y 1995-2000), y en menor medida, José Sarney en Brasil (1985-1990) y Patricio Aylwin en Chile (1990-1994).

8. EL LIDERAZGO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Durante la primera mitad del siglo XX, ya desarrolladas las sociedades (y las democracias) de masas, el papel de las personalidades y los candidatos ha sido una preocupación constante en la teoría y la práctica de los partidos políticos. En 1902, Mosei Ostrogorski (1854-1919) ya decía que a pesar de que las organizaciones fuertes influenciaban en gran medida a los votantes, el efecto buscado –la recolección de los votos– sólo se completaba con el apoyo a personas concretas, y que por esa razón, la organización debía proveerse también de buenos candidatos (1964, vol. 1: 208 y ss.).

Por lo tanto, la cuestión del liderazgo dentro de los partidos políticos es una dimensión importante del fenómeno en cuestión. Téngase en cuenta que desde la segunda mitad del siglo XIX, la gran mayoría de los líderes políticos del mundo han sido, en primer lugar, líderes de partidos políticos.[8]

Uno de los primeros teóricos en continuar con la preocupación y el pesimismo de Ostrogorski por estudiar cómo se organizan internamente los partidos políticos fue el alemán Robert Michels (1876-1936). Michels se dedicó a estudiar la complicada estructura interna y la democracia interna del gran partido de masas de su época, el Partido Social-Demócrata

alemán, del cual él mismo formaba parte. Michels entiende los partidos políticos como organizaciones que brindan a sus dirigentes un control total sobre la estructura institucional y los recursos de poder. Con el avance de la sociedad moderna, dice, toda organización tiende a convertirse en un organismo cada vez más complejo y burocratizado –al igual que en la administración estatal–, para lo cual es necesario que ciertos integrantes del partido se dediquen exclusivamente a él, con la posibilidad de establecer una carrera jerárquica dentro del sistema administrativo y organizativo de tal organismo: "*toda organización que haya alcanzado un grado considerable de complejidad reclama la existencia de un cierto número de personas que dediquen todas sus actividades al trabajo del partido*" (Michels, 1979: 15).

El precio que hay que pagar por esta creciente complejidad es, en términos del autor, el monopolio político-administrativo de esos pocos líderes que controlan los recursos de poder, que en consecuencia se van alejando cada vez más de los objetivos primordiales que dieron origen a los partidos, y que además, están cada día menos conectados a los miembros de base (los seguidores o afiliados), que en cantidad superan ampliamente al número de dirigentes. Estos líderes partidarios cuentan con ciertos recursos, entre los cuales el autor menciona los siguientes:

a. conocimientos superiores;

b. el control sobre los canales de información y comunicación –por ejemplo, ellos son quienes determinan lo que se publica en la prensa partidaria y lo que no– y

c. experiencia en la habilidad de hacer política.

Según Michels, este último atributo es requerido por las mismas masas que, al no poseer experiencia alguna en la política, requieren de un fuerte liderazgo que posea esta capacidad. Estos dirigentes que llegan a la cúspide del poder en el interior de la organización tienden a ser una oligarquía, es decir unas pocas personas controlan los recursos. Frente a esta situación, esos funcionarios tienden siempre a ser conservadores, en el sentido de que su objetivo primordial ya no es la consecución de los fines del partido sino la permanencia en esos puestos de poder.

La tendencia burocrática y la incompetencia generalizada de las masas implican, para Michels, una necesidad de liderazgo constante. Esta necesidad se potencia con la indiferencia de la mayoría de los miembros del partido. No obstante, esta mayoría inactiva e indiferente se verá muy agradecida para con aquellos líderes partidarios que pelean por ella, y culminan premiándolos, prolongando así su liderazgo. Consecuentemente, la existencia del liderazgo y su prolongación derivan en una acentuación de las diferencias culturales, intelectuales y técnicas, culminando el proceso en el otorgamiento a los líderes de una autoridad tan desmedida que se torna perjudicial para la democracia misma. No sólo el liderazgo sino también esta tendencia organizativa a la burocratización conducen a la reproducción de la oligarquización de las estructuras administrativas. Los dirigentes y líderes se convierten en una casta cerrada, que compiten entre sí con cierta solidaridad frente a las masas. De esta forma, "*…la ley de hierro de la oligarquía se completa con las cualidades extraordinarias adquiridas por los líderes al desprenderse de la masa*" (Michels, 1991: tomo 2, 189).

Para el politólogo francés Maurice Duverger, autor de otra obra clásica sobre los partidos políticos (Duverger, 1996 [1951]), los partidos aparentan ser democráticos frente a la sociedad, pero por el contrario, en su interior poseen una tendencia oligárquica. Sin embargo, ello les brinda un arma más útil para la lucha política que la elección democrática de los cargos de la estructura partidaria. Duverger considera que los dirigentes de los partidos tienden a conservar

el poder adquirido y, a su vez, lo incrementan, mientras que los demás miembros, paradójicamente, colaboran para ello. Todas estas tendencias se producen como consecuencia del conservadurismo de las masas, las cuales se apegan a sus viejos líderes partidarios desconfiando de las nuevas personalidades que pudieran llegar a surgir. Pero la oligarquización se da aun en los cargos electivos del partido, para los que la masa (ya sea obrera o burguesa) no suele elegir individuos con características similares a las propias sino a aquellos a quienes les reconocen aptitudes especiales. En cualquier caso, acuerda con Michels acerca de la transformación psicológica de aquel que, siendo obrero o no, debe ejercer una responsabilidad en el círculo interior del partido: la psicología de los jefes no es jamás idéntica a la de las masas. Así, todo poder es oligárquico. Pero además, un punto de especial interés para nuestra preocupación es la progresiva personalización del poder que Duverger señala:

> *a este respecto, dos hechos especiales parecen dominar la evolución de los partidos políticos desde principios de siglo: el aumento de la autoridad de los dirigentes y la tendencia hacia formas personales de autoridad. Crecimiento del poder, personalización del poder: ambos fenómenos se observan hoy en muchos grupos humanos y no sólo en los partidos. Desmienten las esperanzas de Durkheim, que veía en el debilitamiento del poder y en su progresiva "institucionalización" los caracteres fundamentales de la evolución democrática. De hecho, esta evolución parece constituir, por lo contrario, el factor principal del crecimiento y de la personalización de la autoridad: ya que éstos corresponden al advenimiento de las masas, es decir, a la aplicación de los principios democráticos* (1996: 198).

En forma conjunta con el crecimiento del poder en manos de pocos dirigentes, Duverger destaca una creciente personalización en las formas de autoridad, ambos procesos derivados de la democratización moderna. Según el autor, esta personalización del poder y la influencia de un pequeño número de dirigentes son derivaciones del prestigio obtenido por estos líderes en su función y en la capacidad de convertirse en líderes hacia el interior del partido.

En síntesis, tanto Ostrogorski como Michels y Duverger reconocen que, a pesar de que la organización a gran escala era el elemento fundamental de los partidos políticos en las democracias de masas, líderes y candidatos casi siempre han sido elegidos (y luego votados) en parte gracias a sus aptitudes personales. A pesar de que estos autores han resaltado el carácter masivo, oligárquico, distante e impersonal de la representación política en la etapa de la "democracia de partidos", también reconocieron que las cualidades y características personales de los candidatos han tenido una importancia decisiva para el proceso democrático en su conjunto.

En los primeros años de la segunda mitad del siglo, el estudio del liderazgo en los partidos políticos realizó importantes aportes del otro lado del Atlántico. En Estados Unidos, la revolución conductista ligaba la naciente ciencia política con la sociología y la economía. Desde los límites con la sociología, los estudios sobre la determinación del voto estadounidense también reconocieron en más de una ocasión que en las percepciones de los votantes hay algunos elementos, incluso provenientes de ámbitos no específicamente políticos (como los atributos personales de los candidatos), que muchas veces se convierten en cruciales para el proceso político.[9] Desde los límites con la economía, también se prestó atención a la personalidad de los candidatos. Para el economista Anthony Downs, los votantes son racionales, ya que basan sus decisiones en la utilidad que las acciones de un partido u otro podrían reportarles desde el gobierno; pero Downs también contempla en su modelo anomalías en

la racionalidad: cuando los individuos no encuentran diferencias entre los partidos a partir de sus políticas o propuestas, pueden recurrir a mecanismos políticamente irracionales para decidir cómo votar, como por ejemplo elegir el partido con líderes de mayor atractivo personal (Downs, 1973: 297).[10]

De la conjunción de estos dos grandes grupos de contribuciones sobre los partidos políticos nacerá un *corpus* teórico que incorpore elementos tanto de uno como de otro. En pocas palabras, se fusionarán elementos de la teoría organizativa (típicamente europea) con elementos propios de la teoría sobre las percepciones de los votantes (típicamente estadounidense). A pesar de que la importancia de las características personales de los candidatos a cargos representativos ya estaba presente en los orígenes mismos de las teorías de la representación y de los partidos políticos, las transformaciones que se dieron a partir de los años sesenta hicieron que el papel de los candidatos ocupara un lugar mucho más importante en la dinámica partidaria, y por lo tanto, en el interés de la teoría. Así, Otto Kirchheimer (1905-1965) elaboró su concepto de "partido atrapatodo" o *catch-all party* en 1965, y dos décadas después, Angelo Panebianco el de "partido profesional-electoral".

En los años sesenta, con partidos y sistemas de partidos estables en Europa, se abrían nuevos enfoques que ya no giraban exclusivamente alrededor de las características organizativas o integracionistas de los partidos. Kirchheimer (1980) argumentó que el cambio que implica para un partido convertirse en "atrapatodo" significa: posponer de modo radical los componentes ideológicos del partido, un mayor fortalecimiento de los políticos situados en la cumbre organizacional, la desvalorización del papel del miembro individual, el rechazo de la *classe gardée* –un electorado cautivo de base confesional o clasista, que se sustituye por una propaganda electoral dirigida a toda la población–, y el esfuerzo por establecer lazos con diferentes grupos de interés. En este nuevo escenario, "*… el estilo y la apariencia del dirigente del partido, la influencia de un acontecimiento que no guarda ninguna conexión con la política del país, el calendario de días festivos, la influencia del tiempo sobre la cosecha, tales fenómenos y otros similares son determinantes para el resultado electoral*" (Kirchheimer, 1980: 339).

Por su parte, para comprender los cambios en los partidos políticos, Panebianco (1993 [1982]) identifica dos cambios en el "entorno" de los partidos occidentales que afectan su estructura organizativa. El primero afecta los sistemas de estratificación social y tiene que ver con las modificaciones que se han producido, no sólo en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales (descenso de la fuerza de trabajo empleada en la industria, inflación del sector terciario, etc.), sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo (Panebianco, 1993: 494). Se trata, en suma, de lo que la teoría sociológica ha llamado "la sociedad postindustrial", que modifica el contenido de las demandas políticas, y por lo tanto, al electorado de los diferentes partidos. El segundo cambio ambiental es la reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los medios masivos, en particular de la televisión. Con él, los viejos roles burocráticos del partido pierden terreno como instrumento de organización del consenso, y nuevas figuras profesionales adquieren un peso creciente: por un lado, los técnicos de la comunicación en sentido estricto, y por otro, los especialistas en los distintos sectores a los que se extiende la intervención de los partidos– economistas, urbanistas, etc.–, dado que la concentración de las campañas en *issues* o temas puntuales de alto contenido técnico supone una tecnificación creciente del contenido de los mensajes políticos. Al modificarse de esta manera la comunicación, ahora dirigida hacia un público más heterogéneo y en general más instruido, los *mass media* empujan a los partidos a

desarrollar campañas "personalizadas", centradas en los candidatos y orientadas hacia *issues*, y que deben entonces ser confeccionadas por los expertos en los distintos campos.

Estos cambios han llevado incluso a que muchos candidatos llegaran al poder sin una estructura partidaria sólida, basados en su personalidad "mediática" y fuertes recursos económicos y de marketing político. Por ejemplo, para las elecciones de 1989, el brasileño Fernando Collor de Mello creó el Partido de Reconstrucción Nacional –antes había incursionado en partidos conocidos– que lo llevó a la presidencia entre 1990 y 1992. En Perú, Alberto Fujimori fundó en 1990 su propio partido, Cambio 90, que le permitió ganar la presidencia de su país, que conservó hasta 2000. En Italia, el empresario Silvio Berlusconi creó en 1994 su propio movimiento político, Forza Italia, que en alianza con otras fuerzas lo llevó a ser primer ministro por menos de un año, y luego nuevamente entre 2001 y 2006, y desde 2008 hasta hoy.

En este nuevo escenario, el estilo y la apariencia de los líderes y las personalidades políticas, así como la comunicación de la política competitiva, acrecentaron su importancia tanto en la práctica como en la teoría.

8.1. El liderazgo y la personalización de la política

Los cambios mencionados en el apartado anterior han llevado a muchos autores de la ciencia política a utilizar el concepto de "crisis" o incluso de "metamorfosis" de la representación política, teniendo en cuenta, por un lado, la nueva modalidad de los partidos de relacionarse con la población, y de otro, el sentimiento de desafectación de la cuidadanía respecto de la política y la nueva modalidad de relación e identificación con los líderes políticos y partidarios.

La cuestión del liderazgo tuvo una especial atención en América Latina durante los años noventa debido a la transformación estructural del modelo estatal-nacional de ordenamiento social y de los pilares de la representación política, lo que debilitó enormemente la capacidad que tenían los partidos políticos de articular y agregar demandas sociales y/o formular proyectos y alternativas políticas (Bosoer y Leiras, 1999). En esa línea, Marcos Novaro ha relacionado la crisis de la representación política con la personalización de la política y los liderazgos, y ha argumentado a favor de nuevas formas políticas que reorganizaran las mediaciones tradicionales. Las mediaciones entre la sociedad y la política, sostiene este autor, ya no se basan en los partidos políticos sino en un vínculo directo de los representantes con los electores, no atado a las restricciones que imponían las reglas de las instituciones partidarias o parlamentarias. Así, habría surgido un "nuevo modelo de representación", en el que el representante ya no agrega ni expresa intereses, sino que toma decisiones (Novaro, 1995: 150). Según esta línea de interpretación de la representación política, que se remonta teóricamente a Thomas Hobbes, Edmund Burke (1729-1797) y Carl Schmitt, las sociedades contemporáneas no tienen identidades firmes y fijas, sino transitorias y dependientes de la "escenificación" política, lo que llevaría a vínculos de representación más "personalizados" que institucionalizados. Bajo un modelo de comunicación política que construye imágenes dirigidas a un público heterogéneo, esas figuras representativas o "líderes carismáticos" se autopresentan ante la sociedad, dan unidad política al cuerpo social y proveen mecanismos eficaces de decisión colectiva (Novaro, 1995).

Según esta visión, los líderes latinoamericanos de los años noventa expresan el rechazo a las formas políticas tradicionales y no a la política en general, recomponen identidades políticas

preexistentes (Novaro, 1994: 154), "despartidizan" la gestión pública, pero reponiendo *"una temática de lo público, una noción de 'bien común', y valores como la autoridad, la eficacia, la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno*" (Novaro, 1994: 156). El nuevo estilo de "representación personalizada" tendría entonces como rasgos:

1. el alto grado de ejecutividad y decisionismo;
2. el recurso a identificaciones personalizadas y de contacto directo que contribuyen a otorgarle un viso de transparencia a las relaciones entre gobernantes y gobernados, que ya no se refieren a intereses particulares sino a un valor trascendente (el bien común) que es encarnado por esas figuras;
3. el mayor dinamismo y la apertura en los recambios dirigenciales;
4. la instrumentación de programas políticos de largo plazo y valores ideológicos más definidos en lugar de los viejos conflictos centrados exclusivamente en la distribución de los recursos públicos;
5. la racionalización administrativa del Estado en lugar de la vieja distribución de cargos en función de acuerdos políticos y redes clientelares;
6. un clientelismo centralizado que desarticula la agregación de demandas;
7. la cooptación de grupos económicamente poderosos;
8. una mayor relevancia de una representación en términos de ciudadanía en lugar de una corporativa;
9. el aumento de la importancia de la opinión pública frente a las viejas expresiones de voluntades e intereses agregados, y
10. el incremento del papel de los medios de comunicación en la constitución de demandas e identidades.

En resumen, con este "nuevo sistema de representación" habría un incremento de la capacidad de gestión y estabilidad política de los gobiernos encabezados por nuevos líderes (Novaro, 1994: 161), y un debilitamiento y fragmentación de los partidos tradicionales allí donde no surgen nuevos líderes.

Desde esta perspectiva, los nuevos líderes son necesarios para la supervivencia de la política desde el momento en que se basa teóricamente en la idea de la representación política como construcción de un terreno donde se compone una voluntad común y una autoridad legítima como mediación entre la pluralidad social y la unidad del Estado. El liderazgo personal, esencia verdadera de las instituciones políticas, no surge entonces de una identificación subjetiva con un líder, sino de la propia relación representativa. La personalización sería entonces la imposición de las decisiones personales, no reglamentadas, concentradas en un líder, en una sola persona. Así, según este razonamiento, la "estetización" de la política por obra del predominio de la imagen y del espectáculo no equivale a su vaciamiento de sentido. Se reconoce que las imágenes políticas circulan hoy a gran velocidad, que opacan la palabra como objeto de convencimiento, y que tienen cierta responsabilidad en la crisis de las identidades representativas, pero se sostiene también que esas imágenes no son vacías, sino que conllevan un contenido ético que no es nuevo ni despolitiza a las sociedades.

En este capítulo, en cambio, se interpreta que el proceso de personalización no es tan convincente respecto de sus virtudes representativas y democráticas. Las imágenes –incluso las de los líderes– no se corresponden tan claramente con evocaciones de ideales trascenden-

tales en la esfera pública, sino que en gran medida apelan a una visibilidad del ámbito de la vida privada que desvía fuertemente la discusión o la reflexión específicamente política. En palabras de Peter Radunski (1995: 493):

> *cuando la personalización desplaza el debate público, los roles y las máscaras de los candidatos ocupan el lugar de los objetivos y los programas, el resultado no es un triunfo de la comunicación política profesional sino, en el mejor de los casos, un efecto de entretenimiento superficial para el público, que no contribuye a politizar ni a movilizar la decisión electoral.*

Si esto es así, los nuevos liderazgos personalizados no sólo contribuirían pobremente a una politización de la sociedad, sino que coadyuvarían a una mayor atomización de la sociedad: este tipo de acción política favorece tan desmesuradamente al poder ejecutivo y a su capacidad "delegativa" (O'Donnell, 1997) para tomar decisiones, que relega a los ciudadanos al lugar de espectadores que no deben intervenir en el proceso político (D'Alessandro, 2004).

Por otro lado, estos nuevos liderazgos hacen un uso tan intensivo de los medios masivos de comunicación que minimiza algunos de los elementos básicos de la representación política misma: la argumentación y la deliberación. En el caso de la televisión, se favorece una política basada en la alienación (Saldich, 1979: 45), ya que si bien los "espectadores" pueden ver y conocer a candidatos y funcionarios, lo hacen de una manera unidireccional y pasiva. Es más, para Mangone y Warley (1994: 51), la hipercodificación estilística y discursiva típica de la televisión, que presenta de manera maniquea los conflictos y las alternativas, impide la deliberación política, imponiendo la lógica del mercado antes que la de la democracia.

Queda todavía pendiente la cuestión acerca de si los nuevos liderazgos son nocivos o no para la democracia. Desde un punto de vista, no sólo recomponen identidades sino que también renuevan elementos saludables para la democracia como la transparencia, la eficacia, los recambios dirigenciales, o la racionalidad administrativa. Sin embargo, ello no necesariamente ocurre en cualquier circunstancia. Como se ha dicho aquí, para la ciencia política el liderazgo no es una cualidad de la naturaleza personal del líder en sí, sino una relación, una actividad respecto de otros –que puede crear unidad a partir de determinadas divisiones políticas o sociales, por cierto– en un determinado contexto (Fabbrini, 1999: 11). Pero si la naturaleza de la actividad depende en gran parte de variables contextuales, la capacidad de dirección que se transformaba en un primer contexto en un liderazgo plagado de virtudes democráticas, en otro puede mutar hacia otra cosa, o mejor dicho, hacia otro tipo de liderazgo. En otras palabras, no se cree aquí que sea perjudicial para la democracia que los ejecutivos tengan guías claros y explícitos, pero en situaciones de baja institucionalización democrática y legal, como las de América Latina, quizá no sea venturoso ser demasiado optimista. La idea del liderazgo como algo descendente es de origen medieval, cuando una persona "superior" representaba (por sus insignias, hábitos y retórica) un tipo de poder supuestamente superior (Habermas, 2004: 47). Quizás algo de esa noción sobreviva en los liderazgos modernos (y tradicionales a la vez) de América Latina, pero son rasgos que no alcanzan a explicar del todo el fenómeno en cuestión, porque en nuestros días el liderazgo reúne un poder que se considera "público", y por lo tanto, perteneciente al conjunto de la sociedad.

La personalización de la política, entonces, lleva al socavamiento de instancias de participación política no electorales, especialmente aquellas instancias de participación que se dan a través de los partidos políticos, en la medida en que, favorecedora del voto retrospectivo (véase Manin, 1998: 219 y ss.), la personalización inclina a los votantes a aprobar o desaprobar

gestiones de gobierno como un todo, en lugar de incentivar el logro de determinados objetivos o resultados políticos con contenidos específicos. A pesar de que, como señalara Bernard Manin, el elemento personal es inherente a la democracia representativa, y de que a veces las causas se encarnan en determinadas personalidades (otorgando así incluso útiles claves de comprensión de la vida política), la personalización de la política produce consecuencias seriamente negativas para una democracia. Se cree, junto a Hart (1996: 59-60) y Lozano Rendón (2004: 104) que la política personalizada tiene efectos negativos en tanto reduce la comprensión de la política a intrigas entre personajes, y el conocimiento general del proceso político a una especie de juego que legitima la ignorancia de los asuntos complejos. Mejor aún, como sostiene Gingras (1998: 34):

> *el hecho de poner el acento en los individuos, cuando se dan explicaciones sobre el estado y la vida parlamentaria y partidaria, implica el riesgo de que la política aparezca como una mera lucha entre personalidades públicas. Limitar de ese modo el marco explicativo de los acontecimientos provoca una descontextualización de los problemas, un ocultamiento de los fenómenos estructurales y las cuestiones en juego, un olvido histórico, una negación de las relaciones de poder que existen en la sociedad y, por último, la desaparición de las tendencias sociológicas. Se desdeñan pues los "datos abstractos y también los enfrentamientos entre grupos de interés, entre fuerzas sociales, en provecho de la presentación de competencias entre hombres, entre equipos, entre personalidades"* […] *La personalización favorece la adopción de una concepción egocéntrica de los problemas sociales en detrimento de una concepción social y además suscita apatía (Bennet, 1988, pág. 23): si la acción individual de los hombres y mujeres de la política basta para solucionar los problemas actuales, ¿por qué razón los simples ciudadanos y ciudadanas deberían lanzarse a la acción comunitaria o a la militancia social?* […] *La personalización corresponde a cierto idealismo cultural: a la idea de que las personas manejan su propio destino, de que los acontecimientos no son más que el resultado de la buena voluntad de los individuos.*

9. DESAFÍOS ACTUALES

Los líderes políticos modernos enfrentan mayores desafíos que sus predecesores. En primer lugar, las sociedades modernas quizás han devenido tan complejas por efecto de la globalización; los líderes encuentran muy difícil que las cosas se realicen, por lo tanto están condenados a defraudar y no cumplir con las expectativas depositadas en ellos. Además, las sociedades están tornándose tan diversas y fragmentadas que los líderes políticos encuentran cada vez más difícil construir un atractivo político basado en una cultura común y en una serie de valores compartidos. En tercer lugar, las viejas certezas ideológicas están siendo derribadas, lo que hace más difícil construir discursos que tengan una amplia aceptación. Finalmente, parece haberse abierto una brecha cultural entre el mundo político y el no político. Los estilos de vida, sensibilidades e incluso lenguajes de los líderes políticos son ajenos a los intereses de los ciudadanos, y como consecuencia de ello, lejos de ser considerados como proveedores de inspiración y articuladores de deseos populares, los líderes modernos tienden a ser vistos como preocupados sólo por sus propios intereses y asuntos (Heywood, 2002).

Históricamente, y hasta nuestros días, el liderazgo ha acarreado virtudes y peligros: por un lado, moviliza e inspira a las personas que de otro modo estarían inertes y sin direc-

ción, promueve la unidad y anima a los miembros de un grupo a orientarse en una misma dirección, fortaleciendo las organizaciones al establecer una jerarquía de responsabilidades y roles; por el otro, concentra el poder, pudiendo conducir a la corrupción y a la tiranía –de aquí deriva la demanda constitucional de que el liderazgo sea controlado–, engendra servidumbre y diferenciación, desanimando así a que la gente sea responsable por sus propias vidas, y restringiendo el debate y la discusión dado su énfasis en que las ideas fluyen desde arriba hacia abajo y no al revés (Heywood, 2002: 348). Éste es un dilema que aún sigue en discusión. En los actuales regímenes democráticos, puede que continúe habiendo una necesidad de líderes, pero se han creado fuertes límites para que éstos sean responsables ante sus seguidores –y ante el conjunto de los ciudadanos– mediante el establecimiento de mecanismos institucionales a través de los cuales éstos puedan ser removidos. La misma aparición de los gobiernos constitucionales, que suponen un poder impersonal basado en reglas formales, ha conferido al liderazgo político un fuerte carácter burocrático al asegurar que el poder reside más en una agencia gubernamental, es decir, en un cargo, que en la persona del funcionario que lo ocupa. Será tarea del futuro dilucidar si los liderazgos podrán conservar el gran logro de seguir siendo democráticos.

NOTAS

[1] *"¿Cuál es el mejor régimen y cuál el mejor tipo de vida para la mayoría de las ciudades y para la mayoría de los hombres si, respecto a virtud, no reúnen la superior a la normal, ni, a educación, la que precisa una naturaleza y unos medios afortunados y ni, a sistema de gobierno, el que se ajuste al ideal, sino un modo de vida que está al alcance de casi todos y un sistema de gobierno con el que pueden contar casi todas las ciudades?"* (Aristóteles, *Política*: 1295 a).

[2] Adviértase que la palabra "democracia", y su propia práctica en las *polis* griegas distaba mucho del significado y de la práctica política que lleva la democracia en el presente (véase capítulo 4).

[3] Algo interesante, y que tendrá repercusiones tardías en no pocos casos de liderazgo político, es que para Tomás, el líder puede gobernar de manera incorrecta, convirtiéndose un rey en un tirano despótico, y si esto ocurre la comunidad tiene el absoluto derecho de rebelarse contra dicho tirano y derrocarlo.

[4] Para el surgimiento, las características y las implicancias del enfoque conductista en la ciencia política, véase Pinto (2003).

[5] Un tipo ideal puro es una descripción simplificada de la realidad, pero que en función de los elementos que de ella resalta, cobra una alta utilidad descriptiva y conceptual. No describe la realidad tal cual es (esa empresa es sencillamente imposible: de hecho el propio lenguaje y el significado de las palabras mismas ya suponen una abstracción reduccionista del mundo), sino que, como una caricatura, hace comprender los rasgos característicos de un proceso histórico, una institución, o como en este caso, formas de dominación. Véase Weber (1973: 79 y 1996a: 17). Para repasar en detalle la tipología: Weber, 1996a: 706-716 y 1996b: 85-92.

[6] El concepto de libido hace referencia a los lazos sentimentales o "de amor" que se establecen de una persona a otra, hacia objetos concretos o hacia ideas abstractas.

