





[www.librosderechoperu.blogspot.com](http://www.librosderechoperu.blogspot.com)





*manuales*



# MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA

---

Juan Manuel Abal Medina

 *eudeba*

Abal Medina, Juan Manuel

Manual de ciencia política. - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba, 2010.  
320 p. ; 18x25 cm. - (Manuales)

ISBN 978-950-23-1707-6

1. Ciencias Políticas. I. Título

CDD 320



Eudeba  
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: Marzo de 2010

© 2010, Editorial Universitaria de Buenos Aires  
Sociedad de Economía Mixta  
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires  
Tel: 383-8025 / Fax: 383-2202  
[www.eudeba.com.ar](http://www.eudeba.com.ar)

Corrección y composición general: Eudeba

Impreso en Argentina.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	9
INTRODUCCIÓN .....	13
CAPÍTULO I. ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA? .....	23
I. Introducción.....	23
II. La Ciencia Política: evolución histórica, principales enfoques teóricos y metodológicos.....	26
II.1. Los criterios de cientificidad: progresividad y eclecticismo .....	26
II.2. Los orígenes de los estudios sobre la política.....	28
II.3. La ciencia política en el siglo XX.....	33
II.4. Política comparada: del conductismo al neoinstitucionalismo.....	35
II.5. Filosofía Política Normativa .....	59
II.6. Otras áreas de la ciencia política: administración pública y relaciones internacionales .....	68
III. Distintas concepciones sobre el método de la ciencia política: el debate entre los enfoques cuantitativos y los enfoques cualitativos .....	78
IV. La Ciencia Política en la Argentina: breve historia y situación actual .....	82
V. El rol del politólogo en la sociedad contemporánea.....	89
Para seguir leyendo .....	90
CAPÍTULO II. EL ESTADO .....	93
I. Introducción.....	93
II. El concepto de estado.....	93
II.1. El estado y el neoinstitucionalismo .....	93
II.2. Hacia una definición de estado .....	94
II.3. El debate sobre la autonomía del estado .....	100
III. Desarrollo histórico del estado moderno.....	102
III.1. Los orígenes del estado moderno .....	102
III.2. El Estado Absolutista .....	105

III.3. El Estado Liberal .....	108
III.4. El Estado de Bienestar .....	110
III.5. El Estado en la Era Global.....	114
IV. El estado argentino .....	118
IV.1. El surgimiento del estado .....	118
IV.2. La construcción del estado nacional .....	119
IV.3. La evolución del estado argentino .....	120
V. Conclusiones .....	125
Para seguir leyendo .....	127
CAPÍTULO III. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN .....	129
I. Introducción.....	129
II. El camino hacia la representación política .....	130
II.1. El mundo clásico .....	130
II.2. La Edad Media .....	133
II.3. Hobbes y la modernidad.....	134
II.4. Después de Hobbes, la representación moderna.....	136
III. Los modelos de representación política: partidos y elecciones .....	141
III.1. El modelo parlamentario (1830-1890).....	144
III.2. El modelo de masas (1910-1970).....	146
III.3. El modelo electoral (1980- ?) .....	149
IV. La crisis de representación en Argentina .....	153
V. Conclusiones .....	154
Para seguir leyendo .....	156
CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN POLÍTICO DEMOCRÁTICO .....	157
I. Introducción.....	157
II. Sistema político, régimen político y gobierno .....	158
III. Hacia una clasificación de los regímenes políticos .....	159
IV. Las distintas formas de gobierno de los regímenes democráticos .....	164
IV.1 División horizontal del poder: parlamentarismo - presidencialismo .....	165
IV.2. División vertical del poder: gobiernos unitarios y gobiernos federales .....	175
IV.3. Gobiernos divididos y gobiernos unificados .....	179
V. El caso argentino .....	181
V.1. El presidencialismo argentino .....	181
V.2. El federalismo argentino .....	185
VI. Conclusiones.....	189
Para seguir leyendo .....	189

CAPÍTULO V. REGLAS DE DECISIÓN Y SISTEMAS ELECTORALES .....	191
I. Introducción .....	191
II. Elecciones por mayoría .....	194
II.1. Elecciones por mayoría absoluta .....	194
II.2. Elecciones por mayoría relativa .....	196
III. Elecciones proporcionales .....	199
IV. Elementos de los sistemas electorales .....	199
IV.1. Fórmulas de decisión .....	200
IV.2. Magnitud de distrito .....	203
IV.3. Tipo de candidatura .....	208
IV.4. Barrera legal .....	210
V. El sistema electoral argentino: evolución histórica y características actuales ...	210
V.1. Constitución de 1853 .....	211
V.2. Primeros intentos de reforma política .....	212
V.3. Hacia la liberalización y la competencia controlada: la Ley Sáenz Peña ...	213
V.4. Un nuevo ordenamiento para asegurar mayorías: la Constitución de 1949 ..	214
V.5. Los sistemas electorales de la democracia restringida .....	216
V.6. El breve restablecimiento de la democracia .....	217
V.7. El sistema electoral del restablecimiento democrático .....	218
V.8. La reforma de 1994: Pacto de Olivos y reelección .....	219
V.9. Sesgo mayoritario y malapportionment del sistema electoral argentino. Efectos sobre el sistema de partidos .....	220
VI. Conclusiones .....	222
Para seguir leyendo .....	222
 CAPÍTULO VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	 225
I. Introducción .....	225
II. ¿Qué es un partido político? .....	226
III. Los modelos de partido .....	229
III.1. Modelo I: partido parlamentario .....	230
III.2. Modelo II: partido de masas .....	230
III.3. Modelo III: partido profesional electoral .....	231
IV. Organización y funcionamiento de los partidos .....	234
V. La ideología .....	240
VI. Sistemas de partidos .....	244
VI.1. La definición .....	244
VI.2. La clasificación de los sistemas .....	244
VI.3. Determinantes de los sistemas partidarios .....	247

VII. El sistema partidario argentino .....	248
VII.1. La política partidaria en Argentina hasta 1916 .....	249
VII.2. La política partidaria argentina entre 1916 y 2009 .....	256
Para seguir leyendo .....	283
CONCLUSIÓN .....	285
BIBLIOGRAFÍA .....	293

# PRÓLOGO

GUILLERMO O'DONNELL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN Y UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME

Hacía falta un libro como este. Es parte importante del notable proceso de expansión e institucionalización de la ciencia política en nuestro país. Cuando ocurrió el golpe de 1976 teníamos pocos programas en la Argentina –Universidad Nacional de Rosario, Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Mendoza y Pontificia Universidad Católica Argentina–, casi todos ellos con características bastante diferentes de los actuales y sujetos durante 1976-1983 –los años del “Proceso”– a diversas limitaciones y presiones.

El primer gran paso hacia la expansión e institucionalización de la ciencia política fue la creación en la Universidad Nacional de Buenos Aires de esta carrera. Esto, ocurrido en 1984 en base al muy meritorio Informe que se denominó “Comisión Strasser” –reconociendo el liderazgo de este colega, y en el que colaboraron otros muy distinguidos, entre ellos el recordado Edgardo Catterberg–, tuvo enorme influencia, tanto por el peso institucional y numérico de la UBA como por la difusión que promovió de otros programas en varias partes del país.

Un segundo hito fue la creación casi inmediata de la Sociedad Argentina de Ciencia Política (SAAP), por los pocos que por entonces teníamos algún título en ciencia política. Los primeros años fueron de lento desarrollo, un poco debido a la previa existencia de la Asociación Argentina de Ciencia Política, constituida en su mayor parte por profesores de derecho constitucional. Esta asociación tenía la ventaja de ser reconocida como la rama nacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA-AISP). Las autoridades de SAAP iniciaron negociaciones con la vieja Asociación Argentina, proponiendo la fusión de ambas; pero tropezamos con un inconveniente insalvable: no muy democráticamente, los dirigentes de esa asociación, temerosos del mayor y claramente creciente número de afiliados de la SAAP, se opusieron tenazmente a que en la organización que eventualmente resultaría se aplicara el principio de que cada miembro tendría un voto.

Para entonces yo era miembro activo de la IPSA-AISP. Primero fui presidente del Comité del Programa del Congreso Mundial que se realizó en Río de Janeiro en 1981, luego miembro del Consejo Directivo de esta asociación, más tarde vicepresidente (1985-1988) y finalmente su presidente (1988-1991). Hacia fines de los 80, cuando

las negociaciones con la vieja Asociación se estancaron irremediamente, la IPSA-AISP adoptó una solución transitoria: reconocer tanto a esta Asociación como a la SAAP hasta que hubiera elementos suficientes para una decisión definitiva. No tardó en recaer una decisión a favor de la SAAP, en parte porque la Asociación sólo pudo acreditar muy pocas actividades y afiliados, y en parte porque desde SAAP demostramos lo que para entonces ya era un creciente número de colegas e instituciones afiliadas, así como varias actividades directamente organizadas o apoyadas por nuestra asociación. Resultó de esto el reconocimiento de la SAAP como afiliada oficial de la IPSA-AISP y la virtual desaparición de la vieja Asociación, algunos de cuyos miembros acabaron afiliándose individualmente a SAAP.

Y llegamos así al tercer hito en la expansión e institucionalización de nuestra disciplina, el Congreso Mundial de Ciencia Política, que se efectuó en Buenos Aires, 1991. La decisión del Consejo Directivo de IPSA-AISP de hacer ese Congreso en nuestro país no fue fácil; varios miembros objetaron que la gran inestabilidad económica y política prevaleciente lo hacía peligrar. Pero por suerte, con una ajustada mayoría logramos una decisión favorable, centrada en que la complicada democratización de la Argentina –espejo de similares en otros países– comprometía a nuestra disciplina a hacer el gesto solidario de ir a nuestro país con sus más destacadas figuras y participar de un programa en el que figuraban prominentemente temas relacionados con la democratización. Y el Congreso se llevó a cabo, con muy buena participación de extranjeros y, por cierto, con la masiva y, para los ya veteranos como yo muy gratificante, presencia de jóvenes argentinos/as que estudiaban ciencia política o se proponían hacerlo.

Desde entonces se ha seguido expandiendo nuestra disciplina, no sólo en el número de personas e instituciones que la practican a lo largo del país, sino también en la variedad de enfoques y especialidades que se cobijan en ella. A esta altura, un signo de madurez de una disciplina es la aparición de la necesidad y demanda de buenos manuales que destilen el estado de los conocimientos respectivos, y faciliten su estudio y difusión.

El presente Manual cumple muy bien esta función: recorre un amplio y pertinente temario, presenta un cuadro comprensivo y actualizado de buena parte de los temas relevantes a una concepción moderna de la disciplina, está escrito en un estilo asequible pero que no elude presentar y discutir complejos asuntos, y se atiene a niveles analíticos y empíricos aunque no omite tomar posición en varias cuestiones normativas y abrirse por lo tanto a polémicas, tal como corresponde a una concepción socialmente comprometida de las ciencias sociales.

Estas virtudes me mueven a felicitar al autor de este Manual y a sus jóvenes colaboradoras/es, así como alegrarme por que este valioso instrumento de conocimiento y difusión de nuestra disciplina quede a disposición de un amplio público de estudiosos y estudiantes.

Una obra de este tipo suele tener –y merecer– sucesivas reediciones, que van acompañados nuevos desarrollos de la disciplina, junto con el eco de comentarios y sugerencias de diversos lectores/as y usuarios. Pensando en esto, espero que próximas ediciones incluyan algunos elementos adicionales. Uno de ellos sería un capítulo sobre un tema que felizmente se ha hecho público después de siglos de quedar relegado a la esfera “privada” de la familia patriarcal –me refiero, por supuesto, a las relaciones de género y sus vastas reverberaciones actuales y potenciales en la vida política–. Una cuestión relacionada aunque por cierto no idéntica es la creciente visibilidad y politización de cuestiones relacionadas con identidades minoritarias, por cierto incluyendo las de los pueblos originarios, tan cruelmente tratados desde siempre y hasta hoy. Por supuesto un manual no puede ocuparse de todo, menos aún en su primera versión, pero por la alta y creciente importancia y visibilidad de estas cuestiones –por supuesto que no sólo en el plano político– podría merecer el tratamiento específico que sugiero.

Como se ve, expreso aquí el síndrome de “querer más”, típico de un lector al que mucho le ha gustado un texto y que al expresarlo comete por un lado la injusticia de reclamar por lo que no está entre los frutos de un grande y meritorio esfuerzo, y por el otro y en el mismo acto rinde homenaje al interés y calidad de lo hecho. Este es el caso de este Manual, que espero tenga lo que merece, sucesivas reediciones en las cuales las sugerencias que hago arriba tal vez sean de utilidad.

Auguro por eso larga y productiva vida y reencarnaciones a este Manual, que destila tan bien buena parte del estado actual de nuestra disciplina, no sólo como acervo teórico sino también como útil guía para el conocimiento y discusión de nuestra agitada y disputada realidad.

Buenos Aires, septiembre de 2009



# INTRODUCCIÓN

Cuando se busca entender algún elemento del funcionamiento de la política hay dos formas alternativas para hacerlo: una es partir de *cómo deberían ser* las cosas y otra de *cómo las cosas son*. Si bien ambos senderos posibles tienen sus virtudes, en este manual emprenderemos la tarea a partir de la segunda manera. Buscaremos primero entender cómo es realmente la política, y cómo y por qué funciona de la manera en que lo hace, para recién después pensar si esto es bueno y, si no lo es, de qué manera debería hacerlo.

El pensamiento sobre la política, tanto el de los especialistas como el del conjunto de los ciudadanos, siempre contiene estos dos puntos de partida. Cuando se piensa en cómo deberían ser las cosas, decimos que se piensa en términos *normativos* o *prescriptivos*, y cuando se piensa en cómo son las cosas, decimos que se lo hace en términos *positivos* o *realistas*. Los estudios normativos, si bien son útiles en muchos aspectos, tienden a volverse bastante improductivos cuando se los aplica sin el cuidado y el rigor necesarios, ya que terminan produciendo análisis tan lejanos de la realidad misma que se tornan inútiles para pensar las cosas que efectivamente ocurren.

Esto se entiende fácilmente cuando pensamos en algún elemento propio de la política. Veamos por ejemplo a los partidos políticos. Supongamos que nuestro análisis parte de pensar cómo ellos deberían ser. Creo que coincidiremos en que los partidos tendrían que ser los medios (instrumentos) a través de los cuales los ciudadanos incidan en las acciones del estado y que para ello deberían, por ejemplo, estar formados por individuos absolutamente desinteresados de sus beneficios particulares y totalmente preocupados por el bienestar de sus representados. Asimismo, deberían presentar como candidatos a sus miembros más honestos, formados y capaces, de modo que en el caso de llegar al gobierno o al parlamento, pudieran realizar de la mejor manera su tarea.

Si comparamos el breve párrafo anterior con los partidos políticos que todos conocemos, ¿cuál es el resultado? Obviamente, que no se les parecen en prácticamente nada. Y no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo democrático. Entonces nos quedan dos caminos: o bien demonizar a todos los partidos existentes e intentar construir uno nuevo que se aproxime a lo que deberían ser; o bien alejarnos definitivamente

te de la política luego de verla como un mundo malo, egoísta y absolutamente alejado de como tendría que ser. El problema del primer camino consiste en que uno debería considerar que alguna vez otros habrán intentado también hacer bien las cosas, y si a pesar de ello nadie lo consiguió (ya que todos los partidos que uno puede ver se alejan claramente del deber ser), las probabilidades que tiene uno de lograrlo son desmoralizadoras. A su vez, el segundo camino conduce a la actitud muy frecuente en años recientes de alejarse de la política y no esperar nada de ella, ya que es imposible interesarse por lo que se demoniza y ni siquiera se entiende.

Por el contrario, partiendo de comprender la forma en que son efectiva y positivamente las cosas, se llega a análisis más útiles. Así, y tal como haremos en este libro, si por ejemplo comenzamos por entender a los partidos como grupos de individuos que intentan ocupar los lugares formales del poder político, podemos comprender mucho mejor por qué los partidos hacen lo que hacen. Por ejemplo, podremos comprender la lógica por la que intentan desesperadamente conseguir recursos, por qué muchas veces prometen en sus campañas electorales cosas que saben que no podrán cumplir, por qué nombran en los puestos estatales a sus propios miembros aunque no sean los más capaces, etc. En síntesis, podremos comprender todas las cosas que sabemos efectivamente que pasan en la política, sin creer que los políticos son todos demonios o “malos por naturaleza” del tipo de los que pueblan las historietas infantiles.

Ahora, si bien el análisis realista o positivo nos sirve para esto, muchas veces cae en el problema contrario en que suele incurrir el análisis normativo: termina siendo una mera descripción o explicación de la realidad, que puede incluso concluir justificándola en sus peores aspectos. Si el problema del pensamiento normativo de sentido común es que puede concluir en el juicio “*Y, ¿qué querés? Yo en política no me meto porque es una porquería*”, el del realista puede terminar en el más cínico pero igualmente errado de “*Y, no te calientes... si las cosas siempre fueron así...*”. Volviendo a nuestro ejemplo de los partidos no es lo mismo, en ningún sentido, que busquen ocupar los cargos para implementar determinadas ideas votadas por la ciudadanía, que lo hagan simplemente para disfrutar de la sensación de tener poder o que pretendan enriquecerse con su ejercicio. Los medios utilizados para acceder a esos cargos pueden ser en las tres situaciones los mismos, pero los fines claramente difieren.

Es por ello que, en nuestra opinión, la mejor forma de analizar la política consiste en hacerlo de manera positiva y crítica a la vez. Es decir, partir de entender cómo son realmente las cosas, pero sin llegar a justificarlas a partir de la creencia de que son de esta manera por algún mandato divino o por su misma naturaleza. Sino, más bien, entender que son así porque le sirven a alguien, porque responden a preferencias, intereses y equilibrios de poder, beneficiando de esta forma a algunos y perjudicando a otros. El análisis crítico de la política consiste en observarla sin ingenuidad, buscando comprender los mecanismos que hacen que las cosas funcionen de determinada manera, e identificar a quién favorece que así sean. Asimismo, el tipo de análisis que

utilizamos en este libro no termina allí, sino que, habiendo comprendido el funcionamiento real de las cosas, permite a cada uno, dependiendo de sus valores e ideas propias, entender cómo convertirlas en aquello que, según su criterio, debieran ser. Así, el análisis crítico de la política parte del pensamiento realista o positivo, para incorporar posteriormente de forma útil el pensamiento normativo.

Ahora bien, ¿que significa para nosotros comprender cómo son las cosas? Según nuestro enfoque, esto no consiste en describirlas detalladamente ni en intentar entender su esencia, su naturaleza ahistórica. Por el contrario, comprender la realidad política significa explicarla a través de un doble movimiento en el cual partiendo de observaciones que hacemos sobre los fenómenos que ocurren en el mundo real, construimos hipótesis o modelos que tratan de explicarlas, que a su vez deben ser puestos a prueba frente a la realidad empírica. Una comprensión realista sobre el mundo de la política requiere observaciones empíricas, modelos lógicos con hipótesis sólidas e interesantes, y métodos de análisis cuantitativos y/o cualitativos para contrastarlas.

A lo largo de los capítulos que componen este manual analizaremos algunos de los temas centrales que permiten entender el funcionamiento de la política. Partiremos del análisis de nuestra misma disciplina, la ciencia política, para conocer los distintos autores, enfoques y modelos que se han ido desarrollando a la par de dos mil quinientos años de reflexión sistemática sobre la política. Seguidamente pasaremos a analizar la principal construcción de la política moderna, el estado, actor y escenario de los principales debates políticos en nuestro mundo contemporáneo.

En tercer lugar abordaremos las principales formas de legitimación que tienen nuestras entidades políticas: la democracia y la representación en sus múltiples y contradictorios sentidos. Posteriormente, en el capítulo IV, pasaremos a analizar las instituciones que regulan cómo se accede y cómo se ejerce el poder político, es decir, los regímenes políticos o sistemas de gobierno. En este capítulo nos detendremos especialmente en los regímenes democráticos contemporáneos.

El quinto capítulo se ocupará del análisis de las reglas de decisión colectiva que determinan cómo se toman las decisiones que nos afectan a todos. Finalmente, el último capítulo se abocará a la comprensión de los principales actores políticos del funcionamiento real de nuestras democracias: los partidos políticos.

Cada uno de los capítulos comenzará con la descripción del tema y una definición de los conceptos a utilizar para pasar luego a explicar tanto los debates clásicos como los distintos enfoques contemporáneos. La última parte de cada uno de ellos consistirá en la aplicación de los conceptos generales a la realidad de nuestro país. Una aclaración importante es que si bien los temas que nuestro manual aborda son algunos de los centrales del análisis político contemporáneo, debemos señalar que hay otros temas tan importantes como éstos, que por limitaciones de espacio y/o de conocimientos propios no son abordados.

Esta obra es un producto “colectivo”, en todos los sentidos del término. Se basa en una amplia variedad de trabajos, publicados o no, que he ido escribiendo a lo largo de toda mi carrera académica.

Desde libros y capítulos de libros hasta apuntes para mis clases, pasando por publicaciones en revistas especializadas, la diversidad de los materiales utilizados es realmente amplia, como lo es también el período de tiempo en que fueron elaborados. Así, he utilizado desde mis primeras publicaciones de mediados de la década pasada hasta trabajos recientes, como lo son las notas para el dictado de clases o publicaciones de este mismo año.

Algunos textos se publicaron en inglés y otros en portugués. Algunos fueron escritos para su difusión masiva y otros para su publicación en revistas altamente especializadas o para su presentación en congresos académicos. Los lugares de publicación también son ampliamente diversos: de Inglaterra a Bolivia, de Estados Unidos a Venezuela, de Brasil a Alemania.

A su vez, varios de estos trabajos fueron escritos en colaboración con otros colegas. Así, algunas de sus ideas o aportes también figuran en estas páginas. A todos ellos, mi agradecimiento.<sup>1</sup>

La enorme variedad de estilos, lenguajes, públicos-objetivo, idiomas y hasta jergas hubieran hecho imposible su transformación en una sola obra si no hubiese sido por la importantísima colaboración de un grupo de jóvenes colegas de mis equipos de investigación que en los últimos tiempos participaron en su realización. Ellas y ellos han tenido la ciclópea tarea tanto de “traducir” estos materiales tan diversos y darles un lenguaje y estilo común, como de completarlos en sus múltiples vacíos u omisiones.

Por lo tanto, su aporte fue central para que hoy esta obra sea una. En el conjunto del manual trabajaron Martín Alessandro, Laura Eberhardt y Jimena Rubio, quienes lograron casi milagrosamente darle unicidad al trabajo. A su vez, en la confección de cada uno de los capítulos colaboraron, además de ellos tres, otros jóvenes colegas como Gabriela Cheli, Valeria Larocca y Gabriela Rodríguez. Así como varios y diversos son los trabajos que componen esta obra, también son varias las plumas que han trabajado en ella. A cada una de ellas, mi absoluto agradecimiento.