[7] En Argentina, por ejemplo, las elecciones de marzo de 1973 llevaron a Héctor Cámpora (1909-1980) a la presidencia de la Nación, pero era sabido que su candidatura había sido designada por

el líder del movimiento peronista, Juan Perón (1895-1974), que gozaba de la mayoría del apoyo popular, pero a quien el gobierno *de facto* de entonces impedía competir electoralmente.

[8] Sobre liderazgo y partidos políticos, véase también el capítulo 6.

[9] Por ejemplo, *"aunque un candidato probablemente vaya a ser visto, parcialmente, en términos de su conexión con el partido y con temas de política pública y grupos de interés, también será evaluado en términos de sus atributos personales. En las elecciones presidenciales de los años cincuenta, la mayor parte de las referencias a los candidatos tenía que ver con sus historias personales, su experiencia, sus habilidades y sus características personales"* (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960: 54).

[10] En el esquema downsiano, ésa es la manera mediante la cual los indiferentes influyen en el resultado electoral, porque los partidos planearán acciones y declaraciones para influir sobre estos mecanismos no racionales en lugar de formular políticas ajustadas a las preferencias políticas de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Adorno, Theodor W.; Frenkel-Brunswic, Else; Levinson, Daniel; Sanford, Nevitt (1965), *La personalidad autoritaria*, Buenos Aires: Proyección. [*The Authoritarian Personality*, 1950.]

Aristóteles (1997), *La política*, Madrid: Alianza. [*Politikà*, 330-323 a.C. aprox.]

Barber, James David (1985), *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Bennis, Warren y Nanus, Burt (1985), *Leaders. The Strategies for Taking Charge*, Nueva York: Harper and Row.

Blondel, Jean (1987), *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Londres: Sage.

– (1991), "Liderazgo", en Bogdanor, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza. [*The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, 1987.]

Bobbio, Norberto (1993), "¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?", en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Buenos Aires: FCE. [*Il futuro della democrazia*, 1984.]

Boeri, Marcelo y Tursi, Antonio (1992), *Teorías y proyectos políticos. De Grecia al Medioevo*, Buenos Aires: Fundación Universidad a Distancia "Hernandarias".

Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago (1999), "Posguerra fría, 'neodecisionismo' y nueva fase del capitalismo: el alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los '90", en Borón, Atilio; Gambina, Julio y Minsburg, Naúm (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: Eudeba-Clacso.

Burns, James MacGregor (1978), *Leadership*, Nueva York: Harper and Row.

Calvez, Jean-Yves (1969), *Introducción a la vida política*, Barcelona: Estela. [*Introduction a la vie politique,* 1969.]

Campbell, Angus; Converse, Philip; Miller, Warren y Stokes, Donald (1960), *The American Voter*, Nueva York: John Wiley & Sons.

Cardoso, Fernando H. y Faleto, Enzo (1993), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México D.F.: Siglo XXI. [Edición original de 1969.]

D'Alessandro, Martín (2004), "¿Qué es la personalización de la política? Algunos hallazgos en los medios gráficos, 1983-1995", *Revista Argentina de Ciencia Política*, nº 7-8, Buenos Aires: Eudeba, septiembre.

De Luca, Miguel (1998), "Los ejecutivos", en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, vol. 1, Buenos Aires: Eudeba.

Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar. [*An Economic Theory of Democracy,* 1957.]

– (1992), "Teoría económica de la acción política en una democracia", en AA.VV., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel.

Duverger, Maurice (1996), *Los partidos políticos*, México D.F.: FCE. [*Les partis politiques,* 1951.]

Elgie, Robert (1995), *Political Leadership in Liberal Democracies*, Hampshire: Macmillan.

Fabbrini, Sergio (1999), *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma: Laterza.

Friedrich, Carl (1963), *Man and his Government. An Empirical Theory of Politics*, Nueva York: Mc-Graw-Hill.

Freud, Sigmund (2001), *Psicología de las masas y análisis del Yo*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Massenpsychologie und Ich-Analyse,* 1921.]

García Ruiz, Pablo (1993), *Poder y sociedad: la sociología política en Talcott Parsons*, Barañáin-Pamplona: EUNSA.

Gardner, John (1993), *On Leadership*, Nueva York: Macmillan.

Gebennini, Dinora (2004), "Líder/liderazgo", en Di Tella, Torcuato et al. (supervisores), *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires: Ariel.

Germani, Gino (1962), "Política y sociedad en una época de transición", *Sociología de la modernización,* Buenos Aires: Paidós.

Gibb, Cecil (1976), "Liderazgo: aspectos psicológicos", en Sills, David, L. (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar. [*International Encyclopedia of the Social Sciences,* 1968.]

Giddens, Anthony (1990), "El estructuralismo, el post-estructuralismo y la producción de la cultura", en Giddens, Anthony y Turner, Jonathan, *La teoría social hoy*, Madrid: Alianza. [*Social Theory Today,* 1987.]

Gingras, Anne-Marie (1998), "El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas", en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Mouchon, Jean (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa. [*Communication et politique*, 1995.]

Greenstein, Fred I. (1970), "Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization", en Kessel, John H.; Cole, George F. y Seddig, Robert G., *Micropolitics. Individual and Group Level Concepts*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

– (1972), *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham Publishing Company.

Habermas, Jürgen (2004), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona: Gustavo Gili. [*Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, 1962.]

Hart, Roderick (1996), "Easy Citizenship: Television's Curious Legacy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 546, Filadelfia: Sage Publications, julio.

Heller, Herman (1990), *Teoría del Estado*, Buenos Aires: FCE [*Staatslehre*, 1934.]

Hermann, Margaret (1986), "Ingredients of Leadership", en Hermann, Margaret (ed.), *Political Psychology*, San Francisco: Jossey-Bass.

Heywood, Andrew (2002), *Politics*, Londres: Macmillan.

Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México D.F.: FCE. [*Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, 1651.]

Ionescu, Ghita (1991), *Leadership in an Interdependent World*, Essex: Longman.

Kirchheimer, Otto (1980), "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Lenk, Kurt y Neumann, Franz (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona: Anagrama. ["*Der Wandel des Westeuropäischen Parteiensystems",* 1965.]

Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires: FCE.

Lasswell, Harold D. (1963), *Psicopatología y política*, Buenos Aires: Paidós. [*Psycopathology and Politics,* 1930.]

Levi, Lucio (1997), "Legitimidad", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política*, México D.F.: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]

Linz, Juan J. (1964), "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Allardt, Erik y Littunen, Yrjö (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: Westermarck Society.

Locke, John (2000), *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Madrid: Alianza. [*The Second Treatise of Civil Government, an Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*, 1690.]

Lozano Rendón, José Carlos (2004), "Espectacularización de la información en noticieros televisivos de Canadá, Estados Unidos y México", *Diálogo Político*, año XXI, nº 1, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, marzo.

MacIver, Robert M. y Page, Charles H. (1969), *Sociología*, Madrid: Tecnos. [*Society: An Introductory Analysis,* 1949.]

Mackinnon, María Moira y Petrone, Mario Alberto (1998), "Los complejos de la Cenicienta", en Mackinnon, María Moira y Petrone, Mario Alberto (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicenta*, Buenos Aires: Eudeba.

Madison, James; Hamilton, Alexander y Jay, John (2000), *El Federalista*, México D.F.: FCE. [*The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States,* 1788.]

Mangone, Carlos y Warley, Jorge (1994), "El discurso político", en Mangone, Carlos y Warley, Jorge (eds.), *El discurso político. Del foro a la televisión*, Buenos Aires: Biblos.

Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza. [*Principes du gouvernement représentatif,* 1995.]

Maquiavelo, Nicolás (1996), *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid: Alianza. [*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio,* 1531.]

– (1997), *El príncipe*, Barcelona: Altaya. [*Il Principe,* 1513.]

Menis, Paula (1998), "Liderazgo y cambio. Evolución de la teoría y estudio de un caso real", *Tesis de Licenciatura*, Universidad de San Andrés.

Merriam, Charles (1970), "A Plea for the Study of Political Leadership", en Kessel, John H.; Cole, George F. y Seddig, Robert G., *Micropolitics. Individual and Group Level Concepts*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

Michels, Robert (1979), Los partidos políticos, Buenos Aires: Amorrortu. [*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenleben,* 1911.]

Miethke, Jürgen (1993), *Las ideas políticas de la Edad Media*, Buenos Aires: Biblos. ["*Politische Theorien im Mittelalter",* 1991.]

Montesquieu (1996), *Del espíritu de las leyes*, Barcelona: Altaya. [*De l'esprit des lois,* 1748.]

Morlino, Leonardo (2004), "Las alternativas no democráticas", *POSTData*, nº 10, Buenos Aires, diciembre.

Moscovici, Serge (1993), *La era de las multitudes: un tratado histórico de psicología de las masas*, Buenos Aires: FCE. [*L'âge des foules: un traité historique de psychologie des masses*, 1981.]

Neustadt, Richard E. (1993), *El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*, Buenos Aires: GEL. [*Presidential Power and the Modern Presidents*, 1990.]

Novaro, Marcos (1994), *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*, Buenos Aires: Letra Buena.

– (1995), "El debate contemporáneo sobre la representación política", *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 137, Buenos Aires, abril-junio.

– (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario: Homo Sapiens.

– (2001), "Representación y mandato presidencial", trabajo presentado en la conferencia "Representación y política democrática en América Latina", *Universidad de San Andrés*, 7 y 8 de junio.

O'Donnell, Guillermo (1997), "¿Democracia delegativa?", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.

Ostrogorski, Mosei (1964), *Democracy and the Organization of Political Parties*, Garden City: Anchor Books. [*La démocratie et les partis politiques*, 1902.]

Oxford English Dictionary (1989), www.oed.com.

Panebianco, Angelo (1993), *Modelos de partido*, México D.F.: Alianza. [*Modelli di partito*, 1982.]

Parsons, Talcott (1961), *Theories of Society*, Nueva York: The Free Press.

– (1966), *Estructura y procesos en las sociedades modernas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos. [*Structure and Process in Modern Societies*, 1960.]

Petracca, Orazio (1997), "Liderazgo", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política*, México D.F.: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]

Pinto, Julio (2001), "El modelo pragmático de presidencialismo que distingue institucionalmente a los Estados Unidos", en Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires: Eudeba.

– (2003), "La ciencia política", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires: Eudeba.

Platón (1998), *República*, Buenos Aires: Eudeba. [*Politeia,* 385-371 a.C.]

Radunski, Peter (1995), "La campaña electoral como forma de comunicación política", en Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm, *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.

Saldich, Anne Rawley (1979), *Electronic Democracy. Television's Impact on the American Political Process*, Nueva York: Praeger Publishers.

Schmitt, Carl (1994), *Legalidad y legitimidad*, Buenos Aires: Struhart y Cía. [*Legalität und Legitimität*, 1932.]

– (1996), *Sobre el parlamentarismo*, Madrid: Tecnos. [*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus,* 1923.]

– (1998a), *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza. [*Der Begriff des Politischen*, 1932.]

– (1998b), *Teología política*, Buenos Aires: Struhart y Cía. [*Politische Theologie*, 1922.]

Seligman, Lester G. (1970), "The Study of Political Leadership", en Kessel, John H.; Cole, George F. y Seddig, Robert G., *Micropolitics. Individual and Group Level Concepts*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

– (1976), "Liderazgo: aspectos políticos", en Sills, David L. (dir.) *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar. [*International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

Skinner, Quentin (1991), *Maquiavelo*, Madrid: Alianza. [*Machiavelli*, 1981.]

Tannenbaum, Arnold (1976), "Liderazgo: aspectos sociológicos", en Sills, David L. (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar. [*International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.]

Tomás de Aquino (1997), *La monarquía*, Barcelona: Altaya. [*De regno*, 1265-1267.]

Weber, Max (1973), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires: Amorrortu.

– (1996a), *Economía y sociedad*, México D.F.: FCE. [*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, 1922.]

– (1996b), *El político y el científico*, Madrid: Alianza. [*Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, 1919.]

RECURSOS EN LA RED

Liderazgo político

Biografías de Líderes Políticos - CIDOB

http://www.cidob.org/bios/castellano/que-es/queesbios.htm

Servicio web gratuito de la Fundación CIDOB, que ofrece biografías contextualizadas de dirigentes políticos de todo el mundo. El servicio se ha elaborado a partir de los siguientes criterios: cobertura universal; actualidad y cercanía histórica; objetividad y análisis de los datos, así como exhaustividad informativa.

Rulers

http://www.rulers.org/

Este sitio contiene listados de jefes de Estado y jefes de gobierno (y, en ciertos casos, de líderes que no ocupan estas posiciones formales) de todos los países y territorios del mundo desde, en muchos casos, alrededor del 1700. También incluye nóminas de líderes y gobernantes de las subdivisiones territoriales de varios países (por ejemplo, provincias, estados, departamentos), como también de jefes y miembros de una selección de organizaciones internacionales.

Worldstatesmen

http://www.worldstatesmen.org/

Worldstatesmen es una enciclopedia sobre líderes, naciones, dependencias internacionales y organizaciones religiosas. Incluye mapas, cronología detallada, banderas, monumentos nacionales de todos los países para guiar la búsqueda.

CAPÍTULO 10

Relaciones internacionales

Elsa Llenderrozas

1. PRESENTACIÓN

En la actualidad existe una percepción común de que los asuntos internacionales afectan cada vez más el orden político interno de las sociedades así como su existencia cotidiana. Fenómenos asociados a la globalización (como los avances tecnológicos en las comunicaciones y en las transacciones económicas internacionales), la existencia de bloques regionales como el Mercosur o la Unión Europea, el funcionamiento de instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) o la Organización de Naciones Unidas (ONU), o simplemente las interacciones de distinto orden entre los Estados (como pueden ser las vinculadas a un conflicto ambiental entre las partes), afectan no sólo las relaciones interestatales sino también muchos aspectos de la vida cotidiana de las personas. La conexión entre lo "externo" y lo "interno" se ha vuelto más estrecha, y esto motiva un interés creciente en el estudio de las relaciones internacionales.

Este capítulo proporciona una introducción al estudio de las relaciones internacionales dividido en tres grandes secciones. En la primera parte se analizan las distintas acepciones sobre las relaciones internacionales y su evolución a través de las tradiciones de pensamiento, los debates centrales y los grandes paradigmas teóricos de este campo de estudio. En la segunda, se describen las corrientes teóricas dominantes en el siglo XX y en el tercer apartado se esbozan las aproximaciones conceptuales más recientes. El capítulo concluye con una serie de consideraciones finales sobre el estado actual de la disciplina.

2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO OBJETO DE ESTUDIO Y COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

2.1 El concepto "relaciones internacionales"

Desde principios del siglo XX, la voz "relaciones internacionales" ha tenido una doble acepción. Por un lado, designa aquellos fenómenos sociales que en sentido amplio se distinguen precisamente por su carácter "internacional". Por otro lado, y al mismo tiempo, se la utiliza para denominar una disciplina académica relativamente autónoma. De modo que, en ambos sentidos, en tanto objeto de estudio y como disciplina científica, se ha generado una diversidad de definiciones del término "relaciones internacionales". Como sucede con otros conceptos de las ciencias sociales, no existe una definición unívoca sobre esa realidad social que constituye el objeto material de una disciplina. A su vez, la propia denominación de esta disciplina varía según las tradiciones académicas y los espacios geográficos.

En la literatura especializada se descubre la existencia de definiciones muy diferentes del término "relaciones internacionales" como objeto de estudio. La evolución misma de la realidad internacional ha producido fenómenos complejos, que no permiten una noción simple y unívoca, sino más bien la acumulación de definiciones que se siguen sumando a la controversia científica. Los autores más destacados de la disciplina no han podido superar este escollo y tampoco lograrlo es la intención de este capítulo. El término "relaciones internacionales" abarca una variedad de fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales y en sentido amplio todas aquellas relaciones humanas que trascienden los límites de una comunidad política o Estado. Es decir, todas *"aquellas interacciones humanas a través de las fronteras nacionales y de los factores que afectan tales interacciones"* (Pearson y Rochester, 2000: 14). En esta misma línea conceptual, que busca cubrir un contenido amplio, se las define como *"aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que en su génesis y su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente (pero no exclusivamente) es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites"* (Truyol y Serra, 1973: 24).

Como señala Esther Barbé, estas conceptualizaciones incorporan dos criterios definitorios: que en las interacciones internacionales los actores no son única ni exclusivamente los gobiernos ni los Estados (pluralidad de actores internacionales); y que la localización y la superación de las fronteras es un elemento necesario en su doble sentido: el internacional (en referencia a lo interestatal) y el transnacional (que entiende las fronteras no como un punto de división sino como una zona de paso, atenuando y superando las diferencias entre marco interno y marco internacional) (Barbé, 1995: 20). En la misma línea, Celestino del Arenal sostiene que *"las relaciones internacionales abarcan el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados"* (Arenal, 2003: 23). Como se observa, esta idea de amplitud, que determina el contenido del concepto de "relaciones internacionales" es una visión extendida dentro de la disciplina.

Por su parte, las interacciones que trascienden el ámbito de las sociedades nacionales pueden ser de tres clases:

a. Estado-Estado;
b. Estado-actor no estatal;
c. actor no estatal-actor no estatal.

En efecto, las relaciones internacionales son todas las formas de interacción entre miembros de sociedades separadas, estén o no propiciadas por un gobierno (Holsti, 1992: 10). Éstas incluyen intercambios sociales, culturales, económicos y políticos que se dan tanto en situaciones *ad hoc* como en contextos institucionalizados (Rosenau, 1993: 455). En términos generales, todos estos tipos de interacciones constituyen relaciones internacionales, pero desde el punto de vista de muchos autores, no todas estas líneas de interacción son igualmente importantes y merecen igual tratamiento (Pearson y Rochester, 2000: 14). Sin embargo, esta cuestión es parte de una ardua y actual discusión académica que se abordará al final de este trabajo.

No obstante las dificultades conceptuales y la falta de univocidad, aún es posible fijar el contenido de la materia en términos que entienda cualquier no especialista. En su libro *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Stanley Hoffmann, citando a Quincy Wright, afirma que *"una disciplina implica, por lo menos, la conciencia, por parte de los autores, de que existe una materia con una cierta unidad, aun cuando pueda haber discrepancias e inseguridad en relación con el criterio definidor, los límites y los métodos de la disciplina"* (1979: 19).

2.2. Relaciones Internacionales como disciplina: origen y evolución

El estudio más sistemático de la realidad y los problemas internacionales constituye un fenómeno reciente que se inicia en los países anglosajones después de la Primera Guerra Mundial. Desde entonces la evolución de las Relaciones Internacionales (RI) en tanto disciplina estuvo marcada por distintas discusiones en cuanto a la definición, el método y los objetivos. A lo largo de su existencia, se generó una secuencia de controversias teóricas y epistemológicas que cuestionó incluso su estatus como disciplina científica.

Como señala Kjell Goldmann, se ha debatido durante mucho tiempo si por RI se entiende una disciplina separada, un subcampo de la ciencia política o un campo de estudios multidisciplinar (una interdisciplina) (Goldmann, 2001: 581). Pero quizás unas de las posiciones más influyentes en el desarrollo de la disciplina hayan sido los postulados de Stanley Hoffman, quien afirmaba que

> *es posible considerar las RI como un campo de amplia autonomía dentro de la indefinida y abarcadora ciencia política* […] *Las discusiones acerca del grado de autonomía de las RI como sector de la actividad humana y como disciplina intelectual pueden prolongarse indefinidamente. Nadie discutirá que su campo se puede acotar* […] *y dado que puede determinarse suficientemente su campo de estudios a efectos analíticos, debe ser tratada como una disciplina autónoma* (1979: 19-20).

El interés de Hoffmann por establecer la autonomía de las RI como disciplina lo lleva incluso a propiciarle el mismo carácter arquitectónico que Aristóteles le atribuyó a la ciencia política. El propio Goldmann se inclina por apoyar la caracterización de las RI como una disciplina y no una subdisciplina o una multidisciplina, y no obstante ello respalda su inclusión en el *New Handbook of Political Science*, de Goodin y Klingemann (2001).

En cuanto a la denominación de la disciplina, tampoco existe un claro consenso. Además del término "Relaciones Internacionales", las distintas escuelas académicas a menudo

utilizan otros como "estudios internacionales", "política internacional" y "política mundial". En opinión de Esther Barbé este hecho está relacionado con las diferentes estrategias seguidas para configurar el campo de estudio. Así la denominación "política internacional" (asociada al realismo de los años cincuenta) corresponde habitualmente a los análisis centrados en las relaciones interestatales, mientras que la expresión "política mundial" tiene un sesgo más global y estaría asociada a las perspectivas teóricas transnacionalistas. En cambio, en los últimos años, el término *"world politics"* ha sustituido al de Historia de las Relaciones Internacionales, cuyo contenido es diferente de las RI, dado que se ocupa de la descripción cronológica de acontecimientos internacionales.

No obstante esta confusión terminológica, el término RI sigue siendo el más aceptado y utilizado en todas las tradiciones de investigación para denominar este campo de estudios. En el caso de las comunidades académicas europeas, el término RI desempeña por su amplitud el papel de *disciplina-marco,* para acoger diversos conocimientos que comparten objeto de estudio. Esta misma línea conceptual, muy cultivada por la corriente de pensamiento español (Roberto Mesa, Celestino del Arenal y la propia Esther Barbé) considera las RI como una *disciplina matriz* de carácter autónomo e interdisciplinario, y rechaza las posturas que la integran en alguna de las ciencias sociales cercanas y más consolidadas (como la ciencia política y la sociología) (Barbé, 1995: 22-26).

Aunque la preocupación por las relaciones con el "exterior" tiene antecedentes remotos en las obras de Tucídides, Maquiavelo y Kant, entre otros, los estudiosos del desarrollo y la evolución de las RI como disciplina, establecen que sus comienzos se remontan a la creación de la cátedra Woodrow Wilson en la Universidad de Gales en 1919, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. La preocupación inicial de estos estudios era analizar el fenómeno de la guerra, sus causas y los medios para evitarla. Desde un principio fue notorio el impacto de las condiciones del sistema internacional sobre el desarrollo de la disciplina, generando una vinculación estrecha entre la teoría y la práctica. De tal manera que *"las aproximaciones teóricas en el campo de las RI están asociadas a las necesidades de la humanidad en cada momento… o mejor dicho, a las problemáticas percibidas como tales por aquella parte de la humanidad que crea la agenda de investigación"* (Barbé, 1995: 25). Podría afirmarse entonces que desde el fin de la Primera Guerra Mundial, y durante todo el período de entreguerras, las RI se institucionalizan adquiriendo el estatus de disciplina académica. Los primeros centros de estudios en RI aparecen en Gran Bretaña y Estados Unidos y a partir de allí se crea una nutrida comunidad académica anglosajona, mayoritariamente norteamericana, en un desarrollo similar al de la propia ciencia política.

Desde el origen esta disciplina denota una orientación práctica, ya que busca combinar el análisis teórico con el asesoramiento para la conducción de la política exterior del Estado. Esto explica también el hecho de que toda la producción teórica de la primera etapa de la disciplina sea de carácter normativo (Barbé, 1995: 32). Así, esta nueva disciplina logra consolidarse a partir del distanciamiento de otras disciplinas tradicionales como el derecho internacional y la historia diplomática, para ubicarse en el marco de las ciencias sociales, influenciadas en aquella época por el desarrollo de las ciencias naturales. En palabras de Barbé *"Las RI nacen 'desde' y 'contra' dos disciplinas tradicionales en el medio académico: la historia diplomática y el derecho internacional"* (1995: 33). De modo que el desarrollo de las RI a lo largo del siglo XX no fue fácil, porque en algunos países los estudios sobre este campo continuaron dominados por esos enfoques jurídicos e históricos, que habían monopolizado los análisis sobre los fenó-

menos internacionales durante casi tres siglos. En definitiva, será a partir de los años treinta cuando las RI se afirman como disciplina científica, al amparo de un proceso de desarrollo general de las ciencias sociales, particularmente de la ciencia política y la sociología. Y es precisamente en la comunidad académica norteamericana donde florecen las RI, debido al predicamento científico que ya poseían las ciencias sociales, frente a los enfoques jurídicos e historicistas dominantes en el ámbito europeo. Como afirma Barbé, eso explica que las RI se hayan convertido con el tiempo en una de las grandes ramas de la ciencia política en los Estados Unidos (1995: 37).

2.3. Tradiciones de pensamiento, paradigmas y grandes debates teóricos

Como se señaló, el estudio de las relaciones internacionales como disciplina es un fenómeno del siglo XX y su pleno desarrollo como conocimiento sistemático se produce después de la Segunda Guerra Mundial. La interpretación más aceptada y extendida en los historiadores de la disciplina (y la autocomprensión de los propios académicos) explica su evolución a partir del aporte de tres tradiciones de pensamiento, la formación de tres paradigmas teóricos y el desarrollo de cuatro "debates" académicos, que pasarán a describirse en este apartado.

Fue Martin Wight quien introdujo en su obra *International Theory. The Three Traditions* la noción de la existencia de tres tradiciones de pensamiento en RI, entendidas todas ellas como tipos ideales, es decir, en el sentido de que ningún autor responde completamente a una sola de estas tradiciones (Wight, 1991). Las tres grandes tradiciones de pensamiento presentes en el campo de las RI, según las distintas denominaciones son: la tradición hobbesiana o realista, la kantiana o universalista y la grociana o internacionalista. Hedley Bull, en su obra *The Anarchical Society,* describe cada una de acuerdo con su visión sobre la naturaleza de la política internacional y el conjunto de prescripciones sobre el comportamiento internacional que se derivan de ella (Bull, 1977: 24-27). Según este autor, la **tradición hobbesiana o realista** describe las relaciones internacionales bajo un estado de guerra de todos contra todos, un campo de lucha de los Estados entre sí. La política internacional se caracteriza por los conflictos de intereses entre los Estados y funciona como un juego de suma cero: el interés de cada Estado excluye los intereses de los otros. El concepto de interés es definido en términos de poder. La actividad internacional más característica es la guerra, y la paz es siempre transitoria. El Estado es libre de perseguir sus objetivos, sin restricciones morales o legales de ningún tipo. Los únicos objetivos morales o legales en política internacional son los del propio Estado y es por eso que el Estado dirige la política exterior sobre un vacío moral o legal, siguiendo solamente los principios de la prudencia y la conveniencia. Los acuerdos internacionales se respetan sólo si es conveniente hacerlo, según su propio interés, si no es así, pueden incumplirse. El sistema internacional es considerado de naturaleza anárquica.

En la **tradición kantiana o universalista**, extremo opuesto a la anterior, la naturaleza esencial de la política internacional reside en los lazos transnacionales entre sociedades, que crean vínculos entre individuos de diferentes países. La naturaleza humana es perfectible y el tema dominante de las relaciones internacionales no es la relación interestatal sino la relación entre todos los hombres dentro de la comunidad humana, que existe potencialmente incluso sin existir en la realidad y que, cuando se materialice, hará desaparecer el sistema de Estados. En esa comunidad humana los intereses de todos los hombres son idénticos. La política internacional no es un juego de suma cero sino un juego cooperativo. Los conflictos de intereses existen a nivel superficial, entre los grupos dirigentes de los Estados, pero en realidad los intereses de todos los pueblos son idénticos. En definitiva, los conflictos se ocasionan

por la mala representación de los gobernantes. Existen imperativos morales que limitan la actuación externa de los Estados, pero éstos no apuntan simplemente a la coexistencia y la cooperación entre Estados sino a la eliminación del sistema de Estados y su sustitución por una sociedad cosmopolita.