A su vez, el manual tiene un tercer origen colectivo, ya que es centralmente el producto de mis cursos dictados en diversos ámbitos académicos. Sea porque las ideas surgieron en el marco de mis clases, de las discusiones con los estudiantes o porque las reflexiones son productos de mis intentos por compartir con ellos el conocimiento,

1. Algunos de los trabajos que están en el origen de este volumen fueron escritos en colaboración con Marcelo Cavarozzi, Ernesto Calvo, Facundo Nejamkis, Julieta Suárez Cao, Franco Castiglioni, Marcelo Leiras, Celeste Ratto, Martín Alessandro, Matías Barroetaveña, Laura Eberhardt, Gabriela Cheli, Martín D' Alessandro.

lo cierto es que los cursantes de las distintas materias que he dictado en grado o posgrado son también, en un sentido importante, autores colectivos de la obra.

Finalmente, un cuarto sentido colectivo del manual se expresa en mi intención de que éste habilite usos múltiples, de utilidad tanto para una primera aproximación al estudio sistemático de la política como para una mirada más avanzada en las múltiples temáticas que contiene. La obra ha sido pensada para permitir diversas entradas y lecturas.

Para terminar, quiero agradecer a aquellos profesores que más han influido en mi tarea académica y que son, sin saberlo, co-responsables de muchas de las ideas o estilos que este manual contiene. En primer lugar agradezco a Guillermo O'Donnell, quien tuvo la enorme amabilidad no sólo de escribir el prólogo de la obra sino de haber tenido la paciencia de corregir cada uno de sus capítulos. Sus aportes, críticas y reflexiones han enriquecido y perfeccionado sin lugar a dudas el contenido de este manual. Asimismo, a Guillermo le debo más de una década de fructíferas discusiones realizadas en diversos lugares del planeta. Desde Chicago a Las Vegas o desde Santo Domingo a Ámsterdam, en los diferentes ámbitos de encuentro disciplinario, él me enseñó una manera de entender y amar la ciencia política de la que me siento absolutamente tributario.

También debo agradecer a Marcelo Cavarozzi, quien me impulsó a viajar al exterior para realizar mis estudios de doctorado y me enseñó a poner siempre el objetivo central de mis análisis en la política real. Con Marcelo también me une una profunda amistad que me ha permitido conocer a una excelente persona detrás de un brillante intelectual.

A Josep Colomer, que me inculcó el valor de los modelos lógicos “con hipótesis interesantes”. A Julio Pinto, quien confió en mí cuando yo era un estudiante de segundo año del grado y me demostró la importancia que tiene la formación inicial para ayudar a crear no sólo buenos politólogos, sino también buenos ciudadanos. A mis amigos Federico Schuster, Franco Castiglioni, Arturo Fernández, Luis Tonelli y Carlos Acuña, brillantes intelectuales, excelentes colegas y aun mejores personas.

Finalmente, a José Nun, Daniel García Delgado, Natalio Botana, Ricardo Sidicaro, Jean-François Prod'homme, Francisco Valdés Ugalde, Susana Villavicencio, Atilio Boron, Eusebio Mujal León, Soledad Loaeza, quienes como docentes o titulares de cátedra hicieron de mí el docente que soy.<sup>2</sup>

2. Y también a los profesores y docentes de mis equipos de cátedra de la Materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común y de Sistemas Políticos Comparados en la Facultad de Ciencia Sociales, ambas en la Universidad de Buenos Aires. María Elena Acosta, Martín Astarita, María Azucena Ávila, Martín Cormick, Edgardo Costa, Laura Eberhardt, Mariano Frascini, Oscar Jiménez Peña, Gonzalo Kodelia, Facundo Nejamkis, Raúl Nejamkis, Cristina Para, Viviana Tesouro, Martín Alessandro, Martín D'Alessandro, Natalia Del Cogliano, Flavio Fuertes, Martín Larraburu, Mario Maurich, Matías Triguboff.

Para terminar, este trabajo seguramente no hubiera sido posible sin el apoyo que sentí en mis estudios por parte de las instituciones académicas donde realicé mi formación. A las caóticas y creativas aulas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, a los motivantes cursos del Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Fundación Banco Patricios, a la seriedad y rigurosidad de mi formación en la bella Sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, a las aulas y a la maravillosa biblioteca de la Universidad de Georgetown y al permanente apoyo del CONICET, a todos ellos mi reconocimiento.

Todos los capítulos se basan en una serie de trabajos académicos de diverso tipo: publicaciones en libros y revistas, ponencias en congresos o seminarios y apuntes de clases, especialmente.

Los trabajos no publicados que se utilizaron en este trabajo son centralmente los apuntes de distintas clases que he dictado en diversas materias de grado y posgrado entre las que debo destacar:

*Sistemas Políticos Comparados* de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

*Ciencia Política Contemporánea II* del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín.

*Teoría y Práctica de la Decisión Estratégica en el Estado* del Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

*Sistemas Políticos Comparados* de la Carrera de Ciencia Política del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés.

Diversos cursos de posgrado dictados en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA y en los programas de maestría de la Universidad Nacional de General San Martín.

Las publicaciones utilizadas se detallan a continuación:

El capítulo I se basa en los siguientes trabajos:

“El rol del cientista político” en revista *Lo Que Vendrá*, Carrera de Ciencia Política - UBA, Año 4 N° 5, Buenos Aires, julio de 2006, pp. 118 a 120.

“La ciencia política en la Argentina” con Martín D’Alessandro y Marcelo Leiras en la *Revista de Ciencia Política* Volumen Aniversario 25 (1), julio, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, Chile, 2005, pp. 76-91.

“La ciencia política, las nubes y los relojes: el estado de la disciplina”, en revista *PostData*, número 6, Buenos Aires, 2000, pp. 197-210.

“¿Herramientas analíticas o metáforas ilustrativas?: redefiniendo el concepto de matriz para las ciencias sociales”, trabajo presentado en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, México, noviembre 7-9, 1998.

“Acción Estratégica y Comportamiento Colectivo: una revisión” con Claudio Iglesias, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N°1. Eudeba, Buenos Aires, noviembre de 1997, pp. 103-118.

El capítulo II se basa en los siguientes trabajos:

“Crisis y recomposición del Estado” en *Revista Argentina de Sociología (RAS)*, Publicación Internacional del Consejo de Profesionales en Sociología, Año 4 - N°7, Buenos Aires, 2006, pp. 119 a 129.

“El Estado”, con Facundo Nejamkis, en *Introducción a la Ciencia Política* (nueva versión), en Julio Pinto (comp.), Eudeba, Buenos Aires, 2003, pp. 185-214.

“La construcción de capacidad administrativa” con Facundo Nejamkis, en *Revista SAAP*, vol. 1, N°1, Buenos Aires, 2002. ISSN: 1666-7883, pp. 113-138.

“Capacidades estatales y régimen de empleo público” con Facundo Nejamkis, trabajo presentado a la Latin American Studies Association (LASA), XXIII International Congress, Washington D.C., septiembre 6-8, 2001.

“Del problema del Estado al problema del gobierno: los desafíos de la nueva gestión” con Marcelo Cavarozzi, en revista *Sociedad*, número 15, Buenos Aires, 2000, pp. 13-25.

“El Estado”, con Matías Barroetaveña. *Introducción a la Ciencia Política*, en Julio Pinto (comp.) Eudeba, Buenos Aires, septiembre 1995, pp. 139-176.

El capítulo III se basa en los siguientes trabajos:

“La crisis de representación y el control vertical sobre los representantes”, en Abal Medina, Juan (comp.) *Participación y control ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2009, pp. 3-24.

*Muerte y Resurrección de la Representación Política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, pp. 132.

“Votar a los representantes” con Ernesto Calvo, en *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina. Eudeba, Buenos Aires, 2001, pp. 17-24.

“Metamorfosis de la representación o democracia posrepresentativa, reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin” en revista *Sociedad* número 12/13. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, noviembre de 1998, pp. 127-144.

“Reflexiones sobre la modernidad, la representación, los partidos políticos y la democracia” en revista *PostData*, número 2. Buenos Aires, noviembre de 1996, pp. 253-285.

El capítulo IV se basa en los siguientes trabajos:

- Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Prometeo, Buenos Aires, 2007, pp. 254.
- “Strategic Planning and the Metropolitan Area in Buenos Aires: Guidelines to Unravel the Threefold Boundary Issue”, con Luciana Cingolani y Francisco Romero, en *PROJECTIONS-MIT journal of planning*, Vol. 6 - Mismatched Boundaries, Cambridge, Massachusetts, 2007, pp. 118 a 133.
- “The Argentine Political Crisis and the Necessary Institutional Reform”, en *Broken Promises. The Argentine Crisis and Argentine Democracy*, Edward Epstein y David Pion-Berlin. Oxford: Lexington Books. 2006, pp. 231-247.
- “Dictadura” en *Léxico de Ciencia Política*, Isidro Cisneros (comp.), Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000, pp. 191-194.
- “Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales” en *Perfiles Latinoamericanos*. FLACSO, Ciudad de México, julio de 2003, pp. 185-214.
- “Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica” en *Desarrollo Económico*, N°169 (vol. 43). IDES, Buenos Aires, abril-junio de 2003, pp. 135-157.
- “Argentina y Brasil, diseños similares y comportamientos distintos” con Julieta Suárez Cao, en *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 6/7. Eudeba, Buenos Aires, 2001/2002, pp. 113-133.

El capítulo V se basa en los siguientes trabajos

- “Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical”, con Martín Alessandro y Gabriela Cheli, en Abal Medina, Juan Manuel (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Prometeo, Buenos Aires, 2007, pp. 17 a 35.
- “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo” con Julieta Suárez Cao, en *Revista de Ciencias Sociales* N°14. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 2003, pp. 121-150.
- “Institutional gamblers: majoritarian representation, electoral uncertainty, and the coalitional costs of Mexico’s hybrid electoral system” con Ernesto Calvo, en *Electoral Studies, Volume 21, Issue 3*. Electoral Studies, Guildford, septiembre de 2002, pp. 453-471.
- “Midiendo la visibilidad electoral” en *Seducción y desilusión, la política latinoamericana contemporánea*, Susana Mallo y Miguel Serna (comp.). Universidad de la República y Grupo Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001, pp. 97-105.
- “Y Ud. ¿por quién dice que votó? Una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político” con Ernesto Calvo, en *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en*

*la Argentina*, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina. Eudeba, Buenos Aires, 2001, pp. 245-257.

El capítulo VI se basa en los siguientes trabajos

- “The rise and fall of the argentine centre-left: the crisis of the Frente Grande and its internal causes” en *Party Politics*, 15 (3): 357-375.
- “Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos” con Julieta Suárez Cao, en *Revista Iberoamericana. América Latina - España - Portugal*, año III, N° 9. Ibero-Amerikanischen Institut Berlin (IAI), Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg (IHK), Iberoamericana/Vervuert Verlag, Berlín, 2003, pp. 65-87.
- “Partisan Competition in Argentina. From Closed and Predictable to Open and Unpredictable”, con Julieta Suárez Cao, trabajo presentado a la Latin American Studies Association (LASA), XXIV International Congress, Dallas TX, marzo 27-29, 2003.
- “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comps.). Homo Sapiens, Rosario, 2002, pp. 33-54.
- “Partidos Políticos” con Marcelo Cavarozzi, en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Torcuato Di Tella (comp.), Emecé, Buenos Aires, 2001, pp. 528-532.
- “Reflexões sobre a transformação do sistema de partidos na Argentina” en *A construção de democracia na America Latina: estabilidade democratica, processos eleitorais, cidadania e cultura política*, Baquero, M. Celes - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 1998, pp. 109-125.
- “Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos”, con Julieta Suárez Cao, trabajo presentado al *Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa*, Amsterdam, julio 3-6, 2002.
- “Old and New Parties in the Post-Menemist Scenery”, paper presentado en Latin American Studies Association (LASA), XXI International Congress, Chicago, septiembre 24-26, 1998.



# CAPÍTULO I

## ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA?

### I. Introducción

El objetivo de este capítulo es realizar una reflexión sobre la situación actual de la Ciencia Política a la luz de los más recientes aportes a la discusión epistemológica y de la historia institucional de la disciplina. Esto requiere que antes definamos su objeto de estudio, *la política*. De acuerdo a Max Weber (1987 [1919]), la política es la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, la cual se caracteriza por el control de la violencia física como medio específico de dominación. Como veremos en el capítulo II, la asociación política por excelencia del mundo contemporáneo es el estado.

La dirección de una asociación política implica disponer del poder necesario para tomar decisiones que sean obligatorias y vinculantes para los miembros de un grupo. Aun cuando haya poderes corporativos y sectoriales, sólo el poder político toma las decisiones “soberanas” en una sociedad: aquellas aplicables con el respaldo del poder coercitivo a la generalidad de los ciudadanos. Es posible distinguir entonces tres procesos que conforman la esfera de lo político: la toma de decisiones públicas y autorizadas, la adquisición y mantenimiento del poder para tomar esas decisiones y ejercer ese poder, y el conflicto y la competencia por el poder y su utilización (Caramani, 2008).

De acuerdo a Josep Colomer (2009), el ámbito de la política está dado por la provisión de bienes públicos, los que no pueden ser provistos por el mercado u otros mecanismos privados. Y si bien algunos de estos bienes públicos generan beneficios cuasi-universales, la mayoría de ellos (como las escuelas, los hospitales, la obra pública, la seguridad social, así como las políticas de impuestos necesarias para financiarlos) implican una redistribución de recursos entre los miembros de la sociedad, lo que supone conflicto y competencia en la arena política. O en términos de una clásica definición de Harold Lasswell (1958 [1935]), uno de los pioneros de la ciencia política estadounidense, “la política es *quién obtiene qué, cuándo y cómo*”.

En épocas más antiguas, la política implicaba algo aún más abarcativo. Aristóteles consideraba al hombre un “animal político”, porque en la *polis* griega esta actividad

no era solamente un aspecto de la vida, sino aquello esencial sin lo cual el hombre no era tal (Sartori, 1984). No existía una esfera política divorciada de una esfera de la sociedad, sino que todo se fundía en la *polis*. Ni aquí ni en la *civitas* romana estaba presente la idea de un poder vertical, estatal, que hoy vemos como inherente a la política. Tampoco la política aparecía como una actividad autónoma, separada de la ética o –en otros casos– de la religión. Es con Nicolás Maquiavelo (1469-1527) que la concepción de la política como algo diferente de, y a veces en conflicto con, estas otras esferas aparece nítidamente indicado. Si bien Maquiavelo sugiere al Príncipe el uso de engaños y fraudes, su posición no implica que la política esté divorciada de la ética; lo que sugiere es que la moral política es distinta de la moral convencional. El Príncipe posee obligaciones propias de su rol, y por ende los criterios que guían a la acción política deben ser específicos a ella. Para construir una sociedad fuerte como la República romana, el Príncipe a veces debe elegir caminos que, en la vida del común de los hombres, serían considerados perversos.

Max Weber (1864-1920) ha contribuido decisivamente a este análisis. Según el pensador alemán, nada de lo anterior significa que la política esté desprovista de ética. Pero la acción política no puede regirse por los mismos principios que otras disciplinas (como indican ciertas máximas religiosas: “obra siempre bien”), porque el político debe tener en cuenta constantemente las consecuencias de sus actos. Por lo tanto, puede verse obligado a abandonar sus convicciones y guiarse por la responsabilidad, eligiendo medios moralmente dudosos o peligrosos. La salvación de la patria puede ser incompatible con la salvación del alma del político.

*Relación entre ética y política en Weber*

Para Weber la gran “tragedia” de la política es la necesidad de elegir entre principios éticos diferentes, a veces contradictorios, sin la garantía de saber cuál es el correcto: “Quien quiera en general hacer política y, sobre todo, quien quiera hacer política como profesión ha de tener conciencia de estas paradojas éticas y de su responsabilidad por lo que él mismo, bajo su presión, puede llegar a ser. Repito que quien hace política pacta con los poderes diabólicos que acechan en torno de todo poder... Quien busca la salvación de su alma y la de los demás que no la busque por el camino de la política, cuyas tareas, que son muy otras, sólo pueden ser cumplidas mediante la fuerza... Desde este punto de vista la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener ‘vocación política’... La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez.

Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un ‘sin embargo’; sólo un hombre de esta forma construido tiene ‘vocación’ para la política” (Weber, 1987 [1919]: 174-180).

Hablamos entonces de conflicto (valores, intereses, grupos) y de poder. Según Claude Lefort (1981), éstos son los elementos constitutivos de la política, porque en toda sociedad hay división pero también hay una articulación de esas diferencias, un orden provisto por el poder. La sociedad no podría funcionar si solamente hubiera antagonismo. Esta tensión entre el orden y el conflicto puede ser considerado inherente a la política “precisamente porque ningún orden agota en sí mismo todos sus sentidos ni satisface las expectativas que los distintos actores tienen sobre él” (Rinesi, 2003: 23).

La delimitación del objeto de estudio de la ciencia política es sólo el punto de partida para comenzar a aprehender sus límites. Sin embargo, el camino que sigue a partir de allí resulta de una notoria complejidad. Nuestra disciplina se encuentra en una paradójica situación: mientras se anuncia una madurez creciente de la Ciencia Política (respecto a la cantidad y calidad de las investigaciones, número de politólogos, centros de estudios y enseñanza, etc.) se produce una discusión ontológica que apunta a la siempre recurrente pregunta: ¿qué es la ciencia de la política? Dos respuestas posibles se ubican en los polos del *continuum* propuesto por el filósofo de la ciencia Karl Popper (1972). Por un lado, la Ciencia Política puede definirse como un conocimiento determinístico basado en leyes generales aplicables a los fenómenos políticos, y sustentado en el estudio riguroso de casos empíricos. Esa sería una visión más cercana al lado de los “relojes” de la metáfora popperiana. Por el otro, más próxima al polo de las “nubes”, la Ciencia Política se asemeja a un arte del hacer, basado en enfoques generales e intuiciones tomadas del pensamiento político entendido en un sentido amplio. En todo caso, como afirman Almond y Genco (1977), a lo que debe apuntar la Ciencia Política es a tener una sustancia plástica situada entre los extremos del determinismo mecánico (“relojes”) y lo completamente difuso e intratable (“nubes”).

Para comprender esta situación problemática, en este capítulo se resume la historia de la Ciencia Política desde una perspectiva que combina dos criterios: el tipo de contribución para el avance del conocimiento y el desarrollo institucional de la disciplina (Almond, 1998). También nos ocuparemos de los debates recientes respecto del estatus de la Ciencia Política. Finalmente, presentaremos un recorrido histórico del desarrollo de la Ciencia Política en nuestro país y reflexionaremos acerca del papel del

político en la sociedad actual, a través de los aportes de una figura emblemática de la Ciencia Política en la Argentina: Guillermo O'Donnell.

## II. La Ciencia Política: evolución histórica, principales enfoques teóricos y metodológicos

### II.1. Los criterios de cientificidad: progresividad y eclecticismo

Pensar en la evolución histórica de la Ciencia Política como disciplina cognitiva exige, por un lado, preguntarse si se produjo un avance en la cantidad y calidad de conocimientos de los estudios políticos y, por el otro, establecer una relación entre la forma en que se concibe la actividad política y las herramientas que se proponen para su conocimiento. Gabriel Almond (1998: 51) sostiene que el rasgo principal de la disciplina es un *progresismo ecléctico*, es decir, la posibilidad de acumular y mejorar nuestros saberes acerca de cómo se producen los fenómenos políticos en un contexto teórico plural. Sin embargo, esta ausencia de un único enfoque teórico y de un solo método de análisis ¿no significa inmadurez científica de la disciplina? (Colomer, 2004: 354) Aunque importantes politólogos plantean esta cuestión como un problema que afecta el estatus científico de la disciplina y, por ende, la posibilidad de definir claramente su objeto, la historia de la Filosofía de la Ciencia demuestra que no existe hoy, ni siquiera en las ciencias conocidas como duras, una conceptualización del conocimiento universalmente aceptada. Hoy la ciencia forma parte de las construcciones sociales y sus criterios de verdad dependen tanto de los consensos de la comunidad científica como de los criterios de verdad derivados intrínsecamente de sus teorías.

Por ello, y para entender el marco en el que se desarrollan la Filosofía y los Métodos de las Ciencias Sociales en general, y de la Ciencia Política en particular, es relevante recordar los enfoques predominantes en la Filosofía de la Ciencia (o Teoría del Conocimiento Científico) desde el siglo XX en adelante. La reflexión sobre la ciencia nace con el ansia misma del hombre por el conocimiento. Así pues, desde Platón y Aristóteles en adelante (tomando como referencia exclusiva el pensamiento occidental) nacen las preguntas acerca de cómo se origina y cómo se comprueba el conocimiento. Sin embargo, es con la ciencia moderna (a partir del siglo XVI, y sobre todo con la irrupción de la física newtoniana en el siglo XVII) que aparece una reflexión sistemática sobre la forma en que se produce el conocimiento científico. El pensamiento de Immanuel Kant<sup>1</sup> (1724-1804), un intento de combinar el inductivismo del

1. Immanuel Kant fue un filósofo alemán conocido por sus preocupaciones epistemológicas y morales. Es autor de las célebres *Crítica de la Razón Pura* (dedicada al conocimiento), *Crítica de la Razón Práctica* (dedicada

empirismo inglés y el deductivismo de la filosofía cartesiana francesa, ofrece la base de la epistemología de las ciencias físico-matemáticas hasta entrado el siglo XIX. Aunque en el siglo XIX se produjeron muchos debates sobre el estatuto de la ciencia, sobre todo con la irrupción de la teoría de la evolución de las especies en biología, es en el siglo XX cuando se desarrollan las principales corrientes de la Filosofía de la Ciencia que impactaron en el progreso de la Ciencia Política como disciplina autónoma.

Según Schuster (2002: 33-4) es posible distinguir tres enfoques predominantes: el neopositivismo o positivismo lógico (1920-1950), el racionalismo crítico o falsacionismo popperiano (1950-1970) y el posempirismo, cuyos autores más emblemáticos fueron Kuhn, Feyerabend, Laudan y Lakatos.<sup>2</sup> Brevemente, mientras que el positivismo lógico buscaba los criterios de verdad de la ciencia en la contrastación empírica y propugnaba por el inductivismo como forma de adquisición del conocimiento, el racionalismo crítico recuperó el valor de las teorías y de las deducciones para ofrecer no la comprobación sino el intento de refutación de las hipótesis científicas como criterio de verdad. En el escenario posempirista, vigente actualmente, lo que predomina es una mirada que ve a la ciencia como el resultado de las interacciones y acuerdos de quienes la practican. No niega la importancia de la investigación empírica, pero acepta que no existe una sola teoría o corriente que permita definir de qué se trata la ciencia, sino que, por el contrario, nos encontramos en un contexto donde conviven diversas perspectivas (Schuster, 2002: 47).