La **tradición grociana o internacionalista** se sitúa entre las dos anteriores y describe la política internacional como una sociedad de Estados o sociedad internacional. Los Estados no están en lucha constante, sino que sus conflictos se ven limitados por reglas e instituciones comunes. Ellos constituyen la principal realidad de la política internacional y son los miembros básicos de la sociedad internacional, por delante de los individuos. La política internacional no es ni puro conflicto de intereses ni la completa identidad y armonía entre los Estados. Las actividades internacionales que mejor representan este modelo son el comercio y las relaciones económicas y sociales entre los Estados. Todas las relaciones estatales están limitadas por reglas e instituciones. No sólo se trata de las reglas de prudencia o de conveniencia, sino también de imperativos morales y legales que apuntan a la coexistencia y la cooperación en una sociedad de Estados.

Dentro de cada una de las tradiciones de pensamiento se inscriben diferentes teorías, doctrinas, aportes sobre la política internacional, que reconocen algunos puntos de conexión precisamente en los rasgos definitorios de la respectiva tradición.

También, es una interpretación común afirmar que el campo de las RI se consolidó durante el siglo XX, a la luz de varios debates académicos que establecieron cuestiones de tipo filosófico-normativas, metodológicas, epistemológicas y teóricas. Lo que habitualmente se denomina como **primer gran debate**, se desencadenó en el período de entreguerras y se dio entre **idealismo** y **realismo**. La obra de Edward Carr *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* estableció los términos de la confrontación que en ese caso denominó **realismo vs. utopismo**. Aunque no se trató verdaderamente de un debate, la publicación expuso los contenidos y las características de dos corrientes de pensamiento opuestas. De hecho, casi no hubo un debate propiamente dicho, ni siquiera un intercambio de ideas. Sólo aparecieron algunas críticas de Carr formuladas desde los presupuestos más básicos de la escuela del realismo como el de equilibrio de poder, cuestionando básicamente el utopismo de los internacionalistas liberales, en especial el idealismo de Woodrow Wilson, cuyas ideas centrales eran consideradas responsables de la situación que había conducido a la Segunda Guerra Mundial. Como sostiene Salomón (2002: 3), no hay referencias a las respuestas que los autores implicados dieron a las críticas. Simplemente, después de esta guerra, la tradición realista pasó a ocupar el lugar dominante dentro de las RI que el idealismo o internacionalismo liberal tenía en el período de entreguerras. Esa transición suele explicarse con la idea de que realistas e idealistas mantuvieron un debate que "ganaron" los primeros, y se basa en la manera en que Carr expuso sus argumentos. Sin embargo, el dominio del realismo a partir de la segunda posguerra no puede interpretarse como una "victoria" de los realistas contra los idealistas, ni se puede sostener que los primeros vencieron gracias a la superioridad de sus argumentos, puesto que ambos grupos no coexistieron en el tiempo. Más bien lo que tendió a destacarse es la utilidad de los enfoques realistas en tanto paradigma para comprender la política internacional de entonces.

Lo que se conoce como el **segundo gran debate** en la disciplina corresponde a la discusión metodológica entre **tradicionalistas** y **cientificistas** que se desarrolló durante los años cincuenta y sesenta, y que en palabras de Barbé, enfrentó en el seno de las RI –igual que en el resto de las ciencias sociales– a las dos grandes tradiciones intelectuales referidas a cuestiones

metodológicas y epistemológicas: la *comprensión histórica*, representada por los filósofos, clásicos o tradicionalistas, y la *explicación científica*, representada por los empiristas, modernos o cientificistas. Los tradicionalistas acusaban a los empiristas de formalistas y de ocuparse de estudios irrelevantes frente a los problemas fundamentales de las relaciones internacionales. Por su parte, los empiristas criticaban a los tradicionalistas por su método (descriptivo, inductivo y subjetivo, basándose en la intuición, en el buen juicio y en la reflexión) más próximo al "sentido común" que a un análisis científico (Barbé, 1995). Este debate estuvo atravesado también por el enfrentamiento entre los autores defensores de la neutralidad absoluta en el proceso del conocimiento, vinculados habitualmente a las técnicas behavioristas, y aquellos que reconocen la influencia que los valores ejercen sobre su opción investigadora sin que por ello nieguen la objetividad de su trabajo. Estas críticas mutuas fueron superadas, al igual que en las otras ciencias sociales, por la revolución posbehaviorista.

El **tercer gran debate** dentro de las RI se desarrolla entre los años setenta y ochenta, y es el debate **estadocentrismo** y **globalismo** (o **realismo vs. transnacionalismo**). También se lo define como el "debate interparadigmático" (Banks, 1984: 666; Banks, 1985: 7-26) entre el paradigma realista, y los que pasan a llamarse paradigma transnacionalista (o globalista, o pluralista, o de sociedad mundial, según los autores) y el estructuralista o de la dependencia (también definido como marxista, aunque no todos los autores se consideren así), por más que la participación de esta corriente, muy minoritaria en RI, fue restringida. A diferencia del primer debate realismo vs. idealismo, el tercero fue un debate real, que se dio en un contexto histórico marcado por los grandes cambios en la economía global de los años setenta y por la relevancia del papel de nuevos actores (como las empresas transnacionales, las ONG y las organizaciones internacionales) en la escena de la política mundial. Precisamente el núcleo de la crítica se refiere a la idea del Estado como único actor central de las relaciones internacionales y se propone la ampliación hacia una pluralidad de nuevos actores. Robert Keohane y Joseph Nye son los autores de las dos obras más significativas de la corriente transnacionalista: *Transnational Relations and World Politics* (1971) y *Power and Interdependence* (1977). Desde allí se cuestionaba el "estadocentrismo" del enfoque realista y la crítica "transnacionalista" mostraba un mundo cada vez más interdependiente, con una miríada de nuevos actores, donde las teorías centradas en el Estado eran insuficientes para explicar la realidad internacional. En la obra editada por Ray Maghroori y Bennett Ramberg (1982) *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate* ambas partes discutieron los méritos del enfoque estadocéntrico y la noción de interdependencia. Las dos partían de la base que la posición contraria estaba fundamentada en supuestos falsos, lo que impediría desde el comienzo cualquier ponderación, por acotada que fuera, de los argumentos del oponente.

Desde fines de los años ochenta y principios de los noventa, comenzó a desarrollarse lo que algunos denominan el **cuarto debate** en las RI, que incluye dos controversias paralelas, por un lado el de **neorrealismo vs. neoliberalismo**, y por el otro, el debate **racionalismo vs. reflectivismo** (Waever, 1996: 149-185), procesos de los que se ocupará el tercer apartado de este capítulo.

Como se adelantó, otra lectura que predominó en el campo de las RI afirma que no existe un único paradigma aceptado y que al momento de desarrollarse el tercer debate se reconoce la presencia de tres grandes paradigmas o mapas mentales dominantes: el paradigma realista o tradicional, el paradigma transnacionalista-globalista o pluralista y el paradigma estructuralista o de dependencia, que deben sus nombres diferentes a los diversos autores.

En este punto se remite a la caracterización sistemática que Esther Barbé ha elaborado sobre estos tres grandes paradigmas teóricos en RI (1995). Según la autora, el **paradigma realista** es considerado como central y dominante dentro de la disciplina después de la Segunda Guerra Mundial cuando se consolida el éxito del realismo político cuyo máximo exponente teórico y padre fundador es Hans J. Morgenthau. Algunos presupuestos básicos y comunes a los autores realistas muestran que este paradigma se apoya en una concepción negativa de la naturaleza humana y en una visión pesimista y determinista del mundo, donde no existe armonía de intereses sino competencia y conflicto, y las relaciones internacionales son entendidas como lucha por el poder (Palomares, 1994).

La cosmovisión realista se caracteriza por:

a. Considerar al Estado, como un actor unitario y racional, como la principal unidad de análisis. De manera tal que los Estados son los agentes clave y la política internacional está destinada a ser una lucha por el poder en un entorno anárquico. La política interna puede separarse claramente de la política exterior y los Estados tienen distintas capacidades, lo que hace que haya grandes potencias y Estados menores, en un sistema internacional de Estados que poseen igualdad legal o soberanía.

b. La seguridad nacional es la principal problemática de estudio, debido a la amenaza militar que representan constantemente los otros Estados. Por eso el realismo centra su análisis en cuestiones referidas al conflicto, la guerra, la estrategia y las alianzas militares.

c. El mundo es visto como la imagen de las "bolas de billar" que chocan como parte de un juego (Wolfers, 1962). Los Estados son considerados actores unitarios (impenetrables y únicos agentes relevantes en el sistema) que están en una situación de conflicto potencial o latente. La imagen es la de una anarquía, donde las bolas no se ajustan en sus movimientos a reglas establecidas.

La insatisfacción frente al paradigma realista generó una corriente de críticas, basadas en su incapacidad para explicar el mundo de la distensión y los cambios profundos en las relaciones internacionales de los años setenta. En efecto, en estos años la reacción contra el realismo dominante generará la aparición de dos nuevas aproximaciones teóricas: el trasnacionalismo y el estructuralismo. Ambas se presentan como alternativas al realismo y generan un número importante de teorías, autores y obras.

El **paradigma transnacionalista o de la interdependencia compleja** recibe también otras denominaciones (globalismo, sociedad mundial o pluralismo). Los padres fundadores, Keohane y Nye, comenzaron hablando de transnacionalismo en sus primeros aportes pero más adelante rebautizaron su modelo como "paradigma de la interdependencia compleja". En *Power and Interdependence* (1977), Keohane y Nye renunciaron a su propósito inicial enunciado en *Transnational Relations and World Politics* de 1971 de construir el paradigma de la "política mundial" como una alternativa al realismo (Keohane y Nye, 1972: XXIV). En lugar de eso, sostuvieron que ya no pretendían construir un nuevo paradigma sino completar el realismo –que pasaron a considerar como un enfoque válido para comprender ciertos aspectos de la realidad internacional– con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales (Keohane y Nye, 1977: 23-24). Según Barbé los elementos centrales del transnacionalismo son:

a. El Estado deja de ser actor exclusivo, racional e impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado. Se incorpora una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas subestatales e individuos al análisis de la política mundial.

b. Se establece una nueva agenda de investigación donde se abandona la exclusividad de los temas políticos y militares, y se incorporan nuevas cuestiones propias de los países desarrollados: relaciones comerciales y financieras, desarrollo tecnológico, mundo de las comunicaciones, cuestiones energéticas, temas culturales, problemas ecológicos, etc. Como se verá más adelante, Keohane y Nye sostienen la ausencia de jerarquía en la agenda temática de los gobiernos; los temas deberían ser móviles adquiriendo una relevancia diferente de acuerdo con el momento histórico en que se vive.

c. Se sostiene el concepto de sociedad mundial o globalismo, en tanto que los flujos económicos o tecnológicos atraviesan el sistema de Estados para crear una lógica de red o de telaraña en la que existen múltiples conexiones y en la que todas las piezas están vinculadas. No hay anarquía sino un cierto orden internacional creado a partir de intereses mutuos, donde la cooperación es posible.

El **paradigma estructuralista o de la dependencia** surge en el mismo contexto histórico que el transnacionalismo pero su enfoque es diferente porque centra su análisis en las desigualdades, en términos de desarrollo económico, observables en el sistema capitalista mundial y, a diferencia del transnacionalismo, no ve en el capitalismo un factor tendiente a la integración y a la cooperación sino la causa de los problemas de subdesarrollo existentes en el planeta. Como señala Barbé (1995) este paradigma, a diferencia de los anteriores, no ocupa un lugar destacado en el núcleo duro de la teoría de las RI y sus postulados están vinculados a los teóricos del imperialismo, en su mayoría marxistas: Hobson, Rosa Luxemburgo y Lenin. Entre los autores representativos del tercer paradigma se encuentran Raúl Prebisch (teoría de la dependencia), Günder Frank (análisis centro-periferia) e Immanuel Wallerstein (sistema mundial). La visión de este paradigma se caracteriza por:

a. Tomar como unidad de análisis al sistema capitalista mundial y sus componentes (clases sociales, Estados, empresas multinacionales, etc.) y analizar la lógica de dominación existente en el capitalismo. Las relaciones entre actores son interpretadas bajo el desarrollo histórico del sistema capitalista y del esquema centro-periferia.

b. Los temas centrales son el origen, la evolución y la naturaleza del sistema capitalista mundial y las relaciones económicas actuales, la dependencia y el subdesarrollo. Se pretende explicar la marginalidad de algunos pueblos a partir de los mecanismos que refuerzan la lógica de la dependencia.

c. La lógica del sistema mundial es conflictiva y de explotación. La periferia está condenada a trabajar para el centro, en un juego de suma cero. El sistema no genera en ningún caso intereses comunes ni cooperación.

En los años ochenta, el debate interparadigmático y las posiciones críticas sobre el paradigma realista se atenuaron, produciéndose cierta revisión de algunas posturas. De tal manera que autores destacados por su trabajo alternativo al realismo reivindicarán luego un papel para el paradigma tradicional. Tal es el caso de Robert Keohane, que a principios de los ochenta postula la pluralidad y complementariedad entre paradigmas, y reniega de la visión de los paradigmas alternativos, dominante en los setenta.

Ole Waever (1996) sostuvo que el uso dentro de las RI del concepto de paradigma científico (en una visión simplista de la tesis de Kuhn sobre la inconmensurabilidad de los paradigmas) tuvo efectos negativos porque respaldó por mucho tiempo la escasa confrontación de ideas. En efecto, a fines de los años noventa se debilitó la imagen de la existencia de grandes paradigmas teóricos y esto dio paso al surgimiento de una verdadera situación de eclecticismo, pluralismo y diversidad de enfoques dentro de la disciplina. El punto de partida es la aceptación de que no es posible escoger una interpretación teórica en desmedro de las otras, o excluyendo las restantes, ya que cada una de éstas hace hincapié en algunos aspectos de las relaciones internacionales e ignora otros. A partir de allí, presenciamos una renovación de la disciplina con la aparición en los últimos veinte años de nuevos enfoques revisionistas, críticos y rupturistas que tratan de reestructurar la disciplina desde sus presupuestos más fundamentales. Sobre esta cuestión se hará referencia en la tercera parte.

3. LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS DOMINANTES EN EL SIGLO XX

En este apartado se presenta una visión general de las principales corrientes de pensamiento y se describen elementos básicos de las concepciones teóricas más destacadas en las RI del siglo XX. Dado que el debate entre el idealismo y el realismo es la discusión clásica en la teoría de las RI, esta sección se centrará en los conceptos más generales presentes en ambas corrientes y sus representantes centrales.

3.1. Idealismo

En términos generales el **Idealismo** se identifica con una concepción positiva de la naturaleza humana y una visión no determinista del mundo. Esta corriente de pensamiento sostiene la existencia de intereses complementarios no antagónicos entre los Estados, cree en la oportunidad que éstos generan para la cooperación, y en la búsqueda de la racionalidad y moralidad internacional en el comportamiento estatal (Palomares, 1994: 81).

Quizá haya sido Edward Carr (1946) quien desarrolló la más precisa descripción del "utopismo" (idealismo), a partir de una síntesis que conectaba elementos del clima de época paradójicamente esperanzador de la posguerra con el rescate del iluminismo del siglo XVIII, el liberalismo del siglo XIX y el idealismo wilsoniano del siglo XX (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 14). Sin embargo, sigue siendo la obra de Immanuel Kant, particularmente *La paz perpetua* (1795), la que más se identifica como punto de partida del pensamiento idealista y la tradición liberal en las RI.[1]

Los "utopistas" de principios de siglo XX tenían una visión de la política internacional y de la política exterior de los Estados que era normativa y prescriptiva. Como lo destacan Dougherty y Pfaltzgraff (1993: 14), los idealistas criticaban la política de "equilibrio de poder"[2] que históricamente había caracterizado el escenario europeo y rechazaban la preocupación por los armamentos que manifestaban los estadistas de la época, la disposición al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la existencia de tratados secretos de alianzas, muy comunes antes de la Primera Guerra Mundial. Para la perspectiva idealista existían derechos y obligaciones entre los Estados que había que sostener, y confiaban en la racionalidad para resolver los asuntos internacionales, ya que en definitiva existía una armonía de intereses entre Estados. Ellos partían del supuesto iluminista del siglo XVIII, de que el entorno puede transformar la

conducta humana y que la naturaleza humana es perfectible, o al menos es capaz de mejorar. Esta postura se traducía en el plano internacional en el papel destacado que podían desarrollar las nuevas instituciones en la creación de un entorno pacífico. A través de instituciones como la Liga de las Naciones o la Organización de Naciones Unidas y la creación de normas de comportamiento sería posible cambiar la conducta internacional de los Estados.

Otro principio básico de los idealistas era la armonía de intereses, basado en el beneficio común que lograrían los individuos con la construcción de un mundo pacífico. La guerra es un fenómeno evitable, y si aún existe es porque los liderazgos de los Estados no han seguido la voluntad del pueblo; en consecuencia, un sistema internacional basado en gobiernos representativos necesariamente crearía un mundo pacífico (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 15). Pero la corriente idealista de principios del siglo XX partía de la consideración de que las relaciones internacionales estaban bajo un estado de anarquía, por lo que sus propuestas se dirigían a la superación de la misma sobre la base de la conclusión de un consenso a nivel internacional, que ordenara esas relaciones creando el entorno favorable para la paz. La política exterior debería tener por objetivo promover el bien y la paz. De algún modo estos conceptos reflejan el núcleo del pensamiento idealista y se ilustra en el discurso de Woodrow Wilson (Vázquez, 1994: 18).

Wilson responsabilizó por el flagelo de la guerra a la política de la lucha por el poder, a la diplomacia secreta y a los intereses de los líderes no democráticos que se divorcian de los intereses de la comunidad. En su visión, la guerra era un fenómeno fundamentalmente irracional porque no se hacía para defender los intereses y la voluntad de la mayoría, y gran parte de los conflictos podrían resolverse mediante el uso de la razón (Vázquez, 1994: 18). Wilson afirmaba que, si se eliminaba la diplomacia secreta, sosteniendo sólo pactos de paz conocidos por todos; se reducían los armamentos al mínimo compatible con la seguridad nacional; se expandía la democracia (con la instauración de la República de Weimar en Alemania, y de nuevos Estados en Europa Oriental) y se apostaba a la creación de una asociación de naciones (como la Liga de las Naciones) que garantizara la integridad territorial y la independencia política, que impidiera la agresión y diera solución pacífica a los conflictos, se cambiaría todo el sistema de la política mundial y el comportamiento de los Estados dentro de ese sistema.[3]

Esta corriente de pensamiento idealista adoptó y desarrolló muchas de las ideas inicialmente propuestas por Wilson. Como se vio, estas posiciones se plantearon en el estadio inicial de desarrollo de las RI y entre los autores utópicos se destacaron los aportes de Alfred Zimmern, G. Lowes Dickinson, Norman Angell y Gilbert Murray. Pero a medida que el proyecto político basado en sus ideales fracasaba (Liga de las Naciones) y se aproximaba la Segunda Guerra Mundial, comenzó a abrirse una brecha entre el pensamiento idealista y la realidad creando el terreno fértil para el desarrollo de la escuela realista, que luego dominó el panorama teórico de la disciplina (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 16).

A fines del siglo XX, el legado de Kant y su preocupación por la paz, reaparecerán con fuerza, particularmente en los trabajos de Michael Doyle (1983) sobre la paz interdemocrática, y en toda la corriente de teorizaciones neokantianas encabezada por Bruce Russet (1983) donde se sostiene que las democracias raramente luchan entre ellas, intentando demostrar empíricamente la correlación entre sistemas democráticos y ausencia de guerras. Pero también en las conceptualizaciones sobre la paz estable de Kacowicz, Bar-Siman-Tov, Elgström y Jerneck (1998), sobre las comunidades de seguridad de Adler y Barnett (1998), y los trabajos sobre los órdenes regionales de seguridad de Lake y Morgan (1997).

A partir de la década del ochenta y principalmente en la academia norteamericana, el idealismo o liberalismo clásico se reformulará bajo la denominación de neoliberalismo, reuniendo nuevas conceptualizaciones vinculadas al papel de las instituciones y los regímenes internacionales en el sistema de la política mundial. Sobre esta corriente se ocupa el tercer apartado de este artículo.

3.2. Realismo

El **realismo** ha sido la corriente más influyente de las teorías de las RI durante el siglo XX. Algunos autores sostienen que ha ocupado un papel hegemónico y que el resto de la historia de las RI podría entenderse como una nota al pie de página del realismo (Dunne, 1997: 110). La escuela realista se presenta en parte como una crítica al idealismo o "utopismo" dominante en las RI durante las primeras décadas del siglo XX, pero en verdad los antecedentes intelectuales del realismo se remontan a los orígenes de la filosofía política occidental, con las reflexiones históricas de Tucídides a propósito de la Guerra del Peloponeso del siglo V a.C. Posteriormente, a la misma corriente se sumaron contribuciones de la teoría política moderna, en particular de Tomás Hobbes y Nicolás Maquiavelo.

En general, los realistas tienen una concepción antropológica pesimista, porque sostienen que la naturaleza humana no es innatamente buena o perfectible, sino que es constante y está en permanente conflicto por la búsqueda de poder. La mayoría de los escritores realistas creen que la naturaleza humana es irracional, egoísta y que tiende a la violencia. De allí surge la necesidad de diseñar el marco político (interno y externo) que pueda minimizar la propensión humana al conflicto. Por otra parte, el realismo posee una visión determinista sobre el sistema internacional, porque considera que las perspectivas de transformarlo no son grandes, debido a que está configurado por numerosas fuerzas, muchas de las cuales son tan inmutables como en su visión lo eran la geografía y la naturaleza del comportamiento humano. En el mundo realista no hay una armonía de intereses esencial entre los Estados, y a menudo éstos tienen objetivos nacionales en conflicto, que en algunos casos pueden llevar a la guerra. Bajo esta aproximación, las relaciones internacionales son entendidas como lucha, competencia y política de poder (Palomares, 1994: 82).

Los atributos de poder y los objetivos políticos de un Estado son fundamentales para determinar su capacidad de influir en el comportamiento de otro. El poder del Estado es un fenómeno multidimensional, y no refleja exclusivamente capacidades de fuerza militar, por eso los atributos y capacidades estatales incluyen no sólo las fuerzas armadas sino también niveles de desarrollo tecnológico, población, recursos naturales, factores geográficos, forma de gobierno, liderazgo político, estrategia, es decir, aspectos cuantitativos y cualitativos (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 16). La mayoría de los realistas coinciden en que la ubicación geoestratégica de un Estado afecta sus capacidades nacionales y la orientación de su política exterior, y esto hace que ciertos Estados sean más vulnerables frente a otros o que algunos ocupen posiciones geográficas estratégicamente más importantes que otras (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 16).[4]

Surgida en el contexto histórico de la entreguerra –del fracaso de la Liga de las Naciones y de la inestabilidad internacional que derivó en la lucha por el poder entre las grandes potencias durante la Segunda Guerra Mundial–, la escuela realista considera difícil lograr la paz a través del derecho, las instituciones y organizaciones internacionales, y menos aún por medio de un gobierno mundial. En un orden mundial que consideran anárquico, es necesario utilizar otros

mecanismos, y es el equilibrio de poder el medio que sirve para evitar que cualquier nación logre la hegemonía. Para la mayoría del realismo existe una clara diferencia entre la política interna y la política externa. El entorno internacional es distinto del interno por la ausencia de instituciones políticas con autoridad, sistemas legales y patrones de conducta aceptados por todos. Se trata de un mundo de Estados anárquico, donde no hay una autoridad legal y política superior. En este sistema internacional donde se carece de una autoridad común, rige el principio de autoayuda y cada unidad política busca su seguridad confiando en su propio poder. Para garantizar la protección y la seguridad de un Estado frente a la amenaza de sus enemigos, puede llevarlo incluso a adoptar políticas legal y moralmente inaceptables en el comportamiento de los individuos dentro de un Estado civilizado. En general los realistas suponen que los principios morales en su forma abstracta no pueden aplicarse a acciones políticas específicas, de allí que descreen de la moralidad en la política internacional.

3.2.1. EL REALISMO CLÁSICO

El autor más destacado y padre fundador del realismo político norteamericano es Hans Morgenthau, que en *Politics Among Nations* de 1948 formula una teoría de la política internacional asentada en lo que él denomina los principios del realismo político.

En verdad, Morgenthau aporta elementos para una teoría general de la política sin hacer distinciones entre política interna e internacional. Pero el objetivo declarado de su obra es exponer una teoría de política internacional. Él define la política internacional, al igual que todo tipo de política, como una lucha por el poder. En este sentido, no importan cuáles sean los objetivos finales, el poder es invariablemente el fin inmediato y por eso cada vez que un Estado se esfuerza por cumplir con sus objetivos valiéndose de la política internacional, lo hace mediante la lucha por el poder (Morgenthau, 1986). De este concepto de política internacional se desprenden para el autor dos conclusiones: que no todos los actos que una nación lleva a cabo con relación a otra son de naturaleza política y que no todas las naciones se encuentran en todo momento involucradas en el mismo grado en la política internacional. La política internacional es por necesidad una política de poder. Y esa lucha por el poder es universal, tanto en tiempo como en espacio y es un hecho irrefutable de la experiencia. La esencia de la política internacional es idéntica a su contraparte interna.

El núcleo del pensamiento de Morgenthau (1986) se sintetiza en lo que denomina seis principios del realismo político. El primero sostiene que la política, al igual que la sociedad en general, se rige por leyes objetivas basadas en la naturaleza humana. Para lograr el progreso de la sociedad es necesario entender, en primer lugar, las leyes a las que se apega la sociedad. En tanto que el funcionamiento de dichas leyes se torna infranqueable a nuestras preferencias, los hombres sólo las desafiarán a riesgo de fracaso. Si estas reglas en sí mismas no pueden cambiarse, la sociedad puede mejorarse entendiendo primero las leyes que gobiernan la sociedad y luego basando la política pública en dicho conocimiento. El segundo principio plantea que el núcleo central de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Este concepto provee el vínculo entre la razón tratando de comprender la política internacional y los hechos a ser comprendidos. De modo que la política es una esfera de acción autónoma y diferenciada de otras esferas como la economía, la ética, la estética o la religión. Sin ese concepto una teoría de la política, interna o internacional, sería imposible porque no podría distinguirse entre los hechos políticos y los que no lo son. Los hombres de Estado piensan y actúan en términos de interés definido como poder y la evidencia histórica prueba su presupuesto. Esta

idea nos permite anticipar las acciones en política internacional y además impone un orden racional dentro de la política como materia de análisis. La política internacional es un proceso en el cual los intereses nacionales se ajustan. El concepto de interés nacional no presupone ni un mundo naturalmente armónico y pacífico, ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia de la persecución, por parte de todas las naciones, de sus intereses nacionales. Por el contrario, supone que el constante conflicto y la amenaza de guerra puedan quedar minimizados a través del continuo ajuste de los intereses contrapuestos por parte de la acción diplomática.

El tercer principio asume que este concepto clave del interés definido como poder es una categoría objetiva universalmente válida, pero no implica que el significado de ese concepto esté fijo de una vez y para siempre. Por el contrario, el sentido de "interés definido como poder" es inestable. En verdad la idea de interés es la esencia de la política y ésa sí es inalterable, por circunstancias de tiempo o lugar. Sin embargo, en un mundo en el cual las naciones rivalizan por el poder, las políticas exteriores de todos los Estados deben considerar la supervivencia la meta mínima de la política exterior (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 107). Todos los Estados están obligados a proteger su identidad física, política y cultural contra la intrusión de otros. Así, el interés nacional se identifica con la supervivencia nacional que abarca la integridad del territorio, de sus instituciones políticas y de su cultura. Una vez que su supervivencia está asegurada, el Estado-nación puede buscar otros intereses menores (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 107).