Este escenario se replica en el caso de la Ciencia Política. Entre las posiciones extremas de quienes rechazan la posibilidad misma de hacer una ciencia del estudio de la política<sup>3</sup> y quienes pretenden replicar un modelo científico determinístico (hoy en crisis también en el ámbito de las Ciencias Naturales), es posible encontrar una posición intermedia (Abal Medina, 2000). De esta manera, se puede sostener que la visión ecléctico-progresiva (Almond, 1998) o abierto-ecléctica (Pasquino, 1988) es la que responde mejor a las aspiraciones que podemos tener respecto del estatus científico de nuestra disciplina:

---

a la moral) y *Crítica del Juicio* (tratado sobre estética). Fue el prototipo alemán del filósofo ilustrado y un defensor de la autonomía de la razón.

2. Estos tres enfoques se corresponden (al menos parcialmente) con tres contextos geográficos distintos: Alemania, Francia y los países anglosajones. Sin embargo, estos últimos fueron los que tuvieron mayor impacto en cualquiera de estos tres períodos.

3. Aunque no son muy predominantes en el estudio de la política contemporánea, los enfoques anticientíficos de la política son los que tienen como premisa básica la idea de la contingencia de lo político. Esta matriz corresponde claramente a algunas visiones de la Filosofía Política francesa contemporánea (Jacques Ranciere, Alain Badiou o Miguel Abensour), aunque la posición más extrema puede encontrarse tal vez en el planteo de Leo Strauss, que puede ser consultado en Hilb (2005). En general las visiones más relativistas de la ciencia inspiradas en este tipo de enfoques o en la filosofía de Michel Foucault se emplean para relativizar el determinismo, o para demostrar la subsistencia de lo "indeterminado" de la praxis política, y no para negar la posibilidad de alcanzar un conocimiento sistemático, lógico y coherente de la política, es decir, producir conocimiento científico en sentido amplio (Stoker, 1997: 15).

## I. ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA?

“Un campo de conocimiento plural, sólido y riguroso donde el progreso se da por acumulación y no por ‘rupturas paradigmáticas’ mediante la ‘herencia de conceptos, métodos, teorías y praxis’ y donde las teorías que se vuelven antiguas o inválidas o bien no reaparecen o bien, si lo hacen, regresan transformadas o incorporadas a nuevas teorías”  
(Abal Medina, 2000: 202).

En este sentido, es posible afirmar que en las ciencias sociales no existe una teoría general sino sólo una acumulación de enfoques, es decir, muchas formas de explicar los comportamientos humanos sin que ninguna de ellas prime sobre la otra. Es a partir de estos criterios, progresividad del conocimiento y pluralismo teórico, además de la institucionalización de los ámbitos de investigación y enseñanza, que hemos reconstruido la historia de la Ciencia Política. Sin duda, esta historia varía según el ámbito geográfico y la tradición de investigación donde se enmarca. Sin embargo, aunque no siempre fuera denominado como ciencia, el estudio sistemático de la política tiene antecedentes ilustres en la historia del pensamiento.

Antes de ocuparnos de los debates epistemológicos del siglo XX, nos detendremos en algunos autores previos, sobre todo los que pueden considerarse como fundadores de la reflexión sistemática, empíricamente sustentada y comparativa de las instituciones y regímenes políticos. Esta parte de la historia que se ha denominado “protociencia” de la política (Fernández, 2002) no nos interesa por mero gusto arqueológico. Por el contrario, partimos del supuesto compartido por Almond (1998) y en cierto sentido por Sartori (2004) y Laitin (2004) de que, más allá de la posible oscuridad de algunos de estos textos (Colomer, 2004), estos clásicos dan cuenta de un repertorio de temas y preocupaciones que recorre el estudio de la política, ofrecen esquemas de pensamiento para ordenar lógicamente nuestros análisis, y son una prueba de cómo se produce este progresismo ecléctico que es el rasgo distintivo de nuestra disciplina.

### II.2. Los orígenes de los estudios sobre la política

Sheldon Wolin (1970: 14) afirma que los cambios que se produjeron en nuestras formas de pensar y analizar lo político no son muy diferentes de los que sucedieron en otros campos de indagación, ya que tampoco en la física y en la química hay realidades autoevidentes a la espera de ser descubiertas. En uno y otro campo fue la innovación humana la que implicó el cambio revolucionario de los paradigmas, que en el caso de la Ciencia Política denominamos enfoques o perspectivas acerca de lo político.<sup>4</sup> Desde Platón y Aristóteles en adelante, quienes encontraron en la crisis de la *polis*

4. Aunque Wolin habla de paradigmas y, por ende, define a la Ciencia Política como “ciencia multi-paradigmática” preferimos hablar de enfoques o perspectivas que remiten a las distintas formas que tienen los politólogos hoy y

democrática el origen de sus teorizaciones, pasando por Thomas Hobbes y John Locke en el momento del desarrollo del estado moderno, hasta la invención de la noción de “modelo burocrático autoritario” por parte del politólogo argentino Guillermo O’Donnell para explicar la combinación tan propia de Sudamérica en los años ’60 entre modernización y autoritarismo, por sólo mencionar algunos ejemplos, la teoría y la práctica política se informan mutuamente. Ahora bien, ¿desde cuándo ese interés por lo político se plasmó en la necesidad de conocerlo de manera sistemática?

Aunque la Biblia contiene referencias que impactaron sobre el desarrollo político de Occidente, el origen del pensamiento político sistemático occidental se remite a la Antigua Grecia (Almond, 1998: 53). Ya en los primeros historiadores, como Heródoto (484-425 ac) y algo más tarde Tucídides (460-396 a.C.), encontramos análisis de ideas políticas, comparación de regímenes y especulación sobre las propiedades de los mismos. Sin embargo, es con la crisis de la democracia ateniense<sup>5</sup> que aparecen las dos manifestaciones que más influyeron en la historia de la teoría política clásica: Platón (428-348 a.C.) y Aristóteles (384-323 a.C.). No es nuestro objetivo ofrecer una semblanza exhaustiva de la producción filosófica de estos autores. Solamente indicaremos el repertorio de temas que introdujeron al análisis político y que todavía forman parte de las preocupaciones de la Teoría Política en su vertiente normativa o de análisis institucional. En sus dos textos políticos más conocidos, *República* y las *Leyes*, Platón se preocupó por la constitución de una *polis* (ciudad-estado) justa, es decir una sociedad donde cada uno de los integrantes desempeñara la actividad para la que estuviera más capacitado (*República* 454 b). Así pues, frente a una democracia que identifica como el desorden y el caos, propone, en *República*, una aristocracia basada en el conocimiento. De esta manera, los filósofos, que son los más sabios, son los que deben gobernar (*República* 473 d-e). Pero Platón tenía poca confianza en los hombres y creía que el gobierno de los filósofos podía fácilmente degenerar en otras especies de regímenes de los cuales el más perverso era la tiranía, el gobierno de uno solo que gobernara para su propio provecho, que en general sucedía al desorden de la sociedad democrática. El filósofo griego era consciente de lo difícil de la aplicación de su propuesta; de hecho él mismo fracasó en transformar al gobernante de la isla de Siracusa de un déspota en un rey-sabio. Por ello, ya anciano, cuando escribió las *Leyes* tuvo pretensiones más

---

tuvieron los pensadores políticos en el pasado para analizar la política y las modalidades para abordar su conocimiento. La noción de ‘paradigma’ acuñada por Thomas Kuhn (1922-1996) en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* (1962) implica, por un lado, el predominio de un solo paradigma en un mismo tiempo y espacio (en tal caso, no podría hablarse estrictamente de una ciencia “pluri-paradigmática”) y, por el otro, es bastante indeterminada en sí misma ya que Kuhn ofrece distintas definiciones a lo largo del mencionado libro (Abal Medina, 2000).

5. Para una descripción del funcionamiento institucional de la misma y de sus principios teóricos y políticos ver el capítulo III de este volumen.

modestas: aceptó que el gobierno más estable era el mixto, que combinaba la libertad de la democracia con la sabiduría y la virtud de la monarquía y la aristocracia.

En esta línea se plasmará la reflexión aristotélica y la del resto del pensamiento político antiguo que lo sucedió, preocupado por la comparación de instituciones políticas. Además de desarrollar la tipología de los regímenes propuesta por Platón, cuyo impacto pervive hasta la modernidad, Aristóteles (*Política* 1279 a), que a diferencia de su antecesor los dividió según la cantidad de personas que ejercen el poder y por su orientación favorable o contraria al bien de la comunidad,<sup>6</sup> tenía una clara preocupación no por la búsqueda de un ideal político abstracto sino por analizar el funcionamiento político de las comunidades realmente existentes. Su análisis de las constituciones griegas, aunque lógicamente carente de la rigurosidad metodológica que se aplica en la actualidad, se considera un antecedente de la política comparada porque no se ocupaba solamente de las disposiciones legales o formales sino de la forma en que los regímenes políticos efectivamente funcionaban. Para Aristóteles la mejor constitución de la *polis* era la mixta, mezcla de aristocracia, democracia y oligarquía, pero sobre todo aquella donde las fuerzas sociales se encontraban en una posición de paridad: básicamente donde ricos y pobres compartían el gobierno y no se oprimían políticamente entre sí (*Política* 1206 a 7, 1294 a 3-7).

A diferencia de los griegos, que postulaban la unicidad del animal político y del animal social en tanto el vivir político era al mismo tiempo el vivir asociado, la ciudad romana (*civitas*) era una ciudad de politicidad reducida en relación a la *polis* en tanto el vivir asociado se basaba en el consenso de la ley y era independiente del vivir político (Sartori, 1992b). En este sentido, en las ciudades romanas existía un fuerte vínculo entre el derecho y el estado pues la república era considerada como un conglomerado social que se encontraba sujeto a las leyes. Todos los ciudadanos se encontraban sujetos a la ley, la cual les otorgaba un conjunto de derechos cívicos que constituían un cuerpo de derecho positivo, en un principio plasmado en costumbres no escritas, que era respaldado por las instituciones de la república romana. Para pensadores como Marco Tulio Cicerón (106 a.C. - 43 a.C.), estos derechos garantizaban la libertad de los ciudadanos de la República Romana y los habilitaba para participar de la vida pública (a participar en las asambleas y elegir a los magistrados). Si bien no todos se encontraban habilitados para gobernar, lo que resulta una diferencia fundamental respecto de la democracia ateniense (Coleman, 2000), la autoridad de los magistrados derivaba del pueblo y se encontraba atada por el derecho. Asimismo, según Cicerón, la autoridad y el derecho se encontraban sujetos siempre por un derecho natural universal, entendido como una norma de justicia que trasciende a los hombres.

6. Para un mayor desarrollo sobre los tipos de regímenes políticos elaborados por Aristóteles ver el capítulo IV de este volumen.

Cicerón siguió la clasificación de las formas de gobierno de Polibio (200 a.C. - 118 a.C.) para describir su forma ideal de gobierno como una combinación de monarquía, aristocracia y democracia. Polibio sostenía que la historia presentaba una inevitable ley de crecimiento y posterior decadencia. Por eso las monarquías (gobierno de uno) tendían a convertirse en tiranías; las aristocracias (gobierno de pocos) en oligarquías; y las democracias (gobierno de muchos) en oclocracias, donde rige la demagogia y la “tiranía de las mayorías incultas y el uso indebido de la fuerza”. Además de estas seis formas de gobierno, Polibio afirmaba que existía una séptima modalidad, mixta, que combinaba elementos monárquicos (los Cónsules), aristocráticos (el Senado) y democráticos (las Asambleas), según el tipo de decisión que debiera tomarse. La constitución romana sería un ejemplo de este sistema mixto, que según Polibio era el único capaz de resistir al ciclo del crecimiento y la decadencia.