En el cuarto postulado, Morgenthau afirma que los principios morales universales no pueden aplicarse a las acciones de los Estados en su formulación abstracta y universal, sino que debe filtrárselos a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar. En su búsqueda del interés nacional, los Estados están gobernados por una moral que difiere de la moral de los individuos en sus relaciones personales. Dado que la responsabilidad del estadista es la supervivencia del Estado, sus obligaciones respecto de la ciudadanía exigen una moralidad diferente que la del individuo (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 108). Ambos, los individuos y el Estado deben juzgar la acción política a través de principios morales universales tales como la libertad. Sin embargo, mientras el individuo tiene el derecho a sacrificarse en defensa de ese principio moral, el Estado no, porque su accionar está inspirado en el principio moral de la supervivencia nacional. No puede haber moralidad política sin prudencia, es decir, sin la consideración de las consecuencias políticas de su acción. El realismo considera a la prudencia la virtud suprema de la política. La ética en abstracto juzga la acción por su conformidad con la ley moral, la ética política juzga la acción por sus consecuencias políticas.

El quinto principio afirma que el realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación particular con las leyes morales que gobiernan el universo. Una cosa es afirmar que las naciones estén sujetas a la ley moral, pero otra es pretender saber con certeza qué es lo bueno y lo malo en las relaciones entre los Estados. Ahora, si se considera a todas las naciones como unidades políticas que persiguen sus respectivos intereses definidos en términos de poder, se puede "juzgar a otras naciones como se juzga a la propia" y en esa forma, ser capaces de perseguir políticas que respeten los intereses de otras naciones mientras se protegen y promueven los propios. Según el sexto principio, Morgenthau subrayaba la autonomía de la esfera política con respecto a otros campos de acción. El realismo político no desconoce la existencia y relevancia de otras normas de pensamiento ajenas a las del campo de la política, pero sostiene que debe subordinarse esas otras normas a las de la política. Por eso se aparta de otras escuelas cuando éstas imponen criterios pertenecientes a otras esferas en el ámbito de la política. Las acciones políticas deben juzgarse con criterios políticos, es

decir, el principio que debe regirlas no es otro que el que encierra la siguiente pregunta: ¿en qué medida las acciones afectan el interés nacional entendido en términos de poder?

Dougherty y Pfaltzgraff (1993: 108) destacan de la obra de Morgenthau los distintos tipos de lucha por el poder. Según esta perspectiva los Estados siguen políticas orientadas a preservar el statu quo, lograr expansión imperialista o ganar prestigio. Toda política, ya sea interna o externa, busca mantener, aumentar o demostrar poder. Si bien, el fin de una política de statu quo es preservar la distribución de poder existente, la nación que adopta esa política no necesariamente actúa para impedir todos los cambios internacionales. Por el contrario, las naciones que buscan el statu quo pueden pretender mantener el equilibrio de poder o impedir el cambio que amenace la distribución de poder existente. La segunda alternativa descripta es el imperialismo que busca, en definitiva, cambiar las relaciones de poder existentes entre naciones y modificar el equilibrio de poder. Los Estados pueden adoptar políticas imperialistas como resultado de la victoria, la derrota o por la debilidad de otros y para ello pueden recurrir a la fuerza militar o a medios culturales y económicos (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 109). Finalmente los Estados también pueden perseguir una política de prestigio que puede ser, según Morgenthau, uno de los medios a través de los cuales las políticas de statu quo o de imperialismo tratan de lograr sus fines y tiene como objetivo impresionar a otras naciones con el poder que la propia nación concretamente posee, o con el poder que cree o quiere que otras naciones crean que posee. Para ello Morgenthau sugirió dos mecanismos específicos: la diplomacia y el despliegue de fuerzas. Una política de prestigio tiene éxito cuando una nación gana semejante reputación que el uso concreto del poder se vuelve innecesario (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 109).

Como principio general acerca del conflicto y la paz, Morgenthau sostenía que la búsqueda de intereses no esenciales para la supervivencia nacional contribuía al conflicto entre los Estados. Sólo aceptaba la intervención militar en asuntos que fueran de interés vital para un Estado. Como muchos otros realistas, Morgenthau consideraba el equilibrio de poder como la técnica más efectiva para desempeñarse en el sistema internacional y utilizaba el término en varios sentidos: como una política orientada a cierto estado de cosas; como un estado de cosas concreto; como una distribución de poder aproximadamente igual entre los potenciales contrincantes, y como cualquier distribución de poder. Sin embargo, no es el equilibrio de poder en sí mismo sino el consenso internacional sobre el cual está construido lo que preserva la paz internacional (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 110). También la diplomacia juega un papel crucial en la preservación de la paz porque es fundamental para crear un consenso internacional sobre el cual puedan construirse instituciones políticas mundiales. Para ello, la diplomacia tiene que estar orientada a lograr objetivos de política exterior definidos en términos de intereses nacionales y apoyados con un poder adecuado. Los Estados deben estar dispuestos a negociar en temas que no son vitales para ellos. Pero en definitiva la obra de Morgenthau tiene como *"objetivo pragmático el de orientar la diplomacia de los Estados Unidos frente a la amenaza de la Unión Soviética mediante la aplicación de la norma más clásica de la diplomacia europea: el equilibrio de poder"* (Barbé, 1995: 45).

3.2.2. NEORREALISMO

A fines de la década del setenta, el realismo se reformula teóricamente iniciándose lo que se conoce como la corriente del "neorrealismo". El autor más representativo e influyente es Kenneth Waltz, con su obra *Theory of International Politics* (1979), quizás una de las más polémicas de la literatura sobre RI, debido a que gran parte de la discusión académica

posterior girará alrededor de esta teoría. El neorrealismo se propone introducir más rigor en la tradición realista, definiendo conceptos clave de manera más clara y coherente, y desarrollando una serie de proposiciones que pudieran estar sujetas a la comprobación empírica y la investigación (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 131). En efecto, quizá la principal diferencia entre el neorrealismo de Waltz y el realismo clásico sea el intento de construir una teoría clara, rigurosa, y concisa, de *"explicar pocas cosas, pero importantes"* (Waltz, 1975: 3-4). El enfoque neorrealista busca adaptar elementos del realismo clásico en una teoría adecuada al mundo de fines del siglo XX. Además de Waltz, forman parte de la corriente neorrealista otros académicos norteamericanos como Stephen Krasner y Robert Gilpin.

La propuesta neorrealista de Waltz mantiene los supuestos centrales del realismo clásico, a saber: los Estados como unidades racionales y autónomas son los principales actores de la política internacional; el poder es la categoría analítica principal de la teoría y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen (Salomón, 2002). Los neorrealistas en general enfocan su análisis en la estructura del sistema internacional para entender los mecanismos de cambio y de continuidad en el propio sistema. Como sostiene Arenal, es sobre todo su referencia explícita a la estructura del sistema lo que distingue a los neorrealistas de los realistas clásicos, aunque en este punto hay diferencias significativas entre los mismos en cuanto al alcance de los imperativos estructurales. *"Lo que caracteriza así al neorrealismo es que, junto a la lucha por el poder y el interés nacional como principios rectores de la política internacional, introduce explícitamente y al mismo nivel, en cuanto principio rector, las influencias y condicionamientos que se derivan de la estructura del sistema internacional*" (Arenal, 2003: 379).

Waltz describía en su trabajo *Man, the State and War* (1959) tres puntos de partida diferentes en todas las teorías de las RI. Allí analizaba los enfoques que partían de una concepción determinada de la naturaleza humana, que llamaba de *primera imagen;* los enfoques que tomaban como punto de partida la estructura interna de los Estados, que llamaba de *segunda imagen*, y finalmente, los que él consideraba de *tercera imagen,* refiriéndose a los enfoques cuyo punto de partida era la estructura del sistema de Estados. En su opinión, los enfoques basados en las dos primeras imágenes habían resultado reduccionistas e insuficientes. De modo que si el propio realismo clásico tomaba en cuenta como punto de partida la naturaleza negativa del hombre, el neorrealismo tomará como foco el sistema internacional porque es la estructura la que configura las relaciones políticas que tienen lugar entre sus miembros. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más por los condicionamientos estructurales del sistema que por los atributos o características de cada una de ellas. Para el "neorrealismo" o "realismo estructural" (como también lo denominó Keohane en 1983, pero que en la actualidad se identifica más por el primer concepto y se distingue de otras propuestas como la de Buzan, Jones y Little (1993), que sí se conocen como "realismo estructural"), la política internacional es más que la suma de las políticas exteriores de los Estados. Se trata de relaciones configuradas dentro de un sistema anárquico y es por eso que el neorrealismo enfatiza aquellos rasgos de la estructura que modelan la forma en la cual los componentes se vinculan entre sí (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 131).

Con respecto al término estructura, Waltz diferencia las estructuras políticas de orden interno de las de orden internacional, y define la estructura por el principio (jerárquico o anárquico) por el cual está organizada y por la especificación de funciones de las unidades.

Así, cuanto más jerárquico es el sistema, mayor es la diferenciación de funciones; en cambio cuanto más anárquica es la estructura, mayor será la similitud de funciones entre las unidades. Esto es visible al comparar las estructuras de la política interna con las del sistema internacional. En la política interna se dice que hay una relación jerárquica, en la cual las unidades mantienen una diferenciación formal entre sí por referencia a su grado de autoridad o la función que desempeñan. Por contraste, el sistema internacional carece de instituciones gubernamentales comparables, no hay una autoridad superior y las unidades se mantienen en relación horizontal entre sí, y cada Estado aparece formalmente igual al otro.[5] Finalmente, la estructura está definida por la distribución de capacidades entre las unidades, es decir, por el nivel hasta el cual los Estados son similares o diferentes entre sí, en cuanto a los medios que poseen (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:131). Lo prioritario para el realismo estructural es estudiar la disposición de las partes, unas respecto de otras, dentro del sistema internacional. Según Waltz, el concepto de estructura internacional se basa en el hecho de que unidades yuxtapuestas y combinadas de forma diferente se comportan de manera distinta y al interactuar producen resultados también diferentes (Waltz, 1988).

Como la estructura del sistema internacional es anárquica (carece de una autoridad central), se vuelve necesario que las unidades busquen medios para asegurar su supervivencia y garantizar su seguridad. En un sistema anárquico rige el principio de autoayuda y los Estados buscan uno o ambos de dos cursos básicos de acción posibles, dado que es la estructura la variable que condiciona el comportamiento político de las unidades. En efecto, los Estados pueden realizar esfuerzos internos para aumentar sus capacidades políticas, militares y económicas y para desarrollar estrategias eficaces. O también pueden hacer intentos externos por aliarse con otros actores. De este modo, es la estructura del sistema, especialmente el número de actores y sus respectivas capacidades, la que configura los modelos de interacción que tendrán lugar, incluido el número de Estados alineados entre sí en grupos opuestos como parte de un equilibrio de poder (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 132). Dentro de una estructura anárquica, todas las unidades tienen la necesidad básica de seguridad, y las diferencias entre los Estados en cuanto a las capacidades y los medios que poseen para la seguridad, representan la principal característica distintiva que separa a uno del otro dentro del sistema. En consecuencia, todo este escenario apunta, al igual que el realismo clásico, a la necesaria emergencia de equilibrio de poder. En verdad, para el neorrealismo el poder sigue siendo una variable clave, pero es entendido más como un componente necesario e inevitable de la relación política que como un fin en sí mismo.

En el realismo de Waltz, las estructuras pueden cambiar y lo hacen a partir de modificaciones en la distribución de capacidades entre sus unidades, porque si bien las capacidades constituyen atributos de las unidades, su distribución entre las diversas unidades es una característica definitoria de la estructura del sistema. Si cambia la estructura, también se cambiará el modelo de interacciones entre las unidades. De modo que sólo una transformación estructural puede alterar la naturaleza anárquica del sistema internacional. Pero los cambios en los sistemas no se originan en su estructura sino en sus partes y son las fuerzas que se dan a nivel de la unidad las que configuran la posibilidad del cambio sistémico. El propio Waltz admite que el neorrealismo no provee una teoría abarcadora de las relaciones internacionales y que esto requeriría una teoría a nivel de las unidades, porque las unidades configuran la estructura del sistema, tanto como la estructura condiciona las unidades. Como se observa, Waltz no explica los fenómenos internacionales principalmente por referencia a las acciones de los Estados y sus características internas (segunda imagen). Por el contrario, toma como

punto de partida la estructura, sus características y los modelos de interacción que configura (tercera imagen). Y las estructuras surgen de la coexistencia de las unidades políticas características de un período histórico determinado (que pueden ser ciudades-estados, naciones o imperios) pero su enfoque no se ocupa de cómo y por qué tales unidades políticas llegan a existir en un momento particular de la historia (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 133).

En síntesis, los neorrealistas o "realistas estructurales" aportan un marco metodológico nuevo, que busca incorporar mayor rigor científico en la elaboración teórica y conceptualmente ponen énfasis en la estructura del sistema internacional para explicar las relaciones internacionales, se enfocan en las influencias y condicionamientos que la estructura tiene sobre la política internacional de los Estados. Sin embargo, sus premisas filosóficas sobre las relaciones internacionales son similares a las del realismo clásico: ve al Estado como el actor principal, sostiene que la lucha por el poder determina los asuntos internacionales, no tiene fe en el derecho internacional o en las organizaciones internacionales, niega que los principios morales universales puedan aplicarse a la política exterior de los Estados, y continúa diferenciando entre los ámbitos de política interna y externa (Arenal, 2003: 378). En particular, cabe subrayar el carácter estadocéntrico de este enfoque y el papel decisivo que se atribuye a las grandes potencias en la configuración de la estructura del sistema internacional, porque aunque no se desconoce la existencia y el papel de otros actores no estatales, sólo se atribuye relevancia política en la conformación de la estructura internacional a los Estados (Arenal, 2003: 379). Y será precisamente este punto clave el que enfrenta a esta teoría con las corrientes transnacionalistas en boga en los años setenta, encabezadas por Robert Keohane y Joseph Nye, que se describen a continuación.

3.3. Transnacionalismo: la teoría de la interdependencia compleja

La obra de Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (1977), acercó una nueva perspectiva de análisis para las relaciones internacionales. Ésta se elaboró en un contexto histórico de profundo cambio en la economía mundial que se ha vuelto más interdependiente, de ascenso de nuevos actores en el escenario internacional (organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONG, etc.) y de nuevos temas de preocupación en la agenda global (ecología y protección del medio ambiente, efectos de la revolución informática, etc.). Precisamente la formulación de la "**teoría de la interdependencia**" emerge como una crítica a las tres premisas centrales del realismo clásico: que los Estados, como unidades coherentes, son dominantes en la política mundial; que la fuerza o la amenaza de su uso es el instrumento más útil y efectivo de la política, y, por último, que existe una jerarquía de temas en la política mundial, encabezada por las cuestiones de seguridad, ya que la seguridad militar (alta política) domina los asuntos económicos y sociales (baja política).

Para Keohane y Nye (1989), las premisas realistas definen un tipo ideal de política mundial caracterizada por: el conflicto entre Estados donde el uso de la fuerza es posible en cualquier momento, la integración política mínima que sólo dura mientras sirve a los intereses nacionales de los Estados más poderosos y la inexistencia o irrelevancia de los actores transnacionales. La supervivencia de los Estados se logra gracias al ejercicio de la fuerza o a la amenaza de su uso y el sistema es estable durante el equilibrio del poder. Según los autores, tanto el realismo como su enfoque de "la interdependencia compleja" son construcciones tipo-ideales, es decir, que muchos casos caerán entre los dos extremos. En algunas situaciones las premisas realistas serán adecuadas, pero frecuentemente la interdependencia compleja ofrece una descripción mejor de la realidad.

Según esta perspectiva, la interdependencia compleja tiene tres características principales. La primera es la existencia de *canales múltiples* que conectan las sociedades, lazos informales y formales entre distintos actores. Además de los Estados, hay otros actores que participan directamente en la política mundial, que se desarrolla a través de canales interestatales (canales normales asumidos por los realistas), transgubernamentales y transnacionales. La noción de relaciones transgubernamentales destaca la importancia de los vínculos entre las burocracias de diversos gobiernos, que son los que en definitiva explican la potencial "falta de coherencia" de la conducta internacional de los Estados y por qué éstos no actúan coherentemente como unidades. Las relaciones transnacionales surgen precisamente porque los Estados no son las únicas unidades que actúan en el escenario mundial, sino que hay nuevos actores no estatales (por ejemplo, las grandes corporaciones multinacionales que operan globalmente como Ford Motors, una ONG como Greenpeace, organizaciones internacionales como ONU). La segunda característica es la *ausencia de jerarquía entre temas*. La agenda interestatal está formada por múltiples cuestiones que no están ordenadas siguiendo una jerarquía clara. La seguridad militar no domina la agenda como sostiene el realismo. Otros temas surgen desde el plano de la política interna, y la distinción entre política interna y externa se desdibuja. La tercera es el *menor papel de la fuerza militar*, porque bajo las condiciones de la interdependencia compleja, los gobiernos no usan la fuerza militar para resolver sus conflictos, ni contra otros gobiernos de la región, ni a causa de los problemas surgidos de la política interna. No obstante, la fuerza puede ser importante en las relaciones de esos mismos gobiernos con gobiernos externos a la región. Bajo la condición de interdependencia compleja la fuerza militar es un recurso altamente costoso para resolver, por ejemplo, desacuerdos en materia económica entre potencias aliadas, dado que todas las áreas temáticas están fuertemente interrelacionadas. Sin embargo, la fuerza podría ser muy importante en las relaciones políticas y militares de esa alianza con un bloque rival (donde no se da la condición de interdependencia compleja). De todas maneras, la supervivencia es el primer objetivo de los Estados y la fuerza es, en última instancia, necesaria para garantizarla, por eso siempre es un componente central del poder nacional, pero su uso queda relativizado.[6]

En una situación de interdependencia compleja entre países industrializados y pluralistas, la percepción de seguridad aumenta y el temor de un ataque mutuo es prácticamente inexistente. Además la fuerza no es un medio apropiado para obtener objetivos de bienestar económico y ecológico, que cada vez son más importantes. No obstante esto, no es impensable un cambio radical que hiciera plausible que el uso o la amenaza de la fuerza militar se aplique por causa de un conflicto económico o en las relaciones entre países industriales avanzados. En ese momento las premisas realistas volverían a tomar fuerza como explicación de los acontecimientos. Pero en la mayoría de las situaciones, los efectos de la fuerza militar son costosos e inciertos. Ahora bien, las superpotencias hacen uso de la amenaza de la fuerza para disuadir ataques de otras superpotencias contra ellas o contra sus aliados y esta capacidad de disuasión puede ser usada también para negociar con sus aliados sobre otros temas. En las relaciones Norte-Sur, en las relaciones entre países del Tercer Mundo y en las relaciones Este-Oeste, la fuerza es a menudo importante.

Estas tres condiciones mencionadas se dan claramente en los conflictos de interdependencia económica y ecológica que caracterizan las relaciones entre países industriales avanzados. Para el realismo, la seguridad militar será el objetivo dominante de los Estados, afectando incluso temas que no están directamente relacionados con la defensa del territorio. Los problemas no militares no sólo estarán subordinados a los militares sino que, además,

serán estudiados por sus implicaciones político-militares. Sin embargo, bajo la interdependencia compleja, los funcionarios, particularmente los de los niveles más bajos, insisten en la diversidad de objetivos del Estado, que variarán según las áreas temáticas. De modo que cada burocracia se centrará en sus objetivos y será difícil mantener una línea de actuación coherente. Además, los actores transnacionales irán introduciendo objetivos diferentes para cada una de las áreas temáticas. Todo ello modificará la distribución de poder y los procesos políticos habituales. A medida que la fuerza militar se devalúa, los Estados fuertes en el plano militar encontrarán dificultades para ejercer su dominio en aquellas cuestiones en las que son débiles. Dado que la distribución de los recursos de poder –como el comercio o el petróleo– es diferente, los tipos de resultados y los procesos políticos variarán de uno a otro tema. Si la fuerza fuera fácilmente utilizable y la seguridad militar fuera el máximo objetivo del Estado, la vinculación entre otros temas y las cuestiones militares aseguraría el dominio permanente de los Estados más fuertes. Pero cuando el uso de la fuerza se devalúa, los Estados fuertes son conscientes de que esa vinculación es poco efectiva.

Tanto los actores internacionales no estatales como las organizaciones internacionales varían según las áreas de incumbencia. Como las vinculaciones de temas son menos efectivas, los resultados de cada negociación serán diferentes. Los enfoques realistas llevan a las autoridades a concentrarse en los temas político-militares pero en la interdependencia compleja, la agenda puede verse afectada por los problemas internos e internacionales creados por el desarrollo económico y otros asuntos nuevos como la protección del medio ambiente. Los grupos internos politizarán nuevos temas, antes considerados nacionales y los introducirán en la agenda interestatal. La distinción entre política interna y política internacional queda desdibujada. Cuánto más cerca se está de la situación de interdependencia compleja, más se verán afectados los resultados de la negociación política por las relaciones transnacionales. Las empresas multinacionales son significativas como actores independientes y los contactos entre burocracias gubernamentales conducen a coaliciones transgubernamentales en torno a una política particular. La idea de que hay un interés nacional se vuelve ambigua, ya que un órgano del gobierno puede perseguir intereses propios con el pretexto del interés nacional. Las organizaciones internacionales también tienen un papel significativo en la política mundial. Frente a la multiplicidad de temas, las coaliciones se forman transnacional y transgubernamentalmente y el papel de las instituciones internacionales en la negociación política ha ido en aumento. Ellas también ayudan a formular la agenda internacional y actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como foros para las iniciativas políticas y los vínculos propiciados por los países débiles. Las organizaciones internacionales son a menudo instituciones útiles para los Estados débiles porque favorecen la constitución de coaliciones de Estados pequeños y poco poderosos.

El enfoque de la interdependencia compleja dio origen a nuevas corrientes teóricas dentro de las RI, que surgieron en los años ochenta y que serán el tema del próximo apartado.

4. LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS EN RI A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

De manera opuesta a lo que ha sido el desarrollo de las RI durante las primeras siete décadas de existencia –básicamente alrededor de muy pocas escuelas dominantes y sostenido por la fe en el progreso teórico– desde mediados de la década del ochenta pero en particular en los años noventa, el panorama académico de las RI comenzó a expandirse incorporando nuevas perspectivas teóricas. Los cambios profundos en el sistema internacional, con el proceso de derrumbe y desmembración de la ex Unión Soviética, y el fin de la Guerra Fría, tuvieron un fuerte impacto en la comunidad académica de las RI, debido a que ninguna de las grandes teorías había sido capaz de predecir estos acontecimientos. Esto generó controversias sobre la aplicabilidad de las teorías, sobre su capacidad predictiva y, en definitiva, sobre su empeño en obtener legitimidad científica aferrándose a métodos que en su mayoría respondían a cánones de cuño positivista.

Este último período abrió una etapa de cuestionamiento sobre los fundamentos teóricos, metodológicos y epistemológicos de la disciplina. En ese contexto general de reflexión crítica se desarrolla lo que algunos denominan como *cuarto debate* en las RI que, como se dijo, incluye: por un lado, el intercambio entre los autores neorrealistas y neoliberales (o institucionalistas); por el otro, el debate elevado por los enfoques "reflectivistas" (teoría crítica, posmodernismos y feminismos recientemente surgidos en RI) que plantean posturas de reestructuración de la disciplina en el marco de la confrontación "racionalidad versus reflectividad". Y, finalmente, como sostiene Mónica Salomón (2002), a estas dos tendencias se suma el intento de alcanzar una síntesis entre los enfoques tradicionales y los reflectivistas, realizado tanto por la teoría constructivista como por la perspectiva de la "sociedad internacional" (escuela inglesa y española de RI). En este apartado se sigue en términos generales el trabajo de Salomón (2002), quien describe ampliamente este proceso.

A principios de los años ochenta comienza un intercambio académico muy fluido entre las reformulaciones del realismo y del liberalismo conocidas ya en la literatura de las RI respectivamente como "neorrealismo" y "neoliberalismo". Como se mencionó, ambos enfoques en sus versiones tradicionales se presentaban como posiciones opuestas, basadas en fuertes tradiciones de pensamiento filosófico-normativas. A diferencia de ello, las actuales conceptualizaciones neorrealistas y neoliberales ya no sólo no se muestran irreconciliables sino que también tienen una agenda de temas comunes que, sin embargo, no impide que sigan existiendo algunas diferencias de enfoque en la manera en que ambos intentan explicar los fenómenos internacionales.

Salomón destaca que el actual diálogo "neorrealismo versus neoliberalismo" tiene como antecedentes el primer debate de entreguerras y el tercer debate de la década del setenta, mencionados anteriormente. Y señala que fue precisamente Robert Keohane, quien encabezó el cuestionamiento transnacionalista al enfoque realista, transformándose en el principal mentor del actual acercamiento entre neorrealismo y neoliberalismo. Para la autora resulta difícil establecer en qué momento el debate realismo-transnacionalismo se convirtió en el debate neorrealismo-neoliberalismo, y que probablemente haya habido una superposición entre ambos. Aun así considera posible diferenciar el "tercer debate" del "cuarto debate" a partir de tres cuestiones clave: la primera fue la renuncia del transnacionalismo de Keohane a crear un "paradigma alternativo" al realismo, que ya se hizo mención; la segunda era la propuesta de integrar teorías provenientes de la tradición realista y de la tradición liberal en un

enfoque multidimensional que daría como resultado el concepto de "régimen internacional"; y finalmente, la tercera era el acercamiento de posiciones, consecuencia de la reformulación del realismo en neorrealismo y del enfoque transnacionalista en (neo)liberalismo institucional (Salomón, 2002).

Fue el propio Keohane (1983b) quien propuso integrar las distintas agendas de investigación en un enfoque multidimensional. La idea era incluir diversos aportes como núcleo de ese nuevo enfoque de la política mundial en tres direcciones, a saber: uno de ellos sería el propio neorrealismo de Waltz; otro sería un programa de investigación centrado en el análisis de las instituciones y reglas internacionales; y un tercero se ocuparía de teorías de política interna, de toma de decisiones y de procesamiento de la información que tendría la función de conectar las dimensiones internas e internacionales.

Por su parte, la propia corriente transnacionalista asumía un nuevo programa de investigación estructural, distinto de las anteriores posturas porque adoptaba algunas de las premisas del (neo)realismo, aunque con ciertos matices, por ejemplo, que los Estados debían seguir siendo los principales actores internacionales, aunque no los únicos. A ellos les reconocía la virtud de actuar racionalmente, si bien limitados por la información incompleta y sus preferencias inmutables como la búsqueda de poder e influencia por diferentes vías. (Keohane, 1983b).

Pero, sin duda, el centro de interés de esta corriente –que el propio Keohane llamó "institucionalismo liberal" (1984)– es el estudio de las reglas e instituciones internacionales. Un estudio que en sentido amplio incluye todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales. La premisa que estimula su abordaje en esta dirección consiste, elementalmente, en que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (algo que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural). En esa línea es que Keohane definió las instituciones como *"conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas"* (1989: 2-4). A su vez, las instituciones pueden ser de tres clases:

- **a.** organizaciones gubernamentales (deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados, con carácter burocrático y reglas explícitas) y no gubernamentales;
- **b.** regímenes internacionales (instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos pero con un nivel de institucionalización menor que las organizaciones), y
- **c.** convenciones (situaciones contractuales que comportan reglas implícitas que configuran las expectativas de los actores) (Keohane, 1989: 2-4).

A pesar de que el pesimismo realista y el énfasis liberal en las posibilidades de cooperación continúan presentes en los actuales neorrealismo y neoliberalismo, se ha mantenido un valioso intercambio teórico entre ambas corrientes. Dos han sido los temas principales de la agenda común: uno, la discusión sobre la teoría neorrealista de Waltz y el otro, la discusión sobre los efectos que tienen las instituciones internacionales sobre el comportamiento de los Estados en un contexto de anarquía internacional. El interrogante es si *"pueden o no compensar las instituciones internacionales los efectos de la anarquía. Los neoliberales sostienen que sí y los neorrealistas que no, ambos basados en sus tradiciones de pensamiento respectivas. Pero lo importante es que ambos grupos están dispuestos a confirmar la validez de sus supuestos a partir de la confrontación de teorías y de hechos"* (Salomón, 2002: 8).

Los trabajos reunidos en *Neorealism and Neoliberalism*, editado por David Baldwin (1993), sintetizan el contenido del debate cuyas principales divergencias pueden resumirse en seis puntos (Salomón, 2002: 8):

1. Anarquía internacional. Para los neorrealistas, la anarquía plantea constricciones al comportamiento estatal mucho más importantes que las admitidas por los neoliberales.

2. Cooperación internacional. Según los neorrealistas, la cooperación internacional es más difícil de lograrse, más difícil de mantenerse y más dependiente de las relaciones de poder de los Estados que lo que afirman los neoliberales.

3. Beneficios absolutos/relativos, núcleo del debate a principios de los años noventa. Los neorrealistas sostenían que los Estados, al iniciar la cooperación con otros, buscan ante todo mejorar su *posición relativa* frente a los demás, ya que a los Estados, más que obtener ganancias, les interesa mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. Temen que otros Estados puedan obtener ganancias mayores que ellos en la cooperación (superarlos en ganancias relativas) y ese temor a que la cooperación con otros Estados aumente su superioridad es lo que impediría la cooperación a largo plazo. Los neoliberales no negaban que en determinadas condiciones la cooperación podía verse dificultada por la preocupación de los Estados por los beneficios relativos, pero consideraban que en general prevalecería el deseo de obtener *beneficios absolutos*.

4. Prioridades en los objetivos estatales. Para ambos enfoques, tanto la seguridad como el bienestar económico son metas importantes, pero difieren sobre cuál de ellas es prioritaria para los Estados. Los neorrealistas, como los realistas clásicos, ponen el énfasis en la seguridad mientras que los neoliberales sostienen que las prioridades económicas son básicas para los Estados.

5. Capacidades e intenciones. Los neorrealistas, igual que los clásicos, consideran que la distribución de recursos (capacidades) entre los Estados es lo que mejor explica su participación en esquemas de cooperación con otros Estados. Los neoliberales argumentan que la sensibilidad de los Estados con respecto a las ganancias relativas de los demás se ve muy influenciada por las percepciones que se tengan sobre las intenciones de esos Estados. Las ganancias relativas obtenidas por Estados enemigos serían mucho más preocupantes que las que consiguen los aliados.

6. Papel de los regímenes y las instituciones. Para los neoliberales éstos reducen los efectos que tiene la anarquía sobre la cooperación. Sin negarlo, los neorrealistas consideran exagerado el papel que atribuyen los neoliberales a regímenes e instituciones.

Uno de los productos del debate entre neoliberales y neorrealistas es la estructuración del área o subdisciplina de la Economía Política Internacional, que tiene a Robert Gilpin como uno de sus principales referentes. Otro es el propio concepto de *régimen internacional,* que es casi exclusivamente un producto del diálogo neorrealismo-neoliberalismo, y que se manifiesta en el acuerdo que alcanzaron sobre la definición de régimen internacional, consensuada en 1983 entre ambas corrientes y que aparece en la obra editada por Steven Krasner:

> *Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en*

> *un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específica. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas* (Krasner, 1983: 2).

Un tercer resultado del diálogo es el intento de construir una teoría general de las RI sobre la base del neorrealismo y de aportes del neoliberalismo institucional que es la propuesta del "realismo estructural", de Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little (1993). Estos autores aceptan los presupuestos "duros" del realismo pero con modificaciones; comparten con los neoliberales institucionalistas y con los teóricos de la sociedad internacional, la idea de que la anarquía puede dar lugar a una cooperación sostenida, no sólo coyuntural; y comparten con los constructivistas la importancia de los factores sociocognitivos en las interacciones de los Estados en el sistema internacional. Esta nueva teoría de "realismo estructural" debe diferenciarse del neorrealismo de Waltz. Parte de la misma base común al neorrealismo y neoliberalismo institucional, esto es, Estados como principales actores, con carácter racional y unitario, actuando en función del poder y calculando sus intereses también en función del poder. Lo único que este realismo estructural sí retoma de Waltz son algunas de sus definiciones, pero precisamente para criticarlas y dar un paso más en la construcción de la teoría. Por ejemplo, propone ciertas modificaciones importantes a las premisas neorrealistas:

1. una definición de estructura menos rígida que la de Waltz y aplicable a sectores diferentes que los estrictamente políticos, que divide los niveles de la estructura en profunda y distributiva, así como también la separa del nivel de las unidades (Buzan, Jones y Little, 1993);
2. sugieren desagregar el concepto de poder (poder militar, poder económico, poder ideológico, etc.) para explicar situaciones en las que determinadas estructuras de poder se mantengan inalterables y, en cambio, otras varíen;
3. proponen un nuevo nivel de análisis, el de la "capacidad de interacción" entre las unidades.

Desde la perspectiva de estos autores, una teoría de estas características permite explicar las situaciones de transformación del sistema internacional y, por lo tanto, el fin de la Guerra Fría, el defecto más señalado del neorrealismo. Para ello es básica la desagregación del concepto de poder en distintas capacidades. Así, el fin de la Guerra Fría se conceptualizaría como un cambio en la estructura distributiva de poder, en la que el poder económico permanece inalterable mientras que el poder político y el militar se distribuyen de una manera nueva. Al igual que Keohane, Buzan encuentra que el neorrealismo es atractivo por su relativa coherencia intelectual y considera que es un buen punto de partida para construir un marco teórico unificado de las RI (1996: 62-63).

4.1. El debate "racionalismo vs. reflectivismo"

Hay nuevos enfoques que surgieron recientemente en el panorama teórico de las RI orientados en general a la "reestructuración" de esta disciplina. Estas nuevas corrientes cuestionan muchos aspectos epistemológicos, metodológicos y gnoseológicos de las teorías dominantes en RI. En general, tienen en común que están en desacuerdo con el modo en que los enfoques más aceptados en este campo llevan a cabo los estudios sobre los fenómenos

internacionales. Como se mencionó, son parte del **cuarto debate** en el mundo académico de esta disciplina y debe entenderse como una confrontación de naturaleza diferente al diálogo "neorrealismo vs. neoliberalismo".

En 1989 Keohane identificó una nueva fractura que, a su entender, dividía el campo de las RI: de un lado situó a las teorías "racionalistas", que consideran posible juzgar objetivamente los comportamientos, como el realismo/neorrealismo y el liberalismo/neoliberalismo (enfoques tradicionales). Del otro lado ubicó las teorías que llamó "reflectivistas" (*reflectivist*), y que algunos llaman "pospositivistas", aludiendo al posicionamiento crítico de varios de ellas frente a la manera "positivista" de entender la ciencia y que otros autores llaman "teorías críticas" en general (Salomón, 2002: 11). La denominación de "enfoques reflectivistas" de Keohane tiene la ventaja de que no parece señalar a ninguno de estos enfoques en particular y además la usan también algunos autores que se identifican con esas corrientes, como por ejemplo Steve Smith (1995, 1997). Según Keohane, los autores "reflectivistas" tienen en común una profunda desconfianza hacia los modelos científicos para el estudio de la política mundial; la aplicación de una metodología basada en la interpretación histórica y textual y la insistencia en la importancia de la reflexión sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial. Asimismo, Keohane sostuvo que los enfoques "reflectivistas" eran marginales en la disciplina y que lo seguirían siendo si no desarrollaban programas de investigación empíricos concretos que contribuyeran a clarificar las cuestiones centrales de la política mundial. De algún modo reclamaba centrarse "*en pocas cosas pero relevantes*".

Un importante elemento en común de los enfoques reflectivistas es su consideración de las relaciones internacionales como un conjunto de fenómenos construidos socialmente según la terminología de Berger y Luckmann (1966).[7] Sin embargo, los enfoques reflectivistas están más unidos por lo que rechazan que por lo que aceptan. A pesar de lo diferentes que son ontológica y epistemológicamente, tienen en común el rechazo de la presunción positivista de que la meta de la ciencia social es identificar relaciones causales en un mundo objetivo. Estas nuevas perspectivas no aceptan que sea posible separar el sujeto del objeto, ni distinguir entre la investigación normativa por un lado y la investigación empírica científica por el otro (Smith, 1995: 24-6). Los pospositivistas están intentando "reconstruir" la disciplina tradicional y las relaciones que ésta estudia, mediante la revisión de los supuestos fundamentales. Ellos cuestionan las bases del conocimiento que suelen denominar "positivista": la posibilidad de formular verdades objetivas y empíricamente verificables sobre el mundo social; cuestionan si el conocimiento puede o no fundarse en bases reales y si es posible elaborar una ciencia "neutral". Estos autores niegan el postulado positivista de que es posible hablar sobre un mundo entendido como objeto de estudio, desde la posición de un observador neutral imparcial. Y sostienen que de algún modo deben dejarse lugar a nuevas voces para alcanzar la madurez científica en el sentido de que la diversidad de enfoques sea compatible con la racionalidad y la objetividad (Tickner, 2001: 652). Por otra parte, muchos autores consideran que la disciplina está demasiado involucrada en los intereses de los Estados Unidos en materia de seguridad como para ofrecer alguna interpretación significativa de la política mundial (Tickner, 2001: 652). Es sobre estas críticas que se reclama la "reestructuración de las RI".

Como lo sugiere Salomón (2002), se suele colocar en esta corriente cuatro enfoques reflectivistas: la teoría crítica, los posmodernismos, los feminismos y el constructivismo (también reflectivista), aunque este último se ubica más en el campo de los intentos recientes por aproximar posiciones y efectuar una síntesis entre las teorías de las RI.

4.2. Las teorías críticas

La **teoría crítica en RI** intenta abordar los fenómenos mundiales desde aproximaciones elaboradas en el marco de la teoría crítica sociológica de la *escuela de Frankfurt* (Horkheimer, Adorno, Marcuse y Fromm) y de su principal exponente más reciente, Jürgen Habermas. Los primeros ensayos sobre RI de esta corriente aparecieron a principios de los años ochenta, y correspondieron a Richard Ashley (posteriormente vinculado al pensamiento posmoderno en RI) y Robert Cox. En términos generales, los marcos conceptuales de la escuela de Frankfurt se han usado para cuestionar la capacidad explicativa del realismo y, sobre todo, la del neorrealismo. Para Ashley (1981, 1984) el neorrealismo de Waltz no se caracteriza, como afirma, por su objetividad científica, sino por ser una perspectiva ideológica basada en un único interés cognitivo: el del conocimiento técnico o el de la metodología de control (Salomón, 2002).

Por su parte, Cox también desarrolló una perspectiva teórica que rechaza los enfoques de las corrientes dominantes en RI. Tanto los neorrealistas como los neoliberales y las alternativas más radicales de las teorías del sistema mundial (cuyo referente central es Immanuel Wallerstein), son rechazadas porque asumen que los rasgos básicos del sistema internacional son constantes. El neorrealismo sostiene que los Estados son los únicos actores importantes, el neoliberalismo institucional afirma que los Estados, en tanto actores más importantes, usan los regímenes internacionales para lograr sus intereses, y las teorías del sistema mundial lo definen como compuesto por centro, semiperiferia y periferia. Como resultado de estas visiones, el cambio estructural no puede ser conceptualizado. Además, para Cox estos enfoques tradicionales contribuyen a mantener constantes las relaciones sociales y de poder existentes, y sus desigualdades inherentes. La teoría crítica de Cox, por el contrario, no considera las instituciones y las relaciones sociales y de poder como establecidas, sino que las pone en cuestión, para indagar sobre sus orígenes y preguntarse si ellas podrían estar en proceso de cambio (1981). Este enfoque analiza cómo emergieron los órdenes mundiales existentes y cómo se establecieron las normas, instituciones y prácticas dominantes, no como fin en sí mismo, sino para identificar las fuerzas capaces de desarrollar un proyecto emancipatorio que construya un nuevo orden mundial más justo. Al igual que otras aproximaciones posposivistas, reconoce que *"la teoría siempre es para alguien y para algún propósito"* (Cox, 1981: 127). Pero para Cox, una teoría crítica de las RI debería ocuparse, ante todo, del cambio en el orden mundial (1987).

Cox desarrolló su teoría crítica de la hegemonía, del orden mundial y del cambio histórico en dos artículos seminales (Cox 1981; 1983). Estos trabajos se situaron dentro de la problemática de la transformación social del materialismo histórico y estaban atravesados en gran medida por la obra de Antonio Gramsci (de allí que sea identificado también como un neo-gramsciano). El énfasis estaba puesto en la construcción de hegemonía, que se establece inicialmente por fuerzas sociales que ocupan un lugar de liderazgo dentro del Estado, pero que se proyecta externamente a escala mundial. Según esta visión, la hegemonía está basada en un amplio consentimiento, manifestado en la aceptación de ideas y apoyado por recursos materiales e instituciones. En este sentido la hegemonía se convierte en algo más que la simple dominación estatal. Dentro de un orden mundial, una situación de hegemonía puede prevalecer *"basada en una conjunción coherente entre una configuración de poder material, la imagen colectiva prevaleciente de un orden mundial (incluyendo ciertas normas) y un conjunto de instituciones que administran el orden con cierta apariencia de universalidad"* (Cox, 1981: 139). En consecuencia, la hegemonía es una forma de dominación, pero se refiere más a un

orden consensuado, de modo que la dominación de un estado poderoso puede ser necesaria pero no es condición suficiente de hegemonía (Cox, 1981: 139).[8]

Esta teoría destaca la importancia de los cambios en las relaciones de producción en tanto logran generar nuevos actores que impactan en el orden mundial, operando dentro y a través de formas particulares de Estado. La obra de Cox surge en el contexto histórico de un mundo sometido a profundos cambios estructurales: el fin del régimen monetario mundial establecido en la posguerra por el Sistema Bretton Woods y sus efectos en la economía global.

Algunos autores han propuesto a la teoría crítica, en sus distintas manifestaciones, como *"la nueva etapa en el desarrollo de la teoría de las RI"* (Hoffman, 1991: 37). Pero los propios teóricos críticos han sido más cautos señalando que el objetivo no es la reestructuración de un nuevo paradigma sino *"una invitación a todos los analistas sociales a reflexionar sobre los intereses cognitivos y los supuestos normativos que presiden su investigación"* (Linklater, 1992: 91).

4.3. Los posmodernismos

La **perspectiva "posmoderna"** arribó a fines de los años ochenta al campo de las RI. Se basa en la oposición general a la cosmovisión iluminista y deriva de los principales postulados de la escuela francesa de estudio de la literatura y el lenguaje (Jacques Derrida, Michel Foucault, Jean-François Lyotard, Roland Barthes y Jean Baudrillard). No es una teoría en el sentido positivista de proveer explicaciones causales de los fenómenos sociales. De sus antecedentes en la lingüística, se explica la idea que la realidad social es creada a través del discurso, que nunca se puede arribar a una única lectura verdadera de un texto o de un hecho, sino a múltiples interpretaciones y que ningún concepto puede en consecuencia tener un último e inequívoco significado. Los posmodernos cuestionan "lo dado" e intentan revelar cómo el discurso impone significados y una estructura de valores que es socialmente construida e históricamente arbitraria. Ellos rechazan la noción de objetividad y las premisas sobre las que descansa la mayoría de las disciplinas de RI (Sterling-Folker, 2006: 158).

En el campo que aquí interesa, el primer aporte inscripto claramente en el posmodernismo es el de James Der Derian y Michael Shapiro, *International / Intertextual Relations* (1989). Pero la obra más "disidente" de las teorías dominantes y que marcó la entrada del posmodernismo fue el número especial de la revista *International Studies Quarterly* editado por Richard Ashley y R. B. J. Walker en 1990.[9] Aunque no logró establecerse como una "teoría" o una "escuela" posmoderna en RI, sí se observa una presencia regular de contribuciones en revistas especializadas, como el número especial de *Millennium*, "Images and Narratives in World Politics" de 2001, dedicado completamente a esta perspectiva.

El posmodernismo constituye más un enfoque crítico que una teoría, su principal ventaja es precisamente la crítica, desafiar y cuestionar las creencias más fundamentales. Rechaza la posibilidad de conocer el mundo y por lo tanto de "teorizar" sobre él. Su postura radicalmente anticientífica hace que desconfíen de las clasificaciones, las categorizaciones y de todos los esfuerzos dirigidos a encontrar verdades universales, un empeño que consideran incompatible con la pluralidad, la diversidad y la diferencia en todas las dimensiones de la vida social por la que aboga (Salomón, 2002). Los posmodernistas están interesados en revelar esas estructuras de valores para desenmascarar, por ejemplo, el grado en que la identidad individual ha sido impuesta, cómo los "otros" han sido definidos y excluidos política y económicamente por tal imposición, y el grado en que la violencia contra esos "otros" es sancionada sobre la base de esa identidad diferente. Ellos hacen eso desentrañando los significados implícitamente asu-

midos en los textos, ya sea de los decisores políticos o de otros académicos de las RI (Sterling-Folker, 2006). Por eso analizan los "textos" o narrativas (Derrida, 1986), los discursos, para hurgar en las premisas, presuposiciones y sesgos que subyacen a las teorías que pretenden ser universalistas, pero no creen que sea posible llegar a una "representación verdadera" de las relaciones internacionales (Salomón, 2002).[10] Se trata entonces de revelar las estructuras discursivas para desentrañar el poder y el sometimiento que subyace a ellas, pero permanece siempre en la condición posmoderna en la cual la "verdad" es una construcción social. En la medida en que la realidad social es creada por la imposición de significados que incluyen sometimiento e injusticia social, éstos son continuamente reproducidos acríticamente como si fueran inevitables (Sterling-Folker, 2006: 159).[11]

En cuanto al contenido de los trabajos posmodernos, las críticas a las teorías tradicionales en RI (particularmente el realismo clásico y el neorrealismo) son sus temas preferidos. También hacen la reinterpretación, en clave deconstructivista o genealógica, de autores clásicos del pensamiento internacional. Pero la mayoría de los análisis deconstructivos no tienen como objeto obras concretas sino las relaciones internacionales en general, donde se suelen identificar y problematizar dicotomías como soberanía/anarquía, identidad/diferencia, inclusión/exclusión, que son las que aparecen con mayor frecuencia (Salomón, 2002). Con respecto a la soberanía, por ejemplo, se la trata como una concepción de comunidad basada territorialmente que demanda lealtad de sus ciudadanos, y es un momento fundante de la política en sí misma, porque constituye un punto de ruptura que diferencia entre comunidad y anarquía (Dunne, 2001: 86) y es lo que hace posible en definitiva la existencia de la política internacional bajo el orden westfaliano (Weaver, 1996: 167-169).[12]

Los análisis sobre instituciones y acontecimientos internacionales son también concebidos como análisis de "textos", como es el caso de la obra de James Der Derian (1987), *On Diplomacy,* donde analiza el "guión" de la "institución diplomática" a través de diferentes textos aplicando el método genealógico, es decir, analizando las relaciones de los diferentes discursos con el poder en diferentes etapas históricas, interpretando sus orígenes y sus cambios. En su obra *Antidiplomacy* (1992), Der Derian adopta en cambio el método semiológico o deconstructivista donde analiza cómo unos "guiones" determinados establecen límites y crean identidades, utilizando tanto fuentes de ficción (novelas de espionaje, películas de ficción, tiras cómicas) como fuentes reales (archivos diplomáticos, informes de la CIA) (Salomón, 2002).

Algunos aportes posmodernos logran poner en duda la coherencia y los fundamentos de los discursos tradicionales y permiten, por lo tanto, incrementar nuestro conocimiento sobre las relaciones internacionales. El problema es que los posmodernos no admiten que ello sea posible porque las propias interpretaciones que proponen no son, desde su punto de vista, más "válidas" que las que rechazan (Salomón, 2002). Los posmodernos no buscan reemplazar la "metanarrativa" que están examinando o construir una alternativa. Ellos asumen que nunca se puede conocer la realidad o describirla exactamente, y en consecuencia hay un número infinito de formas de interpretar el mismo texto o evento, y que todos ellos son de igual interés o valor. Este relativismo pospositivista, y de algún modo la resignación ética que expresa, es lo que más críticas ha suscitado por parte de los académicos tradicionales. No obstante, algunos sostienen precisamente lo opuesto, porque son los posmodernos los que intentan revelar el modo en que las perspectivas teóricas dominantes aceptan como naturales la violencia, la pobreza y el sometimiento en la política mundial, en lugar de oponerse a ellas. También se

les ha cuestionado la capacidad de estos enfoques de proporcionar explicaciones sustantivas de acontecimientos mundiales, porque suelen enfocarse en aspectos que son considerados por los académicos de corrientes tradicionales como triviales o desconectados de las relaciones internacionales (Sterling-Folker, 2006).

4.4. Feminismos y RI

Los **enfoques feministas en RI** también aparecieron a fines de los años ochenta y derivan de múltiples campos de estudios, de modo que siempre han sido un acercamiento multidisciplinario. Al principio fue tratado con escepticismo y resistencia dentro de la comunidad académica de RI. La primera obra sobre las mujeres y las RI apareció en un número especial de *Millennium,* en 1988 y posteriormente en 1990, se creó una sección sobre teoría feminista y estudios de género en la *International Studies Association* (ISA). Los referentes más destacados de este enfoque son Cynthia Enloe, Spike Peterson, Christine Silvester y Jo Ann Tickner, quienes construyeron la comunidad académica dedicada a la teorización feminista sobre RI y elaboraron un conjunto de escritos programáticos que todavía son punto de referencia para los desarrollos teóricos de hoy día.

No toda la teoría feminista en RI es pospositivista, pero el arribo del enfoque feminista y el posmoderno en la disciplina norteamericana se produjeron al mismo tiempo. Algunos de los primeros trabajos feministas en RI eran positivistas y trataban sobre el estudio empírico de la mujer en posición de liderazgo en la política mundial. Se los llamó "feminismo liberal" porque se guiaban por la pregunta central de ¿dónde están las mujeres, qué lugar ocupan? y tendían a asumir que la marginación política y económica de las mujeres podría superarse simplemente incrementando su involucramiento en los procesos políticos existentes. Esta inclinación inicial generó alguna confusión dentro de la academia de las RI sobre el enfoque feminista, porque inicialmente se creyó que se trataba simplemente de la recolección de datos sobre el status de las mujeres en la política mundial y que todas las teorías feministas suscribían al objetivo de aumentar la representación para terminar con la discriminación.[13] Otra confusión se generó alrededor de la discutida inclinación pacífica de las mujeres. En efecto, algunas académicas sostienen que las mujeres son innatamente más pacíficas que los hombres, pero una vasta mayoría de académicas feministas en RI consideran lo contrario. En consecuencia, las teorizaciones feministas no pueden ser caracterizadas por la simple ecuación entre participación de las mujeres en relaciones internacionales y fin de las guerras (Sterling-Folker, 2006: 243).

La otra corriente feminista más posmoderna se preocupa por la cuestión de género y de cómo los roles de géneros son construidos socialmente.[14] Es la identidad de género y no la identidad sexual el foco primario en la literatura feminista en RI. Es decir que no se ocupa tanto de la posición de las mujeres como del concepto de género: la construcción social de las diferencias entre hombres y mujeres. Los roles de género son construidos socialmente y el objetivo es problematizar esto que está establecido como una verdad social e históricamente construida (Sterling-Folker, 2006: 245). Las autoras posmodernas analizan los tipos de papeles sociales para hombres y mujeres que se construyen en las estructuras y procesos de la política mundial y desenmascaran los múltiples mecanismos de opresión (dando particular relevancia al género), responsables de la violencia –estructural y directa– en el sistema político-económico global (Salomón, 2002). La literatura feminista argumenta que el concepto de género indica una relación interdependiente entre lo masculino y lo femenino, y que los atributos de cada uno siempre son definidos en relación con el otro. En consecuencia las teorías feministas en RI no se

refieren simplemente a las mujeres, sino a la interdependencia de lo masculino y lo femenino como categorías socialmente construidas que moldean el modo en que conocemos y experimentamos el mundo (Sterling Folker, 2006: 246). Algunas de las características principales que derivan de la construcción social de las diferencias entre hombres y mujeres son las distintas percepciones que ambos géneros poseen de los elementos que se estudian en las relaciones internacionales, por ejemplo, la percepción sobre las amenazas, la seguridad, el bienestar, etc. En este sentido, las posturas feministas critican la idea de amenazas y seguridad como conceptos estrictamente militares o el bienestar como un ideal estrictamente económico. Estas diferentes percepciones masculinas y femeninas permiten ejemplificar los cambios de visión propuestos por el feminismo y sus implicancias en el desarrollo de la política internacional. En este contexto, resulta más apropiado caracterizar al feminismo en RI como el estudio de las dificultades y aportes diferenciales del género en la política mundial (Sterling-Folker, 2006: 246).[15]

Desde el punto de vista epistemológico es difícil categorizar las teorías feministas porque frecuentemente experimentan con ideas alternativas, metodologías y epistemologías propuestas por otras variantes. Mientras algunas aproximaciones podrían distinguirse fácilmente de acuerdo con su foco, no podrían categorizarse de acuerdo con sus compromisos epistemológicos, porque utilizan tanto epistemologías positivistas como pospositivistas. Por otro lado, el desarrollo de lo que es considerado una epistemología exclusiva del feminismo, "punto de vista feminista" (*standpoint feminism*) tampoco puede ser asignado a una variante particular de las teorías feministas en RI.[16] La perspectiva "punto de vista feminista" ha sido usada tanto por variantes de feminismo posmoderno como del feminismo liberal, y pretende reinterpretar la teoría y la práctica de la disciplina a través de una lente feminista. Según su postura, el marco conceptual de las RI está "marcado por el género" y refleja valores y preocupaciones esencialmente masculinas. La autora más representativa de las posturas de "punto de vista feminista" en RI es Jo Ann Tickner (1988).[17]

La diversidad es una de las características de la corriente feminista en RI, pero lo que une a todas las variantes de este enfoque es que investigan en qué medida el rol de las mujeres y el género en los procesos políticos, económicos y sociales han sido ignorados dentro de la disciplina de las RI. Su meta es destruir dos mitos alrededor del género: uno que las diferencias de género son "naturales" y en consecuencia están fuera del análisis político; el otro, que el género no tiene ninguna relación con los eventos y procesos internacionales (Sterling-Folker, 2006: 250).

A los enfoques feministas se les ha criticado que sus teorías no apuntan a las cuestiones "reales" de las relaciones internacionales. A lo que ellos han respondido que los temas considerados habitualmente como centrales, contienen un bagaje muy denso de categorías y conceptos "dados", que no son neutrales y que reflejan juicios de valor, intereses específicos y jerarquías de poder. En consecuencia, sería necesario cuestionar en sí mismo, por qué temas como relaciones interestatales, seguridad nacional o poder económico tan importantes para el estudio de las relaciones internacionales, no podrían abordarse desde una perspectiva feminista. Además critican que se ignore el papel destacado que ocupan las mujeres en todas esas actividades. Pero a pesar de que estas posturas defienden la perspectiva de género dentro de la disciplina, no son muy optimistas con respecto a que la disciplina pueda o vaya a cambiar. Con todo, a pesar de éstas y otras objeciones, en los últimos años la problemática específica de la mujer ha recibido más atención que en el pasado dentro de este campo, como demuestra la inclusión de capítulos relativos a ella en manuales y obras generales de RI (véase por ejemplo Baylis y Smith, 1997).