La crisis en la que se adentró el Imperio Romano (s. V) dio lugar a una fuerte disputa entre las organizaciones políticas seculares y las eclesiásticas. En Occidente, la consolidación del cristianismo como religión oficial permitió erigir al Papado como institución de gobierno e impulsó un modelo basado en la primacía de la religión sobre la política, en el cual el poder del emperador provenía de la Iglesia. Este modelo tuvo su origen en la teoría de la teocracia papal (el papa era quien disponía de la plenitud del poder) y en la doctrina del augustinismo político (que se encontraba vinculada a la idea expresada por San Agustín de que la ciudad terrena estaba subordinada a la ciudad celestial). Por su parte, el Imperio Romano de Oriente, o Bizantino, impulsó un modelo (cesaropapismo) basado en la primacía de la política sobre la religión, en tanto el emperador era el representante de dios en la tierra y sus acciones eran consideradas acciones divinas (Ullmann, 1983). Recién hacia fines del medioevo, Santo Tomás de Aquino (1225-1274) retomó la prédica aristotélica y resurgió la preocupación por la relación entre las formas políticas realmente existentes y la filosofía del cristianismo: en ese entonces reapareció la idea de que la soberanía, ejercida por los reyes o los magistrados en las ciudades republicanas italianas, tenía como fuente el consenso popular, aunque esto no significara renunciar al origen divino.

La secularización propia de la primera Edad Moderna, conocida como Renacimiento, se plasmó en el pensamiento de Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quien produjo dos rupturas: una ideológica y otra epistemológica. Por un lado, señaló la distinción entre la lógica de la moral religiosa y la lógica de la actividad política, lo que permitió que la política se constituyera como actividad autónoma, y, por el otro, rompió con el idealismo del pensamiento neoplatónico predominante en la Edad Media<sup>7</sup> y postuló el realismo como principio para el estudio de la política. De esta manera, como indica Almond (1998: 59), desde el Renacimiento a la Ilustración se observó una preocupación creciente en los estudios políticos por la búsqueda de pruebas, la evaluación

7. Santo Tomás y otros pensadores no mencionados aquí fueron una excepción.

de las evidencias y la estructura de la inferencia. El carácter prescriptivo de los antiguos estudios comenzó a ceder terreno ante análisis que no intentaban recomendar cursos de acción, sino describir y explicar los fenómenos políticos.

Con el surgimiento de los estados-nación aparecieron reflexiones en torno a la soberanía, el origen del poder y el funcionamiento real del mismo,<sup>8</sup> pero sobre todo surgió la necesidad de vincular al conocimiento político con los avances de las ciencias más desarrolladas en el momento. En este contexto, Thomas Hobbes (1588-1679) pretendía una Ciencia Política inspirada en la matemática, con sus axiomas y su principio de la racionalidad, y John Locke (1632-1704), asociado con la tradición empirista, sin negar los supuestos o ideas innatas, buscaba relacionar a la Teoría Política con el mundo de la experiencia sensible. Tanto Hobbes como Locke forman parte de los autores que dieron origen al *contractualismo*. La preocupación de Hobbes, quien escribió durante las guerras civiles inglesas (1642-1651), era la violencia y el desorden existentes en las relaciones entre los hombres cuando no había gobierno, a lo cual denominó “estado de naturaleza”.

#### *Contractualismo*

El contractualismo es una corriente de las ciencias sociales que emergió en Europa en el s. XVII y que definió el surgimiento de la sociedad y del poder político a partir de un contrato entre los individuos. Este contrato era la herramienta que permitía poner fin al *estado de naturaleza* en el que vivían los individuos caracterizado por la ausencia de un poder legalmente instituido que tuviera la capacidad de controlar a todos los miembros de una sociedad. En consecuencia, en el estado de naturaleza cada individuo tenía una completa independencia y autonomía. Este estado de naturaleza no era necesariamente un estado de guerra tal como lo afirmaba Hobbes (“lucha de todos contra todos”) o Spinoza pues podía ser también de paz precaria, como afirmaba Locke, o de felicidad, como lo hacía Rousseau. Asimismo, el *contrato* que ponía fin al estado de naturaleza podía definir distintas formas políticas: el absolutismo que otorgaba a la autoridad soberana (Leviatán) el poder absoluto para establecer y garantizar la paz (Hobbes y Spinoza), el liberalismo que establecía limitaciones al poder del soberano a fin de proteger los derechos naturales de los individuos (Locke y Kant) y la democracia radical que afirmaba la preeminencia de la voluntad general (Rousseau) (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991).

8. Para un abordaje más detallado de estos pensadores, sobre todo los vinculados con la corriente iusnaturalista (Derecho Natural) ver el capítulo II de este volumen.

Existe una figura tal vez menos célebre pero tan importante que hay quienes le han adjudicado la paternidad de la Ciencia Política moderna (Althusser, 1974): Montesquieu (1689-1755). Conocido por ser el creador de la teoría de la división de poderes,<sup>9</sup> su principal preocupación fue estudiar cómo un conjunto de principios generales se desarrollaba en distintos contextos políticos. Por ello, analizó las instituciones no meramente como procedimientos formales sino como costumbres y prácticas, y comparó su desempeño en diferentes sociedades, antiguas y contemporáneas. En este sentido, puede considerarse –junto con Alexis de Tocqueville (1805-1859)– uno de los antecesores de la sociología política comparativista, que alcanzó una versión más cercana al lenguaje epistemológico contemporáneo en los trabajos de Max Weber (1865-1920).<sup>10</sup>

### II.3. La ciencia política en el siglo XX

En el siglo XIX se produjo un cambio radical en la fisonomía de las ciencias: nació la Sociología como disciplina autónoma. En un contexto caracterizado desde el punto de vista económico y social por la urbanización y la industrialización y desde el punto de vista cultural por el desarrollo de la Filosofía de la Historia y más tarde del marxismo, emergió la preocupación por desarrollar un conocimiento positivo de la sociedad: una ciencia de lo social rigurosa e inspirada en el paradigma de las Ciencias Naturales que dejara de lado las pretensiones metafísicas de la Filosofía Social y tuviera autonomía del derecho. Auguste Comte (1798-1857), con su *Curso de Filosofía Positiva*, consagró este discurso que se plasmó en los trabajos y los métodos desarrollados por otros fundadores de la disciplina, como Karl Marx (1818-1883) o Émile Durkheim (1858-1917), y, más parcialmente Weber, quien sin renegar de la necesidad de desarrollar instrumentos metodológicos para explicar la realidad social, planteó la necesidad de avanzar en un tipo de conocimiento orientado más interpretativamente. Así, el surgimiento de la Sociología como campo de estudio específico implicó una clara separación de lo social con respecto a lo político en donde el primero se constituyó en un sistema independiente y autosuficiente.

9. Más que la división de poderes, lo que consagró Montesquieu fue lo que más tardíamente Loewenstein llamó la interdependencia por coordinación. Antes que la separación entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial lo que preocupaba a Montesquieu era la convivencia articulada entre los grupos sociales que conformaban las sociedades anteriores a la Revolución Francesa.

10. Casi cuarenta años después de la fundación de la república democrática en los Estados Unidos, Tocqueville se dirigió allí para tratar el desafío del enigma de la nueva sociedad democrática que no implicaba sólo un cambio en las instituciones políticas sino una nueva forma de relación entre los seres humanos (Tocqueville, 1996 [1835]).

*Max Weber y su influencia en la ciencia política*

Desde la sociología, Max Weber realizó aportes fundamentales para el conocimiento de distintos fenómenos políticos, como la dominación, el poder, el estado, las burocracias y los partidos políticos. Sus ideas se encuentran presentes en prácticamente todos los capítulos de este libro. En los años finales de su vida, Weber profundizó ideas de Maquiavelo sobre la especificidad ética de la política, presentando la inherente tensión que enfrenta el hombre político entre actuar según una “ética de la convicción” y una “ética de la responsabilidad”. Mientras que la primera juzga las acciones a partir de su arreglo a determinados principios morales generales (como los establecidos por la religión), la segunda analiza las consecuencias que tendrá ese comportamiento. En este sentido, el auténtico hombre político debe ser consciente de esta tensión, y de la necesidad ineludible de elegir en cada caso qué ética seguir. Actuar por “convicción” puede ser moralmente tranquilizador, pero a la vez tener consecuencias muy negativas, como sucedió a ciertos grupos pacifistas a ultranza que fueron destruidos por sus adversarios. Actuar por “responsabilidad”, en tanto, puede implicar recurrir a medios moralmente dudosos:

“...quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario. Quien no ve esto es un niño, políticamente hablando”  
(Weber, 1987 [1919]: 169).

En este contexto se empezaron a desarrollar los aportes a la Ciencia Política de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. La democracia de masas y el desarrollo de instituciones universitarias más abiertas a este tipo de saberes plantearon un contexto favorable. Sin embargo, a pesar de los trabajos pioneros de Ostrogorski y Michels sobre partidos y sistemas de partidos, Stuart Mill sobre sistemas electorales, Wilson sobre administración pública y Bentley y Lowell sobre formas de gobierno, todavía resultaba difícil separarse de una matriz juricista y filosófica que hacía que el “deber ser” de lo político predominara sobre el análisis efectivo de la realidad empírica (Pinto, 2003: 26-8). Sin embargo, empezaron a aparecer publicaciones dedicadas exclusivamente a estudios académicos sobre la política como la *American Political Science Review* (1906), se profesionalizó la enseñanza de la disciplina y los Estados Unidos comenzaron, luego de la Primera Guerra Mundial, a romper con su anterior aislacionismo y perfilarse como una de las naciones rectoras de la política mundial. En un país sin tradición en la diplomacia y en la administración pública era necesario formar nuevas elites.

Pero para poder contar con una ciencia de lo político que no se redujera al estudio del funcionamiento formal de las instituciones hacían falta métodos y técnicas acordes. En ese sentido, el positivismo lógico y los epistemólogos de origen europeo (fundamentalmente alemán y austríaco) que emigraron a los Estados Unidos aportaron los elementos fundamentales para que se produjera la *revolución conductista*. Desde entonces, este enfoque y gran parte del desarrollo de la disciplina estuvo asociado con las instituciones académicas y de investigación de la América anglosajona.

#### II.4. Política comparada: del conductismo al neoinstitucionalismo

Desde la década del '20 hasta casi los años '60 la Ciencia Política aparece como una disciplina básicamente estadounidense, debido en gran medida al quiebre que produjo la expansión del nazismo y el fascismo y la explosión de la segunda guerra mundial en Europa continental. El crecimiento social y político de ese país favoreció el desarrollo de un marco institucional adecuado para la evolución de esta disciplina. Desde el punto de vista de los métodos y técnicas de investigación es indudable el aporte, por un lado, del positivismo lógico, a partir de figuras emblemáticas, como Lazarsfeld y Carnap, que desde fines de los años '30 se desempeñaban en universidades estadounidenses y, por el otro, de la Escuela de Chicago que desde la Ciencia Política y también desde la Sociología promovió la incorporación de técnicas de investigación aptas para el análisis empírico<sup>11</sup> (Abal Medina, 2000: 204, Almond, 1998: 65-66).