4.5. Los intentos de síntesis: el constructivismo y la escuela inglesa

Dentro de este panorama de dispersión teórica, han comenzado a aparecer algunos intentos de síntesis. Como sugiere Salomón (2002), la separación entre racionalistas y reflectivistas se estaría empezando a acortar, con aproximaciones reflectivistas (constructivismo) al campo racionalista y aproximaciones racionalistas (escuela inglesa) al terreno reflectivista.

4.5.1. EL CONSTRUCTIVISMO

Aunque el constructivismo es un enfoque teórico relativamente nuevo, se ha convertido en una de las corrientes más prometedoras. No fue sino hasta fines de los años ochenta que ingresó en la disciplina de RI como una perspectiva teórica diferente y desde entonces ha crecido rápidamente hasta ocupar un lugar destacado. El constructivismo o constructivismo social se extendió rápidamente a raíz del fin de la Guerra Fría, y el impacto que esto tuvo dentro de la disciplina, debido a que la mayoría de las teorías no habían podido anticipar ni el hecho histórico ni la velocidad con la que ocurrió. Sin duda estas circunstancias abrieron la puerta a nuevos enfoques teóricos dentro de las RI (Sterling-Folker, 2006: 115). Una ventaja del constructivismo es que contempla la posibilidad de un cambio rápido y profundo en el sistema mundial, como queda plasmado en las palabras del representante más influyente de esta corriente, Alexander Wendt, *"la anarquía es lo que los Estados hacen de ella"* (Wendt, 1992: 395). Como crítica al realismo sostiene que la anarquía, la lucha por el poder, los dilemas de seguridad y la guerra no son rasgos inevitables de la política mundial. Para el constructivismo, los hombres crean sus propios dilemas de seguridad y su competencia al interactuar de un modo particular con otros, y esos resultados acaban por parecerles inevitables. Si cambiara la calidad de la interacción, nosotros podríamos percibir a los otros como potenciales amigos, no como enemigos y el resultado internacional sería diferente (Sterling-Folker, 2006: 116).

La base de estas ideas está en el estudio de la formación de la identidad y cómo la interacción social produce identidades sociales. Los constructivistas observan que nuestras identidades e intereses no existen separadamente de la situación social en la cual son construidos. Tanto los actores como los intereses y las identidades dependen del contexto en el cual ellos se encuentran, es decir, que las identidades y los intereses son socialmente construidos por la forma particular en la que interactuamos unos con otros (Sterling-Folker, 2006: 116). Por supuesto, la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas. Pero los constructivistas se interesan especialmente por saber cómo los seres humanos imponen significados compartidos de objetos y acciones, "significados intersubjetivos", por medio de los cuales producen colectivamente sus propias realidades.

Esos significados colectivos y las identidades e intereses sociales pueden con el tiempo cristalizarse de tal modo que otras alternativas se vuelvan inimaginables.[18] Al interactuar también compartimos una noción común de lo que la relación establece y actuamos en una forma particular que refuerza nuestras expectativas. Al hacer eso, reforzamos una institución social establecida que existe independientemente de nuestra participación en ella.[19] De manera que nosotros también participamos dentro de una gran estructura social sobre la cual tenemos poco control, y al participar en ella estamos reforzando sus instituciones sociales establecidas. En suma, somos agentes libres que podemos crear nuestras instituciones sociales y, sin embargo, estamos también restringidos por las estructuras sociales que creamos a partir

de nuestro libre accionar. Esto es lo que los constructivistas llaman el problema de la codeterminación o el debate agente-estructura, que de algún modo también está presente en otras perspectivas teóricas (posmodernismo, teorías críticas y algunas variantes del feminismo) pero que fue el constructivismo el que lo llevó a ocupar un lugar importante dentro de la teoría de RI. Por eso, teniendo en cuenta sus intereses y fuentes analíticas, el constructivismo ha sido ubicado junto a otros enfoques pospositivistas en la disciplina como un ejemplo de reflectivismo (Sterling-Folker, 2006: 117-118). No obstante, se diferencia del resto por su postura contemporizadora ante los enfoques racionalistas y porque su agenda de investigación parte de las carencias de los enfoques tradicionales (incluyendo los neorrealistas y neoliberales), particularmente sobre los factores socio-cognitivos (Salomón, 2002).

En 1987, Alexander Wendt ya había planteado lo central de la problemática constructivista: la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987).[20] Otros autores que se incluyen en el núcleo constructivista son Emmanuel Adler y Peter Katzenstein. Todos estos autores aceptan la denominación de constructivistas a pesar de sus diferencias. Es posible categorizar a las variantes constructivistas de acuerdo con sus diferencias epistemológicas, pero en general muchas de ellas buscan ocupar un espacio intermedio entre el positivismo y el pospositivismo (Adler, 1997). Para Wendt el constructivismo es una perspectiva capaz de contribuir al debate entre neorrealistas y neoliberales, reforzando los argumentos neoliberales, y a la vez capaz de acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas (Wendt, 1992: 394). En su visión, las posiciones neoliberales, que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía, se verían reforzadas si contaran con una teoría que explicara la transformación de las identidades e intereses de los actores (que los neorrealistas y los neoliberales consideran como elementos fijos) por parte de los regímenes e instituciones (Salomón, 2002). En verdad los análisis constructivistas se distinguen menos por su metodología y epistemología que por los tópicos o materias que han explorado, al legitimar objetos de estudios que habían sido ignorados dentro de las RI, tales como la cultura y la formación colectiva de la identidad (Sterling-Folker, 2006: 118).

La identidad que ha recibido más atención es la referida al Estado-nación. Los constructivistas sostienen que la interacción entre Estados-naciones puede conducir al desarrollo de identidades tales como la de competidor-rival, o la de amigo-aliado, que se refuerzan con el tiempo y la interacción continuada, y que parece confirmar a la identidad como verdadera.[21] Sin embargo, mucho de lo que se considera como estructuras inmutables en RI son en verdad relaciones sociales, que dependen en gran medida de cómo piensan los Estados sobre ellas y cómo interactúan entre ellos.[22] Si el constructivismo pudiera demostrar que todas las instituciones más establecidas están basadas en significados colectivos, entonces sería posible que esos significados cambiaran y en consecuencia muchas de las estructuras presentes en las relaciones internacionales consideradas establecidas, podrían cambiar también (Adler, 1997: 322). Wendt ha planteado un conjunto de hipótesis que sugirió explorar empíricamente, una agenda de investigación cuyo objetivo sería evaluar las relaciones causales entre prácticas e interacciones (variable independiente) y las estructuras cognitivas en el nivel de los Estados individuales y los sistemas de Estados (variable dependiente). Esto equivale a explorar la relación entre lo que los actores *hacen* y lo que *son*. Aunque sugirió partir de la idea de la constitución mutua entre agentes (actores) y estructuras, subrayó que no es una idea que pueda ayudar demasiado: lo que hay que averiguar es *cómo* se constituyen mutuamente (Wendt, 1992: 425; Salomón, 2002).

Los constructivistas se han interesado también en explorar el rol que las ideas, las normas y la cultura tienen al promover el cambio estructural. Para intentar demostrar cómo las instituciones configuran los intereses de los actores suelen utilizar estudios de caso que incluyen análisis de textos de decisores políticos, entrevistas, etc., sin dejar de recurrir a las estadísticas y a otros métodos formales. Algunos estudios de caso tratan del papel de las organizaciones internacionales en los procesos de reconfiguración de intereses estatales, y otros se centran en la construcción de normas en sí y menos en las instituciones que las producen (Salomón, 2002).[23] Los constructivistas consideran que el papel de las normas internacionales no es simplemente el de limitar el comportamiento de los actores, como creen los neoliberales, y sostienen que su alcance es más profundo porque forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, reconstituye las identidades e intereses de éstos (Salomón, 2002).

Otros estudios constructivistas se ocupan del papel de los individuos en la difusión de las normas como parte de las instituciones, es decir, estudian cómo los agentes individuales construyen socialmente esas estructuras (Adler, 1997: 330). Algunos constructivistas sostienen que las identidades y los intereses pueden ser conscientemente reformulados por individuos particularmente sagaces y activos. En este sentido se utiliza el término de "comunidad epistémica" introducido en las RI por John Ruggie (1975) y desarrollado por institucionalistas neoliberales.[24] Más tarde el concepto fue adoptado por autores constructivistas como Emanuel Adler, quien concibe a la comunidad epistémica como creadora de creencias intersubjetivas que actúan como *"vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos"* y que sirven para la *"difusión e internacionalización de nuevas normas que puedan acabar creando nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social*" (Adler, 1992: 343).[25]

El panorama teórico actual muestra que el constructivismo ha ido ganando un importante espacio dentro de las RI y es destacable que ya se esté considerando como una alternativa válida a las explicaciones neorrealistas y neoliberales más establecidas (Walt, 1998).[26]

4.5.2. LA PERSPECTIVA DE LA ESCUELA INGLESA O DE LA "SOCIEDAD INTERNACIONAL"

Como su nombre lo indica esta corriente tiene su origen en el Reino Unido, en lo que se llamó el *British Committee on the Theory of International Relations*, fundado en 1959 por la Rockefeller Foundation. Consistía en un grupo de académicos y decisores políticos que se reunían regularmente y que al incluir a generaciones posteriores, logró funcionar hasta los primeros años ochenta. Los organizadores fueron Herbert Butterfield y Martin Wight, este último considerado el padre de la corriente. Otros actores destacados en lo que pasó a llamarse la *escuela inglesa,* fueron Adam Watson y Michael Howard. Sin embargo, el miembro más influyente dentro de la disciplina es Hedley Bull cuyo libro *The Anarchical Society* (1977) es el texto más frecuentemente citado.[27] El *British Committee* fue un intento de organizar una comunidad académica británica que trabajara con el propósito de generar una comprensión más profunda de los grandes temas en relaciones internacionales. En los años sesenta, algunos de sus miembros participaron en el "segundo gran debate" dentro de las RI y junto a los académicos tradicionalistas de ambos lados del Atlántico, "perdieron" la batalla frente a los más behavioristas de la disciplina norteamericana. Aun así, la *escuela inglesa* continuó explorando materias de relaciones internacionales que eran dejadas de lado por la mayoría de los académicos norteamericanos: filosofía política, historia diplomática y derecho internacional. De manera que esta escuela siguió desarrollándose en paralelo a las corrientes teóricas de la academia norteamericana (Sterling-Folker, 2006: 303).

La *escuela inglesa* a menudo es calificada erróneamente como una versión modificada del realismo o una variante de las teorías liberales. En verdad el realismo fue el punto de partida de esta escuela y en sus comienzos el British Committee estuvo muy influenciado por la obra de E. Carr, de manera que el rol del poder y la idea de balance de poder son cuestiones centrales en esta perspectiva. Pero muchos de los miembros fundadores del *Committee* estaban insatisfechos con la posición ética que sugería la adhesión al realismo. En consecuencia, desarrollaron el interés por las cuestiones éticas, la diplomacia y el derecho internacional, temas que precisamente fueron descartados por las corrientes neorrealistas más cientificistas de la academia norteamericana. Pero que también fueron rechazados por muchos académicos liberales que, a pesar de su interés común por los regímenes como facilitadores de la cooperación internacional, demostraron que hay diferencias analíticas claras entre la *escuela inglesa* y las variantes liberales como el neoliberalismo institucional. El resultado es que la *escuela inglesa* intenta combinar elementos del neorrealismo y el neoliberalismo bajo un mismo esquema analítico (Sterling-Folker, 2006: 304).

En su tratamiento de la ley internacional, la *escuela inglesa* retoma del legado filosófico elaborado por Hugo Grocio en el siglo XVII, es decir, el convencimiento de que la creación de un orden legal internacional podía neutralizar efectivamente el impacto de la anarquía, siempre y cuando los Estados aceptaran las leyes internacionales. Esta escuela considera las relaciones internacionales como una "sociedad internacional" en la cual los Estados están obligados por las leyes e instituciones que crean (Bull, 1977: 13).[28] El concepto de "sociedad internacional" es central para la *escuela inglesa*, que sostiene que la existencia de esa sociedad no contradice la premisa de que las relaciones internacionales se desarrollan en un medio anárquico. Al contrario, hay una "sociedad anárquica" (Bull, 1977) de Estados soberanos que surge de un balance de poder, que establece normas basadas en conductas consuetudinarias y en su propio interés, y en una sumisión compartida a un conjunto particular de normas universales. De acuerdo con esta perspectiva, la creación de una sociedad internacional permite a los miembros obtener tres objetivos básicos: límites en el uso de la fuerza, previsión en el cumplimiento de los contratos y acuerdos sobre los derechos de propiedad. No obstante, los valores y las normas juegan un rol tan importante en la creación y el mantenimiento de las sociedades internacionales como el poder y el propio interés. Es la combinación de valores compartidos y de intereses comunes lo que distingue el concepto de sociedad internacional, del concepto de sistema internacional, que meramente incluye partes interactuando (Buzan, 1993: 331). En un sistema internacional puede haber relaciones ordenadas, pero son mínimas, como, por ejemplo, los intercambios diplomáticos y la negociación de tratados. En cambio, la sociedad internacional incluye muchos elementos más allá de esto: significados compartidos, reglas comunes, procedimientos o conductas establecidas, y alguna clase de codificación de estos entendimientos y normas. Por eso, es posible tener sistema internacional sin sociedad internacional, y de hecho la presencia de sociedades internacionales ha sido más una excepción histórica que la regla.[29]

La sociedad internacional contemporánea está fundada en el principio de soberanía estatal, y constituye una noción compartida que los Estados tienen la obligación de respetar la integridad territorial de otro estado y de no interferir en sus cuestiones internas. Estos principios se han cristalizado en reglas, normas de conducta, y se han codificado en el derecho internacional. La centralidad de los Estados soberanos en la formación de la sociedad internacional es un punto importante para distinguirla del sistema internacional. Pero también es importante la presencia de la política de balance de poder, que los académicos de la *escuela*

inglesa consideran tan esencial como las normas internacionales para mantener una sociedad internacional (Sterling-Folker, 2006: 306).

Hay también divisiones dentro de la *escuela inglesa* en torno al punto de partida de la creación de las sociedades internacionales. Una variante, expuesta por Bull (1977), sostiene que las sociedades internacionales son construidas consciente, voluntaria y contractualmente. Se desarrollan en función de los intereses que los Estados tienen en común, como el de reducir la violencia interestatal o el de proteger los derechos de propiedad, y no requieren una cultura similar preexistente. La otra variante, expresada por Wight (1977), indica que las sociedades internacionales se desarrollan a partir de experiencias e identidades comunes, y que prácticas sociales compartidas en la cultura, la religión y el lenguaje sirven para fundar objetivos comunes. Las dos no son excluyentes y puede suceder que la sociedad internacional se forme primeramente en función de los intereses y que luego desarrolle identidades comunes entre los participantes, pero también puede suceder que la sociedad internacional esté compuesta por un núcleo de Estados con identidades comunes, y una periferia de Estados que participan por razones de interés (Buzan, 1993: 345, 349-350). Esta tensión analítica dentro de la *escuela inglesa* permanece y conduce a un debate entre dos variantes conocidas como los pluralistas y los solidarios, términos introducidos por Bull (1977). Los pluralistas sostienen que los Estados están interesados en la coexistencia pacífica y que sólo acordarán sobre arreglos mínimos para mantener el orden internacional, tales como el mutuo respeto a la soberanía del otro, la no-intervención y algunos códigos de diplomacia. Más allá de estos principios, los Estados no actuarán orientados a reforzar principios morales e incluso actuar de ese modo podría desestabilizar el orden internacional. Los solidarios, en cambio, sostienen que existe al menos un potencial para el respeto mutuo y el reforzamiento del derecho internacional y la ética universal, basada en normas y valores compartidos y que debería hacerse lo necesario para desarrollar ese potencial. Estas dos variantes no sólo son analíticas, sino que representan alternativas éticas sobre la naturaleza de la sociedad internacional, y por eso prescriben también diferentes alternativas políticas (Sterling-Folker, 2006: 307).

La *escuela inglesa* ha tenido predicamento más allá de sus fronteras geográficas y ha dado origen también a la llamada *escuela española* de RI que considera a la sociedad internacional tanto un objeto de estudio como una perspectiva teórica. Esto se debe, por un lado, a que se la considera más capaz de dar cuenta del cambio en la sociedad internacional que los enfoques realistas o neorrealistas y, por otro, a que se percibe como un puente para el acercamiento entre "racionalistas" y "reflectivistas" (Salomón, 2002). La *escuela española* tiene como referentes los trabajos de Antonio Truyol, Roberto Mesa, Manuel Medina, Celestino del Arenal y Esther Barbé. Esta escuela se destaca por la defensa de la autonomía de la disciplina con un espíritu interdisciplinar, la adopción de una metodología clásica que rechaza el behaviorismo y reconoce la importancia de la historia, y la apuesta por una teoría objetiva en el análisis y orientada hacia el problema (Barbé, 1995: 86-93). La diferencia entre ambas escuelas es que la *inglesa*, más que la *española*, orienta su análisis en la dimensión estadocéntrica de la sociedad internacional (de allí que varios autores la identifican con las corrientes realistas). En cambio, la *escuela española*, aunque toma en consideración la dimensión estatal, destaca la aproximación más transnacional de las relaciones internacionales.

En el plano metodológico y epistemológico, es necesario recordar que la *escuela inglesa* es considerada en la actualidad también como puente entre el racionalismo y el reflectivismo. Los análisis que se hacen desde la perspectiva de la sociedad internacional operan con una metodología

tradicional, interpretativa y con un instrumental histórico-filosófico. Esto los acerca al campo reflectivista y los aleja del positivismo de ciertos sectores racionalistas sin caer por ello en la falta de rigor metodológico de los posmodernos. Además, este enfoque tiene un fuerte componente normativo (sobre todo en la escuela española) pero que no está por encima de la voluntad de analizar la sociedad internacional con rigor y objetividad (Salomón, 2002).

La situación de la perspectiva de la sociedad internacional, particularmente en su versión inglesa, dentro de las RI es muy promisoria. En la actualidad la *escuela inglesa* tiene adherentes más allá de la comunidad británica y en el año 2002 la *International Studies Association* reconoció su predicamento al establecer una sección especial dedicada a ella.

5. CONCLUSIONES

En el panorama actual existe una gran diversidad de enfoques que permite caracterizarlo en términos de pluralismo teórico y metodológico. El realismo y su reformulación neorrealista continúan ocupando el centro de las teorizaciones sobre la política internacional a fines del siglo XX, *"ya que todos los intentos de teorizar las relaciones internacionales se hacen desde o contra él y los postulados realistas siguen siendo el principal punto de referencia teórico"* (Salomón, 2002: 24). No obstante ello, las transformaciones del sistema internacional acontecidas en los años noventa, que no fueron suficientemente anticipadas por las corrientes teóricas tradicionales– particularmente el neorrealismo–tuvieron un fuerte impacto dentro de la disciplina, sumando más insatisfacción frente al andamiaje conceptual hasta entonces consolidado.

A principios de los años noventa, con el fin de la Guerra Fría y la emergencia de un nuevo orden internacional, algunos autores ya señalaban que *"puede que haya hoy menos anarquía en la política mundial que en las teorías sobre ellas"* (Ferguson y Mansbach, 1991: 363). En verdad, desde el final del siglo XX, el espectro teórico de la disciplina se encuentra en estado de *"confusión y agitación"* (Keohane, 2001: 668). Algunas perspectivas reclaman nuevas aproximaciones que permitan superar los límites rígidos entre los ámbitos de la política intraestatal y la interestatal, que los enfoques dominantes en RI –particularmente los realistas– se habían empeñado en mantener separados. En palabras de Tickner *"si queremos alcanzar una mejor interpretación de nuestro complejo mundo, debemos estar dispuestos a construir teorías que puedan moverse libremente a través de niveles diferentes y de las fronteras entre ellos, y que puedan incorporar la multiplicidad de actores que, hoy en día, constituyen el dominio de la política internacional"* (2001: 654).

Otros, como Keohane en 1996, ya sugerían desarrollar a futuro un programa de investigación nuevo que hiciera foco en cuatro cuestiones (Keohane, 2001: 682):

1. **El realismo con modificaciones**, pues sigue teniendo gran poder explicativo en muchas áreas de la política mundial, pero no se puede aplicar por sí solo a todos los fenómenos internacionales. Lo que se necesita precisar es bajo qué condiciones las hipótesis del realismo se adecuan a la realidad.
2. **Institucionalismo liberal**, es decir analizar cómo es la interacción entre normas y acciones, y particularmente cómo se relacionan las democracias liberales y las instituciones internacionales entre sí, hasta qué punto se refuerzan mutuamente.

3. **El impacto de las estructuras y procesos internacionales en la política mundial**, es decir analizar los efectos que los fenómenos internacionales (globalización financiera, revolución comunicación, etc.) tienen sobre las instituciones y las prácticas nacionales.

4. **El papel de la subjetividad y los límites del análisis materialista**, reconocer el valor de los enfoques que sostienen que son las propias sociedades las que construyen sus identidades pero al mismo tiempo desarrollar un programa de investigación sobre problemas internacionales reales.

Desde otras posturas se sugiere que el siguiente paso es encontrar puntos de convergencia entre las literaturas dominante y disidente, así como recuperar la agenda de investigación que no abandone el análisis empírico por completo (Tickner, 2001: 653).

Finalmente, otro elemento que parece marcar esta etapa más reciente, de diversidad y fragmentación en diferentes enfoques, es *"la progresiva pérdida de la vigencia del concepto kuhniano de paradigma como elemento ordenador de los debates de la disciplina, ya que tal como se lo usaba, tendía a legitimar la falta de comunicación entre las diferentes corrientes teóricas dentro de las RI"* (Salomón, 2002: 44). La disciplina no abandona el imperativo del progreso teórico, pero no lo hace a través de la configuración de paradigmas o mapas mentales, como fue la lectura más aceptada sobre el desarrollo de este campo durante el siglo XX. Hoy existe una variedad de enfoques reflectivistas, críticos y en cierta forma, rupturistas, que desafían el dominio teórico de las corrientes de pensamiento dominante, pero a la vez generan un clima de intercambio más permeable entre los distintos aportes conceptuales.

NOTAS

[1] Allí Kant enumera con carácter normativo, los principios preliminares para la construcción de la paz perpetua: la destrucción de las causas de la guerra y la claridad de intención (un tratado de paz no debe ser un armisticio); que cada Estado, sea grande o pequeño, sea independiente, no pueda venderse ni entregarse en herencia ni unirse a otro Estado; que con el tiempo, los ejércitos deben desaparecer; no debe emitirse deuda de guerra; no intervención por la fuerza en la constitución o gobierno de otro Estado; en caso de guerra, ésta debe limitarse lo más posible a fin de generar confianza en el oponente en la formulación de la paz futura. Luego de señalar que el estado de naturaleza del ser humano es un estado de guerra, Kant dice que el estado de paz necesita ser instaurado, y propone tres artículos definitivos para la paz perpetua, a saber: 1) la constitución de todo Estado debe ser republicana, es decir debe ser un Estado de derecho; 2) Asociación de Estados, no debe haber un Estado mundial, ya que supone una relación superiorinferior, sino una "Federación de Estados libres", y 3) el derecho cosmopolita debe ajustarse a las condiciones de hospitalidad universal, es decir a colaborar con los pueblos vecinos en sus necesidades de supervivencia.

[2] Sobre el concepto de equilibrio de poder se hará referencia más adelante, en el punto dedicado al análisis del realismo.

[3] Pueden verse Los Catorce Puntos de Wilson. Programa formulado por el presidente Woodrow Wilson en su intervención ante el Congreso de los Estados Unidos, el 8 de enero de 1918.

[4] Por ejemplo, un Estado rico en recursos energéticos y localizado en una posición geográfica que facilita la comunicación y el transporte con otros Estados, es uno que reúne algunos de los atributos importantes de poder y de capacidad estatal.

[5] En el orden interno hay una autoridad central y distintas unidades que cumplen funciones diferentes (poderes legislativos, judiciales, fuerzas armadas, partidos políticos, sindicatos, etc.). En el sistema internacional no hay jerarquía sino anarquía (no hay una autoridad central) y no hay una distribución de funciones, todos los Estados se ven obligados a realizar para sí las mismas funciones (por ejemplo, garantizar la soberanía, proteger su territorio y sus habitantes).

[6] Es un ejemplo la relación interdependiente de los Estados europeos en el marco de la Unión Europea, donde la probabilidad del uso de la fuerza como un medio para resolver sus conflictos es muy baja.

[7] Berger y Luckmann proponen una tesis breve pero de gran alcance: *"la realidad se construye socialmente y la sociología del conocimiento debe analizar los procesos para los cuales esto se produce"* (1966). Los procesos fundamentales que estos autores analizan en su construcción hacen referencia a las formas en que el conocimiento se objetiva, institucionaliza y legitima socialmente. Para ellos el mundo de la vida cotidiana no sólo se da por establecido como realidad por los miembros ordinarios de la sociedad en el comportamiento subjetivamente significativo de sus vidas. Es un mundo que se origina en sus pensamientos y acciones, y que está sustentado como real por éstos.

[8] Desde esta teoría, la hegemonía dentro de una estructura histórica se constituye en tres esferas de actividad: las *relaciones sociales de producción,* las *formas de Estado* y los *órdenes mundiales.* Las fuerzas sociales de producción son entendidas en sentido amplio (punto inicial de análisis de los mecanismos de hegemonía) que incluye la producción y reproducción de conocimiento, y de las relaciones sociales, morales y las instituciones que son prerrequisitos para la producción de bienes materiales (Cox, 1987: 1–9). Las fuerzas sociales son los actores colectivos más importantes y éstas no se reducen a aspectos materiales, sino que incluyen también cuestiones no clasistas como por ejemplo, la paz, la ecología y el feminismo (Cox, 1987: 353). Las formas de Estado se refieren al Estado no como una categoría institucional preconstituida, sino como una relación social y las diferentes formas de Estado son consideradas como la expresión de bloques históricos particulares. Los órdenes mundiales no sólo representan fases de estabilidad y conflicto sino también permiten comprender la idea de cómo pueden emerger formas alternativas de órdenes mundiales (Cox, 1981: 135-8). La construcción de un bloque histórico no puede existir sin una clase social hegemónica y es en consecuencia un fenómeno nacional (Cox, 1983: 168, 174). Sin embargo, una vez que la hegemonía ha sido consolidada internamente puede expandirse más allá de un orden social particular, para proyectarse a escala mundial a través de la expansión internacional de un modo específico de relaciones sociales de producción (Cox, 1981: 171, 1987: 149-50). Este proceso puede llegar a apoyarse en mecanismos de organización internacional. Finalmente, Cox sostiene que dentro de cada una de estas tres esferas principales se combinan recíprocamente tres elementos para constituir una estructura histórica: *ideas* (significados intersubjetivos, imágenes colectivas del orden mundial); *capacidades materiales e instituciones*, que son las amalgamas de los dos elementos anteriores y también medios de estabilidad de un orden particular.

[9] Considerado una "declaración programática" de la literatura posmoderna en relaciones internacionales (Brown, 1994b: 161).

[10] Los métodos utilizados son el de la "deconstrucción" de Derrida y el método genealógico concebido por Foucault. En cuanto al primero, si bien el mismo Derrida ha negado que se trate de un "método" (Derrida, 1987: 390-391), su uso como tal consiste en problematizar los significados proponiendo lecturas alternativas. El segundo, se vincula a la tradición interpretativa en las cien-

cias sociales, que no busca continuidades ni generalidades, sino que enfatiza en la singularidad de los acontecimientos.

[11] Un ejemplo de esto es el concepto "América Latina" que no sólo representa un área del globo sino que también ayuda a reproducir una forma de dominación institucionalizada, en la cual una minoría –la parte hispánica de la población en la región– controla a los grupos indígenas originales (Shapiro, 1989: 15).

[12] Una aplicación práctica del enfoque posmoderno, permite interpretar la operación militar de la OTAN en Kosovo bajo la dicotomía soberanía-anarquía, como una instancia en la cual Estados nacionales poderosos buscan reafirmar sus fronteras soberanas contra los riesgos anárquicos (Sterling-Folker, 2006: 161). O bien puede destacarse desde la lente posmoderna el modo de cómo la idea del uso de la fuerza y de la intervención humanitaria están inextricablemente conectadas, cómo literalmente se reproducen una a la otra y cómo una idea no puede estar sin la otra, para revelar su paradoja (Shinko, 2006: 170).

[13] También generó la simplificación de que todas las teorías feministas sostienen que un mundo gobernado por mujeres sería un mundo más pacífico, o las reducciones que elevan las cuestiones referidas a las mujeres como las más importantes dentro de las relaciones internacionales. Las críticas indicaban que estudiar las relaciones internacionales desde la perspectiva feminista era trivializar la actividad, porque significaba relegar otros asuntos más importantes y desviar la atención de cuestiones centrales. Los trabajos feministas que se dedican a medir el porcentaje de mujeres que permanecen fuera de los procesos de decisión política y económica son particularmente los más criticados.

[14] El objetivo era problematizar la presunción de que la biología determina las diferencias de género. Para ello las académicas feministas distinguieron entre sexo y género, para sostener que mientras la identidad sexual biológica es determinada por referencia a características anatómicas y genéticas, el género aprendido socialmente es una identidad adquirida a través de desarrollos que prescriben roles de género (Sterling-Folker, 2006: 245).

[15] Las diferencias de género producen desigualdad y las relaciones características de lo masculino y lo femenino son jerárquicas, donde lo masculino siempre es más altamente privilegiado. Tickner nota que en la cultura occidental conceptos como poder, autoridad, racionalidad y público son generalmente percibidos como masculinos, mientras que sus opuestos, debilidad, dependencia, emoción y privado son estereotipos típicamente asociados con lo femenino (Tickner, 2001: 658). Estas características no son abstractas sino que se trasladan a las estructuras políticas económicas y sociales de la política mundial. No es por accidente que dos de tres mujeres en el mundo viven en la pobreza, ni que en los países desarrollados las mujeres todavía reciben un tercio menos de salario por igual trabajo y esfuerzo que los hombres (Tickner, 1997).

[16] Esta epistemología busca iluminar la experiencia cotidiana de los marginados, sobre la presunción de que la perspectiva de los marginados o excluidos probablemente produzca más conocimiento objetivo que la de los grupos dominantes cuya forma de pensar está demasiado cerca de las instituciones y conceptos dominantes (Tickner, 1996: 456).

[17] Cinthia Enloe se incluye también dentro de la perspectiva de "punto de vista feminista". En *Bananas, Beaches & Bases* (1989), una de las obras feministas más citadas, Enloe se propuso demostrar que el papel de las mujeres en la política mundial es más importante que el que los análisis suelen asignarle. Para ello examinó el papel de las esposas de los líderes políticos o diplomáticos en las decisiones tomadas por éstos, el papel de las mujeres vinculadas de alguna manera a las bases militares estadounidenses (empleadas, prostitutas, manifestantes antimilitaristas) en el funcionamiento de las alianzas militares.

[18] Por ejemplo, en la relación profesor-estudiante, hay un conjunto de identidades, intereses y prácticas sociales establecidas que permanecen en el tiempo (como recibir al comienzo un programa del curso, obtener una calificación y de parte del profesor, recibir su salario por los esfuerzos realizados).

[19] En consecuencia las instituciones sociales podrían permanecer aun si nosotros terminamos nuestra participación en ella, porque la relación está estructurada dentro de nuestra sociedad. Muchas personas participan en ella y hay tantas prácticas sociales y significados que sostienen esa institución social, que le dan una existencia estructurada independiente de la participación de individuos. Siguiendo el mismo ejemplo anterior, hay estructuras administrativas en la universidad y recursos materiales que sostienen esa relación y la mantienen en el tiempo, independientemente de que un individuo no participe en ella.

[20] Posteriormente Wendt (1992) adoptó para sí el rótulo de "constructivista moderno" (para diferenciarse de los "constructivistas posmodernos" como Ashley o Walker) y señaló también a John G. Ruggie como autor constructivista.

[21] Por ejemplo, la naturaleza de la interacción entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría parecía confirmar como natural sus identidades de rivales. Y a pesar de que hay desacuerdo dentro de las RI acerca de si el constructivismo puede realmente explicar cómo esta relación cambió desde la hostilidad a la amistad, casi de la noche a la mañana, los eventos parecen confirmar la postura del constructivismo.

[22] Un ejemplo de esto es que si hoy se considera el sistema westfaliano y la soberanía de los Estados como algo natural, es sólo porque las personas comparten significados colectivos que establecen que eso es así.

[23] Por ejemplo, el papel de la UNESCO en la reestructuración de las políticas de investigación de Estados miembros (Finnemore, 1996), el de la OTAN en la reestructuración de las percepciones mutuas de sus miembros y sus intereses de seguridad (Risse-Kappen, 1994) y la reformulación de los intereses de los Estados miembros de la Unión Europea (Landau y Whitman, 1997). Las dos obras más importantes relativas a la producción de normas internacionales son *World of Our Making* (Onuf, 1989) y *Rules, Norms, and Decisions* (Kratochwil, 1989).

[24] Según la definición de Peter Haas, "una comunidad epistémica es una red de profesionales *con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de políticas en ese terreno o área temática"* (1992: 3).

[25] Adler lo aplicó al caso del papel de las comunidades epistémicas en la adopción de normas de control nuclear, pero podría utilizarse también para el caso de la adopción de normas y creación de instituciones en procesos de integración regional como el Mercosur.

[26] Como observa Waever, de la lectura de las revistas especializadas se saca la impresión de que el 80% de la disciplina es neorrealista, pero si se observan las conferencias de la *International Studies Association* (ISA), llevaría horas encontrar algún participante que deseara ser identificado con los neorrealistas, mientras que una alta proporción de los participantes jóvenes se identifican con la postura constructivista (Weaver, 1997: 26).

[27] Bull fue discípulo de Martin Wight y principal responsable de la publicación póstuma de la obra de su maestro.

[28] Sociedad internacional es un orden social en el que tanto los Estados, como las sociedades, los individuos, las organizaciones internacionales y un número de otros actores participan en interacciones habituales y regulares, basadas en intereses, valores, reglas, normas, prácticas e instituciones

compartidas (Bull, 1977). Según la *escuela inglesa*, la sociedad internacional moderna no es una ficción sino una realidad que puede ser identificada y evaluada según distintas dimensiones. Primero, porque es una idea que existe en la mente de estadistas, diplomáticos, representantes de ONG, periodistas y ciudadanos comunes alrededor del mundo, y que es compartida por ellos y a menudo es apelada en los diálogos a nivel internacional. Segundo, porque es una idea que se expresa en normas y reglas compartidas. Tercero, porque se manifiesta en instituciones y prácticas como la diplomacia, la soberanía, la ley internacional, el balance de poder, la intervención, y en organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales como ONU y Amnistía Internacional. Finalmente, se expresa físicamente en embajadas, en documentos de derecho internacional, etcétera (Knudsen, 2006: 313).

[29] Algunos ejemplos de períodos y regiones que han sido identificados como sociedades internacionales son las ciudades-estados griegas, los Estados guerreros chinos y el viejo sistema estatal de la India.

BIBLIOGRAFÍA

Adler, Emmanuel (1992), "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control", *International Organization*, 46: 101-145.

– (1997), "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations,* 3: 319-363.

Adler, Emmanuel y Barnett, Michael (1998), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Arenal, Celestino del (2003), *Introducción a las relaciones internacionales,* Madrid: Tecnos. [1ª edición, 1984.]

Aron, Raymond (1985), *Paz y guerra entre naciones*, Madrid: Alianza. [*Paix et guerre entre les nations*, 1962.]

Ashley, Richard (1981), "Political Realism and Human Interest", *International Studies Quaterly*, 25, 3: 204-326.

– (1984), "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, 38: 225-261.

Ashley, Richard y Walker, Rob (1990), "Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies", *International Studies Quarterly*, vol. 34, nº 3, Special Issue: Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies: 259-268.

Baldwin, David (1993), "Neoliberalism, Neorealism and World Politics", en Baldwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate,* Nueva York: Columbia University Press.

Banks, Michael (1984), "The Evolution of International Relations Theory", en Banks, Michael (comp.), *Conflict in World Society. A New Perspective on International Relations,* Brighton: Wheatsheaf.

Banks, Michael (1985), "The Inter-Paradigm Debate", en Light, Margot y Groom, A. J. R. (eds.), *International Relations. A Handbook of Current Theory,* Londres: Frances Pinter.

Barbé, Esther (1995), *Relaciones internacionales,* Madrid: Tecnos.

Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Nueva York: Doubleday & Company.

Bull, Hedley (1966), "International Theory: The Case for a Classical Approach", *World Politics,* vol. 18.

– (1977), *The Anarchical Society*, Londres: Macmillan.

– (1991), "Martin Wight and the Theory of Internacional Relations", en Wight, Martin, *International Theory. The Three Traditions*, Londres: Leicester UP.

Buzan, Barry (1993), "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", *International Organization,* 47, 3: 327-352.

– (1996), "The Timeless Wisdom of Realism?", en Smith, Steve; Booth, Ken y Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry; Jones, Charles y Little, Richard (1993), *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, Nueva York: Columbia University Press.

Carr, Edward (1946), *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Londres: Macmillan.

Cox, Robert (1981), "Social Forces, States and World Orders", *Millennium: Journal of International Studies,* 10, 2: 126–55.

– (1983), "Gramsci, Hegemony and International Relations", *Millennium: Journal of International Studies,* 12, 2: 162–75.

– (1987), *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York: Columbia University Press.

– (1989), "Production, the State and Change in World Order", en Czempiel, Ernst-Otto y Rosenau, James N. (eds), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s,* Toronto: Lexington Books.

Der Derian, James (1987), *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Blackwell.

– (1992), *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed and War*, Oxford: Blackwell.

Der Derian, James y Shapiro, Michael (eds.) (1989), *International / Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*, Lexington: Lexington Books.

Derrida, Jacques (1986), *De la gramatología*, México D.F.: Siglo XXI. [*De La Grammatologie*, 1967.]

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993), *Teorías en pugna en las relaciones internacionales,* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. [*Contending Theories of International Relations*, 1971.]

Doyle, Michael (1983), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs*, 12, 3.

– (1997), *Ways of War and Peace,* Nueva York: Norton and Company.

Dunne, Tim (1997), "Realism", en Baylis, John y Smith, Steve (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.

– (2001), "Sociological Investigations: Instrumental Legitimist and Coercive Interpretations of International Society", *Millennium,* 30, 1: 67-91.

Enloe, Cinthia (1990), *Bananas, Beaches & Bases. Making Feminist Sense of International Politics*, Berkeley: University of California Press.

Ferguson, Yale y Mansbach, Richard (1991), "Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory", *International Studies Quarterly,* 35: 363-386.

Finnemore, Martha (1996), *National Interests in International Society,* Ithaca: Cornell University Press.

Goldmann, Kjell (2001), "Relaciones internacionales: una visión general", en Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Madrid: Istmo. [*A New Handbook of Political Science,* 1996.]

Haas, Peter (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization,* 46: 1-35.

Hoffmann, Stanley (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, 95: 892-908.

– (1969), "Theory and International Relations", en Rosenau, James (comp.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York: The Free Press.

– (1979), *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos. [*Contemporary Theory in International Relations*, 1960.]

– (1991), *Jano y Minerva,* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. [*Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics,* 1987.]

Holsti, Kal (1992), *International Politics. A Framework for Analysis,* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Kacowicz Arie; Bar-Siman-Tov, Yaacob; Elgström Ole y Jerneck, Magnus (2000), *Stable Peace Among Nations*, Lanham: Rowman & Litllefield Publishers.

Kant, Immanuel (1985), *La paz perpetua*, Madrid: Tecnos. [*Zum ewigen Frieden, ein philosophischer Entwurf,* 1795.]

Keohane, Robert (1983a), "The Demand for International Regimes", en Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes,* Ithaca: Cornell University Press, 141-171.

– (1983b), "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en Finifter, A. W. (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C.: American Political Science Association.

– (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.

– (1986), *Neorealism and its Critics,* Nueva York: Columbia University Press.

– (1989), *International Institutions and State Power. Essays in International Relations* Theory, Boulder: Westview Press.

– (2001), "Relaciones internacionales: lo viejo y lo nuevo", en Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid: Istmo. [*A New Handbook of Political Science,* 1996.]

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1971), *Transnational Relations and World Politics,* Cambridge: Harvard University Press.

– (1989), *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. [*Power and Interdependence*, 1977.]

Kratochwil, Friedrich (1989), *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen (1983), *International Regimes,* Ithaca: Cornell University Press.

Knudsen, Tonny B. (2006), "The English School: Sovereignty and International Law", en Sterling-Folker, Jennifer (ed.), *Making Sense of International Relations Theory,* Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Lake, David y Morgan, Patrick (1997), *Regional Orders: Building Security in a New World,* Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Landau, Alice y Whitman, Richard (eds.) (1997), *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, Londres: Macmillan.

Linklater, Andrew (1992), "The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View", *Millennium*, 21: 77-98.

Maghroori, Ray y Ramberg, Bennett (1982), *Globalism vs Realism. International Relations Third Debate,* Boulder: Westview Press.

Medina, Manuel (1973), *La teoría de las relaciones internacionales,* Madrid: Seminarios y Ediciones.

Morgenthau, Hans (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: GEL. [*Politics Among Nations,* 1948.]

Onuf, Nicholas (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press.

Palomares Lerma, Gustavo (1994), *Teoría y concepto de las relaciones internacionales*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.

Pearson, Frederic y Rochester, Martin (2000), *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI,* Bogotá: Mc Graw Hill. [*International Relations. The Global Conditions in the Twenty-First Century,* 1999.]

Risse-Kappen, Thomas (1994), "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Democratic Structures, and the End of the Cold War", *International Organization*, 48: 185-214.

Ruggie, John (1975), "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization,* 29: 557-583.

Rosenau, James (1993), "International Relations", en Krieger, Joel (comp.), *The Oxford Companion to Politics of the World,* Nueva York: Oxford University Press.

Russet, Bruce (1993), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press.

Salomón, Mónica (2002), "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, 56.

Shapiro, Michael (1989), "Textualizing Global Politics", en Der Derian, James y Shapiro, Michael *(eds.), International / Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*, Lexington: Lexington Books.

Shinko, Rosemary (2006), "Posmodernism: a Geneology of Humanitarian Intervention", en Sterling-Folker, Jennifer (ed.), *Making Sense of International Relations Theory,* Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Smith, Steve (1995), "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", en Booth, Ken y Smith, Steve (eds.), *International Relations Theory Today,* University Park: Penn State University Press.

– (1997), "New Approaches to International Theory", en Baylis, John y Smith, Steve (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Sterling-Folker, Jennifer (2006), "Postmodern and Critical Theory Approaches", en Sterling-Folker, Jennifer (ed.), *Making Sense of International Relations Theory,* Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Tickner, Jo Ann (1988), "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", *Millennium,* 17: 429-440.

– (1997), "You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists", *International Studies Quarterly,* 41, 4: 611-632.

– (2001), "Relaciones Internacionales: perspectivas pospositivistas y feministas", en Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política,* Madrid: Istmo. [*A New Handbook of Political Science,* 1996.]

Truyol y Serra, Antonio (1973), *La teoría de las relaciones internacionales como sociología (Introducción al estudio de las relaciones internacionales)*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Vásquez, John (1994), *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos*, México D.F.: Editorial Limusa. [*Classics of International Relations*, 1986.]

Waever, Ole (1996), "The Rise and Fall of the Interparadigm Debate", en Smith, Steve; Booth, Ken y Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

Walt, Stephen (1998), "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, 110: 29-46.

Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War*, Nueva York: Columbia University Press.

– (1988), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: GEL. [*Theory of International Politics*, 1979.]

Wendt, Alexander (1987), "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization,* 41: 335-370.

– (1992), "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization,* 46: 391-425.

Wight, Martin (1977), *Systems of States,* Londres: Penguin.

– (1991), *International Theory. The Three Traditions*, Londres: Leicester UP.

Wolfers, Arnold (1962), *Discord and Collaboration. Essays on International Relations*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Wright, Quincy (1955), *The Study of International Relations,* Nueva York: Appleton-Century-Crofts.

RECURSOS EN LA RED

Relaciones internacionales

British International Studies Association (BISA)

http://www.bisa.ac.uk

British International Studies Association (BISA) es la organización profesional que reúne a los académicos de las Relaciones Internacionales del Reino Unido. Como institución académica independiente promueve el estudio de las Relaciones Internacionales a través de la difusión de investigaciones, recursos para la enseñanza y el intercambio entre académicos y especialistas de esta disciplina.

Columbia International Affairs Online (CIAO)

http://www.ciaonet.org/

Columbia International Affairs Online (CIAO) es una de las fuentes más exhaustivas de recursos sobre teoría e investigación en Relaciones Internacionales. Provee acceso a documentos de trabajo de institutos de investigación de universidades, de ONG, de proyectos de investigación de fundaciones y centros de estudios; a libros y revistas especializadas. Es también una reconocida base de recursos para la enseñanza de relaciones internacionales, que incluyen estudios de caso originales escritos por destacados expertos en asuntos internacionales y materiales para el dictado de cursos sobre política y seguridad internacional.

Council on Foreign Relations

http://www.cfr.org/

Council on Foreign Relations es una organización independiente que tiene como objetivo reflexionar y debatir sobre los grandes temas de las relaciones internacionales principalmente sobre la política exterior. Desde 1921 promueve el análisis de la política internacional organizando reuniones con funcionarios gubernamentales y líderes mundiales, y realizando debates entre los mismos miembros de la institución. Coordina grupos de trabajo y edita distintas publicaciones, entre ellas *Foreign Affairs*, la revista especializada más reconocida sobre política mundial. Su portal provee materiales actualizados sobre política exterior y relaciones internacionales, permitiendo el acceso a documentos oficiales; a entrevistas con expertos; a informes tanto del propio *Council* como de otras instituciones académicas y de agencias del gobierno norteamericano. También facilita el acceso a distintos medios de comunicación que brindan información actualizada sobre asuntos internacionales.

International Studies Association (ISA)

http://www.isanet.org/

International Studies Association (ISA) es la más reconocida y respetada asociación académica en Relaciones Internacionales. Fue fundada en 1959 por un grupo de especialistas y tiene actualmente más de tres mil miembros de todo el mundo. Promueve el conocimiento y el intercambio de ideas e investigaciones entre académicos de distintos países. Está organizada en secciones regionales y en grupos dedicados a áreas temáticas específicas de los estudios internacionales. Entre otros eventos, organiza la convención anual más importante que reúne a académicos especializados en Relaciones Internacionales de todo el mundo. Publica cuatro revistas académicas que muestran las corrientes teóricas, los recursos para la enseñanza y las líneas de investigación más actualizadas en esta disciplina: *International Studies Quarterly* (ISQ); *International Studies Review* (ISR); *International Studies Perspectives* y *Foreign Policy Analisys*.

APÉNDICE I

Ciencia política: obras de referencia general

PRESENTACIÓN

Este anexo presenta un listado extenso –mas no exhaustivo– de obras de referencia general en el campo de la ciencia política. La nómina incluye manuales, enciclopedias, diccionarios de voces, guías, léxicos, estados de la cuestión y biografías intelectuales disponibles en castellano, pero también otras publicaciones de consulta obligada en este idioma como en inglés, francés e italiano.

Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt (1971), *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Anagrama. [*Einführung in die politische Wissenschaft,* 1968.]

Águila Tejerina, Rafael del (ed.) (1997), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta.

Aguilera de Prat, Cesáreo R. y Vilanova, Pere (1987), *Temas de ciencia política*, Barcelona: PPU.

Alcaud, David y Bouvet, Laurent (dirs.) (2004), *Dictionnaire de Sciences Politiques et Sociales*, París: Sirey.

Andrews, William G. (ed.) (1982), *International Handbook of Political Science*, Westport (Connecticut): Greenwood Press.

Arenal, Celestino del (1984), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos.

Attinà, Fulvio (2001), *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona: Paidós. [*Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali,* 1999.]

Axford, Barrie; Browning, Gary K.; Huggins, Richard; Rosamond, Ben y Turner, John (1997), *Politics: An Introduction,* Londres y Nueva York: Routledge.

Baca Olamendi, Laura; Bokser Liwerant, Judith; Castañeda, Fernando; Cisneros, Isidro H. y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comps.) (2000), *Léxico de la política, conceptos y categorías de las ciencias sociales en un diálogo intercultural,* México D.F.: Fondo de Cultura Económica/Flacso/CONACYT/Fundación Heinrich Böll.

Ball, Terence; Farr, James; y Hanson, Russell L. (eds.) (1989), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Barbé, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

Baudouin, Jean (1989), *Introduction à la science politique*, París: Mémentos Dalloz.

Baylis, John y Smith, Steve (eds.) (1997), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.

Bealey, Frank (ed.) (2003), *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid: Istmo. [*The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, 1999.]

Bealey, Frank; Chapman, Richard A. y Sheehan, Michael (1999), *Elements in Political Science*, Edimburgo: Edinburgh University Press.

Bellamy, Richard (ed.) (1993), *Theories and Concepts of Politics: An Introduction*, Manchester: Manchester University Press.

Belligni, Silvano (2003), *Cinque idee di politica. Concetti, modelli, programmi di ricerca in scienza politica*, Bolonia: Il Mulino.

Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.) (1995), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid: Alianza Editorial.

Beyme, Klaus von (1977), *Teorías políticas contemporáneas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos. [*Die politischen Theorien der Gegenwart,* 1972.]

Blas, Andrés de y Pastor, Jaime (coords.) (1997), *Fundamentos de ciencia política*, Madrid: UNED.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (dirs.) (1981), *Diccionario de política*, México: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]

Bogdanor, Vernon (ed.) (1991a), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza. [*The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions,* 1987.]

– (1991b), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford: Blackwell Reference.

Boix, Carles y Stokes, Susan C. (eds.) (2007), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Boniface, Pascal (dir.) (1995), *Lexique des relations internationales*, París: Ellipses-Marketing.

Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de la política* (2 tomos), México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Box-Steffensmeier, Janet M.; Brady, Henry E. y Collier, David (eds.) (2008), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Nueva York: Oxford University Press.

Caminal Badia, Miquel (ed.) (1996), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.

Campus, Donatella y Pasquino, Gianfranco (eds.) (2004), *Maestri della scienza politica*, Bolonia: Il Mulino.

Capano, Giliberto y Giuliani, Marco (eds.) (1997), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.

Caramani, Daniele (ed.) (2008), *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas y Simmons, Beth A. (eds.) (2002), *Handbook of International Relations*, Londres y Thousand Oaks (California): Sage.

Castro, Román (coord.) (1995), *Temas clave de ciencia política*, Barcelona: Gestión 2000.

Cazorla Pérez, José (1991), *Manual de introducción a la Ciencia Política*, Granada: Gráficas Júfer.

Cazzola, Franco (ed.) (1984), *Elementi di scienza della politica*, Catania: Culc.

– (ed.) (1990), *La scienza della politica: i problemi di una disciplina*, Catania: Cooperativa Universitaria Editrice Catanese di Magistero.

Chaigneau, Pascal (dir.) (1998), *Dictionnaire des relations internationales*, París, Económica.

Chandler, Ralph C. y Plano, Jack C. (1982), *Public Administration Dictionary*, Nueva York: Wiley.

Charlesworth, James C. (ed.) (1967), *Contemporary Political Analysis*, Nueva York: The Free Press.

Châtelet, François; Duhamel, Olivier y Pisier, Êvelyne (dirs.) (1986), *Dictionnaire des oeuvres politiques*, París: Presses Universitaires de France.

Colomer, José Luis, Bartolomé Cenzano, José Carlos de, y Rodríguez-Morcillo Baena, Luis (2001), *Introducción a la política*, Madrid: Ediciones del Laberinto.

Cotta, Maurizio; della Porta, Donatella y Morlino, Leonardo (2001), *Scienza Politica*, Bolonia: il Mulino.

– (2004), *Fondamenti di scienza politica*, Bolonia: il Mulino.

Crotty, William (ed.) (1991), *Political Science: Looking to the Future* (4 volúmenes), Evanston (Illinois): Northwestern University Press.

D'Orsi, Angelo (ed.) (1995), *Alla ricerca della politica*. *Voci per un dizionario*, Turín: Bollati Boringhieri.

Daalder, Hans (ed.) (1997), *Comparative European Politics: The Story of a Profession*, Londres: Pinter.

Dalton, Russell J. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) (2007), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Danziger, James N. (1998), *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science*, Nueva York: Longman.

Debbasch, Charles y Daudet, Yves (con la colaboración de Bourdon, Jacques; Pontier, Jean-Marie y Ricci, Jean-Claude) (1985), *Diccionario de términos políticos; Estado, vida política, relaciones internacionales*, Bogotá: Temis (3ª edición). [*Lexique de termes politiques*, 1974.]

Debbasch, Charles y Pontier, Jean-Marie (1982), *Introduction à la politique*, París: Dalloz.

della Porta, Donatella (2002), *Introduzione alla scienza politica*, Bolonia: Il Mulino.

De Mucci, Raffaelle (2004), *Voci della politica*, Soveria Mannelli (Catanzaro): Rubbettino.

Denquin, Jean-Marie (1985), *Science Politique,* París: Presses Universitaires de France.

Di Tella, Torcuato S.; Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Gajardo, Paz (supervisores) (2004), *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires: Ariel. [1989.]

Dryzek, John S.; Honig, Bonnie y Philips, Anne (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Theory,* Oxford: Oxford University Press.

Dunner, Joseph (1964), *Dictionary of Political Science*, Nueva York: Philosophical Library.

Duverger, Maurice (1964), *Introducción a la política,* Barcelona: Ariel. [*Introduction à la politique*, 1964.]

Easton, David; Gunnell, John G. y Graziano, Luigi (eds.) (1991), *The Development of Political Science: A Comparative Survey*, Londres y Nueva York: Routledge.

Easton, David; Gunnell, John G. y Stein, Michael B. (eds.) (1995), *Regime and Discipline. Democracy and the Development of Political Science*, Ann Arbor (Michigan): University of Michigan Press.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor (coords.) (2007), *Tratado de Ciencia Politica*, México: Anthropos.

Evans, Graham y Newnham, Jeffrey (1990), *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*, Nueva York: Simon and Schuster.

– (1998), *The Penguin Dictionary of International Relations*, Londres y Nueva York: Penguin Books.

Farnetti, Paolo (1990), *Lineamenti di scienza politica*, Milán: Angeli.

Farr, James; Dryzek, John y Leonard, Stephen T. (eds.) (1999), *La ciencia política en la historia*, Madrid: Istmo. [*Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*, 1995.]

Finifter, Ada W. (ed.) (1983), *Political Science. The State of the Discipline*, Washington D.C.: American Political Science Association.