En este marco, el área de estudios de política comparada buscó alejarse del formalismo del estudio de las instituciones y desarrollar comparaciones generales en base a categorías universales. A tal fin, los estudios de política comparada adoptaron el *enfoque del estructural-funcionalismo*, que les permitió utilizar categorías con un alto nivel de abstracción y limitar las características específicas de las instituciones a las nociones de rol, estructura y función (Mair, 1998). Sin embargo, desde los años '80 el estudio de las instituciones políticas ha recobrado interés dentro de la política comparada. El *neoinstitucionalismo*, en sus distintas vertientes, entiende que las instituciones tienen una influencia autónoma en los fenómenos a explicar, aun cuando las instituciones analizadas ya no sean simplemente las normas formales del viejo institucionalismo sino también redes organizativas informales que condicionan la conducta individual. Parafraseando el título de un importante trabajo (Skocpol, 1989), esto implicó “traer al estado de vuelta” al análisis politológico.

11. Mientras que en el abordaje politológico predominó la cuantificación, en el sociológico se destacó el trabajo con entrevistas en profundidad y observación participante, técnica tomada, a su vez, de la Antropología y la Etnografía.

### ***II.4.1. El cambio de paradigma: el conductismo***

El conductismo fue una corriente de renovación de la ciencia política surgida a mediados del siglo XX en Estados Unidos que, basándose en la filosofía y la metodología de las ciencias naturales, puso especial énfasis en el estudio de las conductas políticas de los individuos que fueran empíricamente observables. De esta manera, el conductismo implicó dos cambios sustantivos en el campo de la ciencia política: uno vinculado al objeto de estudio (se dejaron de lado las instituciones formales para centrarse en las conductas y motivaciones del hombre en tanto actor político) y el otro a la metodología (se puso énfasis en la necesidad de una mayor rigurosidad científica basada en técnicas de investigación cuantitativas) (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991).

#### *Conductismo*

El conductismo presenta, de acuerdo con Dahl (1964), los siguientes rasgos característicos: la *generalización* de los comportamientos políticos individuales que implica la superación de estudios meramente descriptivos, la *observación* como origen de dichas generalizaciones (dejando de lado de esta manera a las deducciones especulativas), la *verificación* de las generalizaciones en base a la observación de la realidad como criterio de objetividad de lo observado y la *cuantificación* como consecuencia obligada que permite la acumulación sucesiva de conocimiento.

El conductismo tuvo una importante influencia del positivismo no sólo en el intento de reducir todo a un núcleo empírico que pudiera ser verificable mediante la aplicación de metodologías establecidas, sino también en la búsqueda de objetividad y en la acumulación de conocimiento. En consecuencia, el conductismo implicó un quiebre con las corrientes jurídicas, filosóficas e históricas que habían primado hasta ese momento en la ciencia política en tanto no sólo rechazó el estudio de las instituciones y estructuras jurídicas, sino también se opuso a las prescripciones normativas y a los presupuestos filosóficos no sustentables en la experiencia, al tiempo que impulsó la superación de la mera descripción basada en las especificidades de los casos hacia una búsqueda de patrones que permitieran explicar y predecir.

Esta corriente tuvo una amplia influencia en la ciencia política norteamericana, pudiéndose distinguir dos etapas: una primera etapa que se extiende entre 1920 y 1950 y una segunda etapa que se corresponde con su momento de mayor auge en el período de posguerra, entre 1950 y 1970 (Almond, 1998). Si bien hay autores que no tienen en cuenta la primera etapa de profesionalización y de desarrollo científico progresivo de la disciplina, ésta es fundamental no sólo por la cantidad de datos empíricos

relevados y el aumento en la cantidad de profesionales dedicados a este tipo de estudios, sino por los temas de estudio que se incorporaron. El estudio del desempeño electoral, sobre todo gracias a la incorporación generalizada de técnicas de encuesta, y la psicología política, inspirada en parte en el modelo cognitivo desarrollado por el psicólogo John Watson, fueron algunos de los campos más trabajados (Almond, 1998: 66).<sup>12</sup>

Con la segunda guerra mundial comenzó el momento de auge de la *revolución conductista (behavioral revolution)*, que se afianzó en el período de la posguerra hasta su crisis a fines de los años '60 (Dahl, 1964: 92). En el plano social y político las nuevas necesidades de la economía y los imperativos políticos de los Estados Unidos al integrarse en la coalición aliada contra el eje de la Alemania nazi crearon un clima favorable para la cooperación entre las instituciones gubernamentales y los centros académicos. No sólo politólogos sino también antropólogos y sociólogos participaron de investigaciones orientadas a entender nuevos problemas asociados tanto a la política internacional como a la interna. En este marco se favoreció la institucionalización académica de este tipo de estudios y sobre todo el trabajo multidisciplinario.<sup>13</sup> En ese contexto emergió una preocupación común: ¿cómo crear un sistema político y una cultura cívica democrática en las sociedades que venían de una experiencia autoritaria y del colapso de sus regímenes políticos? Y esa preocupación tenía un corolario: dado que las democracias más estables habían sido las anglosajonas, ¿no era este último el único modelo posible a imitar?

*Dos formas de comprender los fenómenos sociales:  
el holismo y el individualismo metodológico*

Es posible distinguir dos corrientes con distintas concepciones sobre el papel que tienen los individuos en la construcción de los hechos sociales: el holismo y el individualismo metodológico. Para el holismo son las estructuras macro-sociales las que influyen y determinan el accionar de los individuos y de otras estructuras macro-sociales. En cambio, para el individualismo metodológico las estructuras macro-sociales son el resultado de la agregación

12. Entre los trabajos más emblemáticos del período podemos mencionar *Politics Who Gets What, When and How* (1935) de Harold Laswell, *New Aspects of Politics* (1931 [1925]) de Charles Merriam y *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in the Presidential Campaign* (1968 [1944]) de Paul Lazarsfeld. Arthur Bentley y Abbott Lowell seguían aportando al análisis de las instituciones desde una perspectiva todavía formalista, aunque incorporando la categoría analítica de grupo, tan importante para el desarrollo del enfoque pluralista del cual Robert Dahl será uno de los principales representantes.

13. La profesionalización de la Ciencia Política entre principios del siglo XX y la segunda posguerra en los Estados Unidos fue sorprendente: la Asociación Americana de Ciencia Política pasó de 200 miembros en 1903 a 3000 a fines de la Segunda Guerra, teniendo 10.000 miembros a mediados de los años '60 y más de 13.000 a fines de los años '90.

de las acciones de los individuos (nivel micro). En este sentido, es posible explicar fenómenos colectivos a partir de los comportamientos y estrategias individuales. En el marco de este debate, las *teorías estructural-funcionalistas* pueden ser encuadradas dentro del holismo y las *teorías de la elección racional* dentro del individualismo metodológico. Las primeras presentan *explicaciones de tipo funcional*, según las cuales un determinado sistema cumple con las funciones necesarias que le permiten alcanzar determinado fin. Las segundas, por su parte, presentan *explicaciones de tipo intencional*, según las cuales los individuos son agentes que llevan adelante acciones guiadas por una meta y en donde el resultado no se encuentra predeterminado.

#### ***II.4.2. Las teorías con influencia del estructural-funcionalismo***

El *estructural funcionalismo* es una corriente de las ciencias sociales que se basa en la idea de que los sistemas cumplen con determinadas funciones que les permiten mantenerse en equilibrio. El representante más destacado del estructural funcionalismo dentro de la Sociología ha sido Talcott Parsons (1902-1979), quien desarrolló una teoría sobre el sistema social (1991 [1951]). El sistema social es un sistema de interacción entre actores en el cual la acción está orientada por reglas. Estas reglas son expectativas complementarias referidas a los roles y a las sanciones. Las expectativas de rol son lo que se espera que un actor haga en una determinada situación y son lo que organiza las interacciones dentro del sistema. En la medida en que existe cierta discrepancia entre el desempeño de los roles y las expectativas de rol, entonces el sistema social no se encuentra completamente integrado. Para Parsons es justamente el poco nivel de integración del sistema social lo que genera conflicto dentro del mismo y en un punto extremo puede llevar a la destrucción de la sociedad.

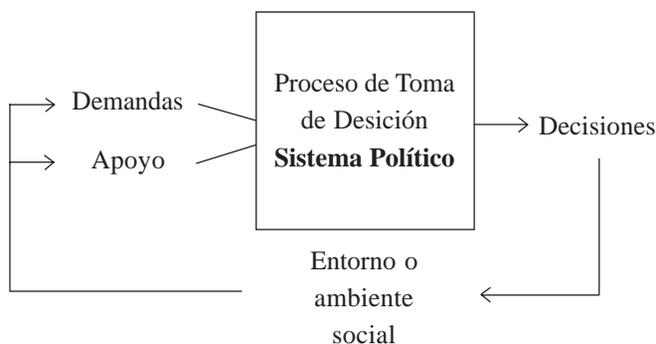
Ahora bien, la forma en que el sistema garantiza su integración es a través del proceso de institucionalización de valores. Este proceso es garantizado a través de dos funciones: la función de socialización (que implica la internalización de valores comunes a través de instituciones como la familia o la escuela) y la función de control social (que implica la enunciación de expectativas de rol prescriptivas o prohibitivas, es decir, el establecimiento de leyes y normas). De esta manera, el mismo sistema social es el que garantiza el mantenimiento de sus límites y, en este sentido, se constituye en una unidad totalizadora y autosuficiente. Dentro de la Ciencia Política se han desarrollado teorías que han sido influenciadas por este enfoque. A continuación se describen brevemente algunas de ellas: las teorías sistémicas, los estudios de desarrollo político, las teorías culturalistas y las teorías sobre los orígenes sociales de los partidos políticos.

*Easton: las teorías sistémicas*

Si bien entre 1920 y 1950 se había acumulado mucha información empírica, no se contaba con un esquema explicativo general para ordenarla. Frente a esta falencia que Robert Dahl denominó “hiperfactualismo” surgieron como reacción las teorías sistémicas de la política. David Easton, un politólogo canadiense, introdujo en su libro *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science* (1953) el concepto de *sistema político* tomando como fuente de inspiración la teoría estructural funcionalista del sociólogo Talcott Parsons, la biología de los sistemas, la cibernética, y la psicología conductista estructurada en torno de los conceptos de estímulo-respuesta (Almond, 1998: 73). La principal preocupación de Easton era producir una teoría general que pudiera ligar el conocimiento empírico con la teoría, en tanto el conductismo había mostrado una gran capacidad para recolectar observaciones, pero no así para ligarlas a un marco teórico. A tal fin, avanzó en el desarrollo de una unidad teórica estable: el sistema político definido como “los roles e interacciones para las asignaciones imperativas de una sociedad en su conjunto” (Easton, 1969: 88). Así pues la vida política es considerada como un sistema de conducta y lo que distingue a las interacciones o conductas políticas de otras de otro tipo es que están orientadas a la asignación de valores sociales a través de personas o instituciones con la autoridad necesaria para conseguir su aplicación.

El sistema político se encuentra compuesto por tres elementos: la comunidad política conformada por actores que pujan por determinadas ideologías, el régimen que constituye una estructura de autoridad y los titulares de los cargos de esa estructura de autoridad. Asimismo, todo sistema político se encuentra inserto en un ambiente con el que establece un cierto patrón de interacción:

Concepto de David Easton,  
*El Sistema Político*



Las demandas y apoyos son los *inputs* que van de la sociedad al sistema político mientras que las decisiones que emanan del sistema político son los *outputs*. Algunas adaptaciones del análisis de Easton han incluido la categoría de *outcomes* para ocuparse de los efectos de las políticas gubernamentales en la sociedad donde son implementadas. En este sentido, el sistema político implica un proceso de “retroalimentación” (término tomado de la cibernética) basado en la conversión de demandas, en tanto recibe las demandas de la sociedad y responde a ellas a través de decisiones. La debilidad que presenta este enfoque es que no es posible saber a través de qué mecanismos las demandas son seleccionadas y se transforman en productos, por lo que se dice que el sistema político es una “caja negra”, pues poco se sabe acerca del proceso de toma de decisiones en su interior ni del régimen e instituciones implicados en el mismo. Esos son los temas de los que se ocupará más tarde el enfoque neoinstitucionalista.