– (ed.) (1993), *Political Science: The State of Discipline II*, Washington D.C.: American Political Science Association.

Fisichella, Domenico (1988), *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.

Freddi, Giorgio (ed.) (1989), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.

García Cotarelo, Ramón y Paniagua Soto, Juan Luis (1987), *Introducción a la ciencia política,* Madrid: UNED.

Garzaro, Rafael (1977), *Diccionario de política*, Salamanca: Tecnos.

Gaus, Gerald F. y Kukathas, Chandran (eds.) (2004), *Handbook of Political Theory*, Londres y Thousand Oaks (California): Sage.

Geer, John (ed.) (2004), *Public Opinion and Polling around the World: A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara (California): ABC-Clio.

Gélédan, Alain y otros (1998), *Dictionnaire des idées politiques*, París: Dalloz.

Goodin, Robert E. (ed.) (2009), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

Goodin, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) (2001), *Nuevo manual de Ciencia Política* (2 tomos), Madrid: Istmo. [*New Handbook of Political Science*, 1996.]

Goodin, Robert E. y Tilly, Charles (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Goodwin, Jeff y Jasper, James (eds.) (2003), *The Social Movements Reader: Cases and Concepts*, Malden: Blackwell.

Görlitz, Axel (dir.) (1972), *Diccionario de ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial. [*Handlexikon zur Politikwissenschaft,* 1970].

Grawitz, Madelaine y Leca, Jean (dirs.) (1985), *Traité de science politique* (4 tomos), París: Presses Universitaires de France.

Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson (eds.) (1975), *Handbook of Political Science* (8 tomos), Reading: Addison-Wesley.

Griffiths, Martin (ed.) (2005), *Encyclo*pedia of *International Relations and Global Politics*, Nueva York: Routledge.

Grigsby, Ellen (1999), *Analyzing Politics: An Introduction to Political Science*, Belmont (California): West/Wadsworth.

Groom, A. J. R. y Light, Margot (eds.) (1994), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Londres: Pinter Publishers.

Hague, Rod; Harrop; Martin y Shaun, Breslin (1992), *Political Science: A Comparative Introduction*, Nueva York: St. Martin.

Harto de Vera, Fernando (2006), *Ciencia política y teoría política contemporáneas: una relación problemática*, Madrid: Trotta.

Hawkesworth, Mary y Kogan, Maurice (eds.) (1992), *Encyclopedia of Government and Politics* (2 tomos), Londres-Nueva York: Routledge.

Hermet, Guy; Badie, Bertrand; Birnbaum, Pierre y Braud, Philippe (1994), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, París: Armand Colin.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo (2002), *Diccionario de política internacional* (2 tomos), México D.F.: Porrúa (6ª edición).

Heineman, Robert A. (1995), *Political Science: An Introduction*, Nueva York: McGraw-Hill.

Heywood, Andrew (1996), *Politics*, Basingstoke: Macmillan.

Hollis, Martin y Smith, Steve (1990), *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press.

Ibarra, Pedro (2005), *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid: Síntesis.

Janoski, Thomas; Alford, Robert R.; Hicks, Alexander M.; y Schwartz, Mildred A. (eds.) (2005), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization,* Cambridge: Cambridge University Press.

Jerez Mir, Miguel (1999), *Ciencia política, un balance de fin de siglo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Jones, Laurence F. y Olson, Edward C. (1996), *Political Science Research: A Handbook of Scope and Method*, Nueva York: HarperCollins.

Katz, Richard y Crotty, William J. (eds.) (2005), *Handbook of Party Politics*, Londres y Thousand Oaks (California): Sage.

Katznelson, Ira y Milner, Helen V. (eds.) (2002), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York: W.W. Norton.

Klingemann, Hans-Dieter (ed.) (2007), *The State of Political Science in Western Europe,* Opladen (Leverkusen): Barbara Budric Publishers.

Klingemann, Hans-Dieter; Kulesza, Ewa y Legutke, Annette (eds.) (2002), *Political Science in Central and Eastern Europe: The State of the Discipline in the Enlargement Countries of the European Union Ten Years After the Revolution*, Berlín: Sigma.

Krieger, Joel (editor en jefe) (1993), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York: Oxford University Press.

Laquer, Walter y Anderson, Evelyn (eds.) (1971), *A Dictionary of Politics*, Londres: Weidenfeld and Nicolson.

Laver, Michael (1983), *Invitation to Politics*, Oxford: Robertson.

Light, Margot y Groom, A.J.R. (eds.) (1985), *International Relations. A Handbook of Current Theory*, Boulder: Lyenne Rienner.

Lipset, Seymour Martin (editor en jefe) (1995), *The Encyclopedia of Democracy* (4 tomos), Washington D.C.: Congressional Quarterly.

Long, Samuel L. (ed.) (1981), *Handbook of Political Behavior* (5 tomos), Nueva York: Plenum.

Losada, Rodrigo y Casas Casas, Andrés (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Macleod, Alex; Dufault, Evelyne y Dufour, F. Guillaume (dirs.) (2002), *Relations internationales. Théories et concepts*, Outremont (Québec): Athéna Editions.

Magstadt, Thomas M. y Schotten, Peter M. (1984), *Understanding Politics: Ideas, Institutions and Issues*, Nueva York: St. Martin's Press.

Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) (1997), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza. [*Theory and Methods in Political Science*, 1995.]

Messina, Patrizia (1998), *Introduzione alla Scienza politica. Concetti, modelli, teorie e linguaggi*, Padua: CLEUP.

Meynaud, Jean (1960), *Introducción a la ciencia política*, Madrid: Tecnos. [*Introduction à la science politique,* 1959.]

Miller, David (dir.) (1989), *Enciclopedia del pensamiento político*, Madrid: Alianza. [*The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, 1987.]

Molina, Ignacio (en colaboración con Santiago Delgado) (1998), *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Madrid: Alianza.

Monroe, Kristen Renwick (ed.) (1997), *Contemporary Empirical Political Theory*, Berkeley (California): University of California Press.

Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Morgan, Patrick (1987), *Theories and Approaches to International Politics*, New Brunswick (Nueva Jersey): Transaction Publishers.

Morlino, Leonardo (ed.) (1989), *Scienza Politica*, Turin: Fondazione Angeli.

Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (eds.) (2006), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos* (2 tomos), Ciudad de México: Porrúa-El Colegio de Veracruz. [*Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, 2002].

Nolan, Cathal J. (2002), *The Greenwood Encyclopedia of International Relations*, Westport (Connecticut): Greenwood Press.

Ornaghi, Lorenzo (1993), *Scienza della politica*, Milán: Jaca Book.

– (ed.) (1996), *Politica*, Milán: Jaca Book.

Panebianco, Angelo (ed.) (1989), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia: Il Mulino.

Parodi, Jean-Luc (1971), *La politique*, París: Hachette.

Pasquino, Gianfranco (2004), *Nuovo corso di scienza politica*, Bolonia: Il Mulino.

– (comp.) (1988), *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza. [*Manuale di scienza della politica,* 1986.]

Pastor, Manuel (1989), *Ciencia Política*, Madrid: McGraw-Hill.

– (coord.) (1994), *Fundamentos de ciencia política*, Madrid: McGraw-Hill.

Pennock, J. Roland y Smith, David G. (1964), *Political Science. An Introduction*, Nueva York: Macmillan.

Pierre, Jon y Peters, B. Guy (eds.) (2003), *Handbook of Public Administration*, Londres y Thousand Oaks (California): Sage.

Pinto, Julio (comp.) (1995), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires: Eudeba.

Plano, Jack C. y Olton, Roy (1971), *Diccionario de relaciones internacionales*, México D.F.: Limusa-Wiley. [*The International Relations Dictionary*, 1969.]

Plano, Jack C.; Riggs, Robert E. y Robin, Helenan S. (1982), *The Dictionary of Political Analysis*, Santa Barbara (California): ABC-Clio.

Portis, Edward Bryan y Levy, Michael B. (eds.) (1988), *Handbook of Political Theory and Policy Science*, Westport (Connecticut): Greenwood Press.

Ranney, Austin (1971), *Governing. A Brief Introduction to Political Science,* Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

Reus-Smit, Christian y Snidal, Duncan (eds.) (2008), *The Oxford Handbook of International Relations*, Nueva York: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A. y Rockman, Bert A. (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

Ricci, David M. (1984), *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship, and Democracy*, New Haven (Connecticut): Yale University Press.

Robertson, David (1985), *A Dictionary of Modern Politics*, Londres: Europa Publications.

Roiz, Javier (1980), *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Vicens-Vives Universidad.

Rose, Richard (ed.) (2000), *International Encyclopedia of Elections,* Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Roskin, Michael G. y otros (1988), *Political Science: An Introduction,* Englewood Cliffs (Nueva Jersey): Prentice Hall (3ª edición).

Russett, Bruce y Starr, Harvey (1981), *World Politics: The Menu for Choice*, Nueva York: W. H. Freeman.

Sartori, Giovanni (ed.) (1970), *Antologia di scienza politica*, Bolonia: il Mulino.

– (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza. [*Elementi di teoria politica*, 1987.]

Schmeil, Yves (1994), *La Science Politique*, París: Armand Colin.

Schram, Sanford F. y Caterino, Brian (eds.) (2006), *Making Political Science Matter: Debating Knowledge, Research, and Method*, Nueva York, New York University Press.

Scruton, Roger (1982), *A Dictionary of Political Thought*, Londres: Macmillan.

Serra Rojas, Andrés (1998), *Diccionario de ciencia política* (2 tomos), México D.F.: Fondo de Cultura Económica (2ª edición).

Shively, W. Phillips (1997), *Introducción a las ciencias políticas*, México: McGraw-Hill. [*Power & Choice: An Introduction to Political Science,* 1986.]

Sills, David L. (dir.) (1976), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar. [*International Encyclopedia of the Social Sciences,* 1968.]

Smouts, Marie-Claude; Batistella, Dario y Vennesson, Pascal (dirs.) (2003), *Dictionnaire des relations internationales*, París: Dalloz.

Snow, David; Soule, Sarah y Kriesi, Hanspeter (eds.) (2004), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford: Blackwell.

Sodaro, Michael J. (2006), *Política* y *ciencia política*: *una introducción*, Madrid: McGraw-Hill. [*Comparative Politics: A Global Introduction*, 2001].

Sola, Giorgio (1996), *Storia della Scienza Politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.

– (2005), *I paradigmi della scienza politica*, Bologna: Il Mulino

– (2006), *Incontro con la scienza politica*, Bologna: Il Mulino.

Somit, Albert y Tanenhaus, Joseph (1988), *El desarrollo de la ciencia política estadounidense*, México D.F.: Gernika [*The Development of American Political Science. From Burgess to Behavioralism,* 1967].

Thompson, Kenneth W. (1980), *Masters of International Thought: Major Twentieth Century Theorists and the World Crisis*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Uriarte Bengoetxea, Edurne (2002), *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas*, Madrid: Tecnos.

Utter, Glenn H. y Lockhart, Charles (eds.) (1993), *American Political Scientists: A Dictionary*, Westport (Connecticut): Greenwood Press.

Vallès, Josep M. (2000), *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.

Vidal de la Rosa, Godofredo (2006), *La ciencia política estadounidense. Trayectoria de una disciplina*, México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Vilas Nogueira, José, (1994), *Introducción a la Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.

Weisberg, Herbert (editor) (1986), *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York: Agathon Press.

Wiarda Howard J. (editor general) (2005), *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*, 6 volúmenes, Nueva York: Routledge.

Zaccaria, Giuseppe (ed.) (1987), *Lessico della politica*, Roma: Lavoro.

Zipper, Ricardo Israel y Morales Contreras, María Eugenia (1995), *Ciencia Política*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Zorgbibe, Charles (1988), *Dictionnaire de politique internationale*, París: Presses Universitaires de France.

APÉNDICE II

Principales revistas de ciencia política

En este apéndice pueden encontrarse unas cuantas de las principales revistas de ciencia política en el mundo, con indicación de su editor, lugar de publicación y sitio de consulta en Internet. En el caso de las revistas en idioma castellano, se ha optado por un criterio de inclusión amplio, por lo que también están incorporadas ciertas publicaciones que, sin ser estrictamente –o exclusivamente– de ciencia política, sí presentan en forma frecuente artículos de esta área de estudios. Para las revistas en inglés, se ha dispuesto además una división según orientación temática (i.e. administración pública, opinión pública, política internacional, política comparada, teoría política).

EN CASTELLANO

América Latina Hoy

http://iberoame.usal.es/publicaciones/americalatinahoy/index.htm

(Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.)

Colección

http://www.uca.edu.ar/coleccion.htm

(Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.)

Cuadernos del CLAEH
www.claeh.org.uy/
(Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, Uruguay.)

Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales
http://www.ides.org.ar/revista/
(Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.)

El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político
(CECEBA, FLACSO (Argentina), Fundación CEB, IUPERJ, UdeSA, UTDT, FCE.)

Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe
http://www.tau.ac.il/eial/
(Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin, Escuela de Historia, Instituto de Historia y Cultura de América Latina, Universidad de Tel Aviv, Israel.)

Estudios Internacionales
http://www.iei.uchile.cl/publicaciones/revista/index.html
(Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.)

Estudios Públicos
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_441_inicio.html
(Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.)

Estudios Sociales
(Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.)

Foreign Affairs (en español)
http://www.foreignaffairs-esp.org/
(ITAM, México D.F., México.)

Nueva Sociedad
http://www.nuso.org/
(Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina.)

Perfiles Latinoamericanos
http://www.flacso.edu.mx/revistaperfiles.shtml
(FLACSO, México D.F., México.)

Política
http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/revista.html
(Universidad de Chile, Departamento de Ciencia Política, Santiago, Chile.)

Política y Gestión
(Escuela de Política y Gestión, UNSAM, Buenos Aires, y HomoSapiens Editorial, Rosario, Argentina.)

Política y Gobierno
http://www.politicaygobierno.cide.edu/
(Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F., México.)

POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político
http://www.revistapostdata.com.ar/
(Grupo Interuniversitario POSTData, Buenos Aires, Argentina.)

Reforma y Democracia. Revista del CLAD
http://www.clad.org.ve/reforma.html
(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], Venezuela.)

Revista Argentina de Ciencia Política
(Editorial Universitaria de Buenos Aires [Eudeba], Argentina.)

Revista de Ciencia Política (Chile)
http://www.puc.cl/icp/revista/
(Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Santiago, Chile.)

Revista de Ciencias Sociales
(Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.)

Revista Española de Ciencia Política
http://www.aecpa.es/revista/recp.html
(Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, y Editorial Siglo XXI, Madrid, España.)

Revista de Estudios Políticos
http://www.cepc.es/revistasre.asp
(Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.)

Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)
http://www.saap.org.ar/esp/page.php?subsec=publicaciones&page=revista/default&data=inicio
(Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina.)

Revista Uruguaya de Ciencia Política
http://fcs1.fcs.edu.uy/icp/revista.htm
(Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.)

Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales
(Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina.)

Zona Abierta
http://www.fpabloiglesias.es/Magazines/Issue.aspx?IdMagazines=4
(Fundación Pablo Iglesias, Madrid.)

EN PORTUGUÉS

Análise Social
http://www.ics.ul.pt/publicacoes/analisesocial/
(Universidad de Lisboa, Lisboa, Portugal.)

Contexto Internacional
http://sphere.rdc.puc-rio.br/sobrepuc/depto/iri/
(Instituto de Relaciones Internacionales, Río de Janeiro, Brasil.)

Dados - Revista de Ciências Sociais
http://www.scielo.br/revistas/dados/iaboutj.htm
(Instituto Universitário de Pesquisas do Río de Janeiro [IUPERJ], Río de Janeiro, Brasil.)

Opinião Pública
http://www.unicamp.br/cesop/revista.htm
(Centro de Estudos de Opinão Pública, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.)

Política Externa
http://www.politicaexterna.com.br/
(Editorial Paz y Tierra y Universidad de San Pablo, San Pablo.)

Revista Brasileira de Ciências Sociais
http://www.scielo.br/revistas/rbcsoc/iaboutj.htm
(Asociación Nacional de Post Graduación e Investigación en Ciencias Sociales [ANPOCS], Brasil.)

Revista Brasileira de Estudos Políticos
www.ufmg.br/online/arquivos/000142.shtml
(Universidad Federal de Mina Gerais, Brasil.)

Revista Brasileira de Política Internacional
http://www.ibri-rbpi.org.br/guarany/rbpi/rbpi.html
(Instituto Brasilero de Relaciones Internacionales, Brasil.)

EN ITALIANO

Il Politico. Rivista Italiana di Scienze Politiche
http://www.unipv.it/ilpolitico/
(Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Pavia, Pavia, Italia.)

Polis. Ricerche e Studi su Società e Politica in Italia
http://www.istcattaneo.org/index.asp?l1=pubblicazioni&l2=polis
(Instituto Cattaneo, Bolonia, Italia.)

Quaderni dell'Osservatorio Elettorale
http://www.regione.toscana.it/cif/quaossel/indicqua.htm
(Giunta Regionale Toscana, Florencia, Italia.)

Quaderni di Scienza Politica
http://www.unipv.it/quasp/
(Università degli Studi di Pavia, Pavia, Italia.)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
http://www.spbo.unibo.it/ripp/
(Università di Bologna, Dipartimento di Organizzazione e Sistema Politico, Bolonia, Italia.)

Rivista Italiana di Scienza Politica
http://www4.soc.unitn.it:9080/risp/content
(Società Italiana di Scienza Politica, Trento, Italia.)

Teoria Politica
http://www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=61
(Franco Angeli Edizioni, Italia.)

EN FRANCÉS

Études Internationales
http://www.iqhei.ulaval.ca/default.asp?Groupe=1&Niveau=4&Page=1
(Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Presses de l'Université Laval, Québec, Canadá.)

Revue Canadienne de Science Politique
http://www.wlu.ca/~wwwpress/jrls/cjps/french/cjps-f.html
(L'Association Canadienne de Science Politique, Toronto, Canadá.)

Revue Française de Science Politique
http://www.afsp.msh-paris.fr/publi/rfsp/v54n3.html
(Association Françoise de Science Politique, París, Francia.)

Revue Internationale de Politique Comparée
http://ripc.spri.ucl.ac.be/
(De Boeck Université, Bruselas, Bélgica.)

Revue Politique et Sociétés
http://www.erudit.org/es/revue/ps/
(Société Québécoise de Science Politique, Québec, Canadá.)

EN INGLÉS

Revistas de Administración Pública

Canadian Public Administration Journal (Administration Publique du Canada)
http://www.ipac.ca/pubs/cpa_journal/index.html
(Instituto de Administración Pública de Canadá, Toronto, Canadá.)

Canadian Public Policy
http://economics.ca/cpp/
(Prensa de la Universidad de Toronto, Toronto, Canadá.)

Journal of European Public Policy
http://www.tandf.co.uk/journals/titles/13501763.asp
(Taylor and Francis Group para Routledge, Londres, Reino Unido.)

Journal of Public Administration Research and Theory
http://jpart.oxfordjournals.org/
(Universidad de Oxford, Reino Unido.)

Journal of Public Policy
http://titles.cambridge.org/journals/journal_catalogue.asp?mnemonic=pup
(Universidad de Cambridge, Reino Unido.)

Public Administration Review
http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_PAR.cfm
(Sociedad Americana de Administración Pública, Washington D.C., Estados Unidos.)

Revistas de Opinión Pública

International Journal of Public Opinion Research
http://ijpor.oxfordjournals.org/
(Universidad de Oxford, Reino Unido.)

The Public Opinion Quarterly
http://poq.oxfordjournals.org/
(Universidad de Oxford, Reino Unido.)

Revistas de Política Comparada

Comparative Political Studies
http://cps.sagepub.com/
(SAGE Publications y la Asociación Internacional de Ciencia Política [IPSA], Thousand Oaks, California, Estados Unidos.)

Comparative Politics
http://web.gc.cuny.edu/jcp/
(Universidad de Nueva York, Nueva York, Estados Unidos.)

Electoral Studies
www.utdallas.edu/dept/socsci/hclarke/es/
(Elsevier Science Ltd., Amsterdam.)

Governance
http://www.sog-rc27.org/Governance/journal.htm
(Blackwell Publishing en asociación con el Comité de Investigaciones de la IPSA sobre la Estructura y Organización del Gobierno [SOG], Oxford, Reino Unido.)

Government and Opposition
http://www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=0017-257X
(Blackwell Publishing y Government and Opposition Ltd., Oxford, Reino Unido.)

International Political Science Review
http://ips.sagepub.com/
(SAGE Publications y la Asociación Internacional de Ciencia Política [IPSA], Thousand Oaks, California, Estados Unidos.)

Legislative Studies Quarterly
www.jstor.org/journals/03629805.html
(Universidad de Iowa, Iowa, Estados Unidos.)

Party Politics
http://www.partypolitics.org/
(SAGE Publications, Londres, Reino Unido.)

Publius. The journal of federalism
http://www.oxfordjournals.org/our_journals/pubjof/about.html
(Oxford University Press, Oxford, Reino Unido)

The Journal of Legislative Studies
www.hull.ac.uk/cls/jls.htm
(Frank Cass, Londres, Reino Unido.)

World Politics
http://www.wws.princeton.edu/world_politics/
(Universidad Johns Hopkins, Baltimore, Maryland, Estados Unidos.)

Revistas de Relaciones Internacionales

European Journal of International Relations
http://ejt.sagepub.com/
(SAGE Publications, Londres, Reino Unido.)

European Union Politics
www.uni-konstanz.de/eup/
(SAGE Publications, Thousand Oaks, California, Estados Unidos.)

International Affairs
http://www.chathamhouse.org.uk/index.php?id=38
(Blackwell Publishing y Chatham House "The Royal Institute of International Affairs", Londres, Reino Unido.)

International Organization
http://www.ingentaconnect.com/content/mitpress/io
(Prensa de MIT y la Fundación de Organizaciones Internacionales, Cambridge, Reino Unido.)

International Security
http://www.mitpressjournals.org/loi/isec
(Prensa de MIT para el Centro Belfer para la Ciencia y los Asuntos Internacionales, Universidad de Harvard, Estados Unidos.)

International Studies Perspectives

http://www.isp.uconn/edu/

(Blackwell Publishers y la Asociación de Estudios Internacionales [ISA], Malden, Massachusetts.)

International Studies Quarterly

http://www.isq.unt/edu/

(Asociación de Estudios Internacionales [ISA] y Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts.)

International Studies Review

http://www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=1521-9488&site=1

(Blackwell Publishers y la Asociación de Estudios Internacionales, Oxford, Reino Unido.)

Journal of Common Market Studies

www.ingenta.com/journals/browse/bpl/jcms

(Blackwell Publishing y la Asociación Universitaria para los Estudios de la Europa Contemporánea, Oxford, Reino Unido.)

Journal of Conflict Resolution

http://www.jstor.org/journals/00220027.html

(SAGE Publications, Thousand Oaks, California, Estados Unidos.)

Review of International Studies

www.journals.cambridge.org/journal_ReviewofInternationalStudies

(Asociación Británica de Estudios Internacionales [BISA], Cambridge Journals Online, Butterworths, Guildford, Reino Unido.)

Revistas de Teoría Política

Journal of Theoretical Politics

www.sagepub.com/journal.aspx?pid=234

(SAGE Publications, Londres, Reino Unido.)

Philosophy and Public Affairs

www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=0048-3915&site=1

(Blackwell Publishing, Oxford, Reino Unido.)

Political Theory
http://www.sagepub.co.uk/journal.aspx?pid=105736
(SAGE Publications, Thousand Oaks, California, Estados Unidos.)

The Review of Politics
http://www.nd.edu/~rop/ROP/index.html
(Universidad de Notre Dame, Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.)

Revistas de Política especializada

Foreign Affairs
www.foreignaffairs.org/
(Consejo de Relaciones Exteriores, Baltimore, Maryland, Estados Unidos.)

Journal of Democracy
http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/
(Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, Estados Unidos.)

Revistas nacionales o de estudios de área (por país o región)

American Political Science Review
http://www.apsanet.org/section_327.cfm
(Asociación Americana de Ciencia Política [APSA], Washington D.C., Estados Unidos.)

American Journal of Political Science
http://www.utdallas.edu/dept/socsci/ajps//
(Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste [de los Estados Unidos] y Blackwell Publishing, Oxford, Reino Unido.)

Canadian Journal of Political Science
www.wlu.ca/~wwwpress/jrls/cjps/cjps.html
(Asociación de Ciencia Política Canadiense, Toronto, Canadá.)

British Journal of Political Science
http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=JPS
(Cambridge University Press, Londres, Reino Unido.)

Political Studies

www.politicalstudies.org/

(Asociación de Estudios Políticos [PSA], Blackwell Publishing, Oxford, Reino Unido.)

European Journal of Political Research

www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=0304-4130

(Blackwell Publishing y European Consortium for Political Research [ECPR], Oxford, Reino Unido.)

South European Society and Politics

www.tandf.co.uk/journals/titles/13608746.asp

(Frank Cass, Londres, Reino Unido.)

West European Politics

http://www.tandf.co.uk/journals/titles/01402382.asp

(Taylor and Francis Group para Routledge, Londres, Reino Unido.)

Acta Politica

http://www.palgrave-journals.com/ap/index.html

(Asociación Danesa de Ciencia Política, con la edición de Palgrave Macmillan, Nueva York, Estados Unidos.)

Scandinavian Political Studies

www.nopsa.org/sps.html

(Blackwell Publishers y la Asociación Nórdica de Ciencia Política, Universitetforlaget, Oslo, Noruega.)

Australian Journal of Political Science

http://auspsa.anu.edu.au/publications/ajps.htm

(Australasian Political Studies Association, Taylor and Francis Group, Londres, Reino Unido.)

Japanese Journal of Political Science

http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=JJP

(Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.)

Journal of Latin American Studies

www.sas.ac.uk/ilas/jlas.htm

(Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres, Cambridge University Press, Londres, Reino Unido.)

Journal of Politics in Latin America

http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla

(Institute of Latin American Studies del German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo, Alemania)

Latin American Politics and Society

www.as.miami.edu/clas/laps.htm

(Universidad de Miami, Miami, Estados Unidos.)

Latin American Research Review

http://larr.lanic.utexas.edu/

(Latin American Studies Association y Universidad de Texas en Austin, University of Texas Press, Texas, Estados Unidos.)

Política. Cuestiones y problemas

EDICIÓN REVISADA

Este libro presenta una introducción general a los temas clásicos de la ciencia política: el poder y el Estado, la democracia y los regímenes no-democráticos, el gobierno y sus formas, los partidos políticos y los sistemas de partido, las elecciones y los sistemas electorales, los movimientos sociales y la protesta, el liderazgo político y las relaciones internacionales. Los autores examinan las teorías y los debates más relevantes de cada área temática, actualizando un mapa del saber politológico penetrante en la dimensión histórica y comparada, atento a la metodología de análisis, y riguroso en el uso de los conceptos y en la filiación de ideas.

División Latinoamérica

Cono Sur
Rojas 2128
(C1416 CPX) Buenos Aires, Argentina
www.cengage.com.ar

México
Corporativo Santa Fe 505, piso 12
Col. Cruz Manca, Santa Fe
05349, Cuajimalpa, México DF
www.cengage.com.mx

Pacto Andino: Colombia, Venezuela y Ecuador
Cra. 7 N° 74-21, Piso 8, Ed. Seguros Aurora
Bogotá D.C., Colombia
www.cengage.com.co

El Caribe
Metro Office Park 3 - Barrio Capellania
Suite 201, St. 1, Lot. 3 - Code 00968-1705
Guaynabo, Puerto Rico
www.cengage.com

CENGAGE Learning™

ISBN 978-987-1486-54-0
9 789871 486540