Cuando las demandas superan la capacidad de respuesta de la “caja negra” se producen las crisis o colapsos políticos. Aunque se considera un seguidor de Parsons, Easton criticó el enfoque de este sociólogo por su compromiso excesivo con el orden y su consiguiente dificultad para explicar el cambio. Para Easton, por el contrario, los sistemas políticos más estables son aquellos donde se produce un fenómeno que denomina “persistencia en el cambio”: frente a las modificaciones del entorno se producen las adaptaciones necesarias; si eso no sucediera, su crisis es inminente.

El trabajo de Easton significó un gran aporte a la disciplina porque permitió incorporar un concepto general para ser utilizado en el desarrollo teórico que permitiera superar el hiperfactualismo del conductismo. A su vez, si bien resulta fundamental el aporte realizado por este enfoque respecto al análisis de la relación entre la política y las demandas de la sociedad civil (en tanto electorado, es decir conjunto de votantes, pero también a través de los grupos de presión como empresas, sindicatos, ONGs), tal vez se minimice la capacidad de los poderes públicos (el estado o el gobierno, según la tradición política de que se trate)<sup>14</sup> para generar cursos de acción por sí mismos e impulsar de este modo procesos de cambio que impactan en el entorno social.

### *Los estudios de desarrollo político: la teoría de la modernización*

Los estudios sobre el desarrollo político tuvieron su origen en la década del '60 y se proponían analizar los factores que afectaban el desarrollo político de una sociedad. Esta área de estudios estuvo fuertemente influenciada por el enfoque estructural-funcionalista descrito anteriormente en el sentido de que los sistemas políti-

14. En general en la tradición anglosajona no se emplea el vocablo ‘estado’ y se prefiere hablar de gobierno, en lo relativo a su faceta política, y administración o servicio público en su faceta administrativa.

cos eran vistos como compuestos por estructuras que debían cumplir determinadas funciones. En el marco de los estudios sobre el desarrollo político, el enfoque que predominó fue el de la *teoría de la modernización*. Esta teoría partía de la premisa de que el desarrollo económico generaría una serie de cambios en el orden social debido a procesos tales como la urbanización, la industrialización y el desarrollo de medios masivos de comunicación que transformarían los sistemas políticos volviéndolos necesariamente más pluralistas. De esta manera, la visión dicotómica de la sociedad que presentaba el enfoque de la modernización sostenía que las sociedades tradicionales, en la medida que alcanzaran cierto desarrollo económico, se encaminarían de manera irreversible y lineal hacia formas sociales y políticas más modernas (Hagopian, 2000). Esta irreversibilidad y linealidad de la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo político que planteaba la teoría de la modernización implicaba una estructura teleológica según la cual, una vez que las sociedades ingresaban en un proceso de modernización económica y social, la emergencia y/o consolidación de la democracia sería inevitable (en términos de O'Donnell, “la ecuación optimista”).

Seymour Lipset fue un claro referente de este paradigma al presentar en *El Hombre Político: las Bases Sociales de la Política* (1970 [1960]) una vasta evidencia cuantitativa que sostenía esta relación (según la cual el promedio de riqueza, el grado de industrialización y urbanización y el nivel de educación es mucho más alto en los países más democráticos). Lipset desarrolló una teoría que buscaba explicar las causas sociales del *grado de estabilidad de los sistemas políticos* complejizando la relación ampliamente difundida en aquel tiempo entre desarrollo económico y democracia. Para Lipset la estabilidad de una democracia no dependía sólo de su eficacia (desarrollo económico), sino también de su legitimidad. Mientras que la primera tiene un carácter instrumental en tanto se refiere al grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, la segunda presenta un carácter valorativo en tanto se refiere a la capacidad del sistema para que las instituciones políticas existentes sean consideradas como las más apropiadas para la sociedad. En base a estas dos variables, el autor señaló que “un sistema altamente eficaz pero ilegítimo [...] es más inestable que regímenes que son relativamente bajos en eficacia y altos en legitimidad. [...], [pero a su vez] una eficacia prolongada durante varias generaciones puede proporcionar legitimidad a un sistema político” (Lipset, 1970 [1960]: 71).

La linealidad de esta visión que postulaba que mayores niveles de desarrollo económico llevarían a un desarrollo político y a más democracia fue desafiada por Huntington en *El orden político en las sociedades en cambio* (1972 [1968]) y por Guillermo O'Donnell en *Modernización y Autoritarismo* (1972). Huntington sostuvo que la modernización socioeconómica no siempre desembocaba en un mayor desarrollo político en tanto el desarrollo económico puede llevar a un aumento de la

participación política debido a cambios en las actitudes, valores y expectativas de las personas y a la insatisfacción de las mismas. De esta manera, si el sistema político no tiene la capacidad de procesar las demandas y conflictos que son producto de la propia modernización, esto puede conllevar a una inestabilidad política (golpes de estado, revueltas, conflictos étnicos, guerras civiles). Para Huntington, son las instituciones del sistema político las que median entre el desarrollo económico y el desarrollo político, diluyendo de esta manera la relación teleológica establecida por el paradigma de la modernización: “el desarrollo económico y la estabilidad política son dos objetivos independientes y el progreso hacia uno de ellos no tiene una conexión necesaria con el progreso hacia el otro” (Huntington, 1972 [1968]: 6).

Por su parte, O'Donnell, centrándose en el tipo de régimen político y no sólo en la estabilidad del mismo como lo hace Huntington, criticó la ecuación optimista de la democracia que sostiene la teoría de la modernización en tanto observó que la relación determinística entre desarrollo económico y democracia no se cumple siempre. En este sentido, América Latina ofreció contraejemplos contundentes a esta relación, pues durante los años '70 varios países con un alto desarrollo económico desembocaron en regímenes autoritarios y no en democracias consolidadas (tal es el caso de Argentina y Brasil, que son estudiados por el autor).<sup>15</sup> Las fuertes críticas realizadas a la estructura teleológica del paradigma de la modernización, junto con la etapa subsiguiente de gobiernos autoritarios, hicieron que éste perdiera gran parte de su atractivo hacia fines de la década del '70.<sup>16</sup>

### *Almond y Verba: las teorías culturalistas*

La teoría de los sistemas políticos fue muy importante sobre todo para el desarrollo de la política comparada orientada al estudio del desempeño de las instituciones políticas. Sin embargo, las teorías culturalistas pusieron en evidencia la importancia de

15. O'Donnell analiza los gobiernos de Perón y Vargas basados en un modelo de industrialización en base a la sustitución de importaciones. Para el autor es la propia estructura de este modelo la que genera un marco propicio para que se forme una alianza golpista entre tecnócratas y oficiales militares que lleva a la caída de la democracia, en tanto no se encuentra una salida al modelo de sustitución de importaciones más que reprimiendo las demandas de los sectores populares acostumbrados a altos niveles de consumo y con una estructura organizativa altamente desarrollada.

16. Con el advenimiento de la tercera ola de democratización, resurgió el interés por las causas del desarrollo político. Así, Przeworski y sus colaboradores publicaron un estudio (2000 [1994]) en el cual indagaron sobre la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo político. En cuanto a la relación establecida por la teoría de la modernización en la que la variable dependiente es la democracia, los autores afirman que el desarrollo económico (en términos de ingreso *per cápita*) no es un requisito para el establecimiento de los regímenes democráticos en tanto es posible observar casos en los que el desarrollo no ha llevado, de acuerdo al círculo virtuoso establecido por la teoría de la modernización, al establecimiento de un régimen democrático, sino muy por el contrario al establecimiento de un régimen autoritario. Sin embargo, los autores encuentran a través de su análisis cuantitativo que los países en los que se ha establecido un régimen democrático y que han alcanzado un determinado nivel de desarrollo, el régimen democrático no se ve quebrantado. En consecuencia, los autores afirman que el desarrollo económico no influye en el establecimiento de un régimen democrático, pero sí en su duración y estabilidad.

la *cultura política* para comprender las diferencias entre los sistemas. Tal es el caso del análisis hoy ya clásico de Almond y Verba publicado bajo el título de *La Cultura Cívica* (1970 [1963]).

Estos autores desarrollaron el concepto de cultura política bajo una fuerte influencia de la psicología social (cuyo objeto de análisis principal son las actitudes políticas), la psicoantropología y los análisis sociológicos de Weber y Parsons. La definieron como las orientaciones que tienen los individuos hacia distintos objetos y procesos políticos:

“Hablamos de ‘cultura política de una nación’ antes que de ‘carácter nacional’ o ‘personalidad formal’ y de ‘socialización política’ antes que del desarrollo o educación infantil en términos generales. [...] Así el término de cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus elementos” (Almond y Verba, 1992 [1963]: 178-9).

Estas orientaciones políticas pueden ser de tres tipos: orientaciones cognitivas (conocimientos y creencias sobre el sistema político), orientaciones afectivas (sentimientos de apego, compromisos y rechazos respecto al sistema político) y orientaciones valorativas (opiniones y criterios de evaluación sobre el sistema político). Esta clasificación de las orientaciones tiene una fuerte influencia de la teoría de Parsons, en particular de las tres formas que involucra toda orientación hacia la acción social: modo cognitivo, modo afectivo y modo evaluativo.

La elaboración del concepto de cultura política que hicieron Almond y Verba se sustentó en el estudio de cinco países (México, Italia, Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos) en base a una metodología cuantitativa de encuestas. Uno de los principales aportes del estudio fue la identificación de tres tipos genéricos de cultura política: parroquial, de súbdito y participante, y tres tipos mixtos producto de la combinación de los anteriores (parroquial súbdita, cultura súbdita-participante, cultura parroquial participante). Nuevamente se observa la influencia de Parsons en tanto esta clasificación se encuentra basada en los modos opuestos de orientación hacia la acción social señalados por Parsons: por un lado la cultura racional caracterizada por la especificidad, el universalismo, la motivación por el logro de objetivos y la neutralidad afectiva y, por otro lado, la cultura tradicional caracterizada por la dispersión, el particularismo, la adscripción y la emotividad.

El surgimiento de los estudios sobre cultura política estuvo directamente asociado con la preocupación por las causas que habían provocado que en países como Alemania e Italia no se hubieran mantenido los regímenes democráticos. En este sentido, una de las grandes preguntas orientadoras de estos estudios era cómo desarrollar el modelo democrático en las naciones que venían de atravesar procesos autoritarios (Almond y Powell, 1966). Lo que observaron es que, a diferencia de lo que se había creído a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, no bastaba con transpolar instituciones.

Para que la participación política se canalizara democráticamente era necesario contar con un tipo específico de cultura política: la cultura cívica.<sup>17</sup>

La cultura cívica es una cultura de participación sustentada en los presupuestos del liberalismo político. Y aunque pervivan rasgos parroquiales o de súbditos (para los autores toda cultura política es mixta), se define por ser una cultura leal de participación donde hay congruencia entre la cultura política y las estructuras políticas (Almond y Verba, 1992 [1963]). En síntesis, los ciudadanos no sólo demandan y tratan de influir a través del voto y otros medios en los cursos de acción de los gobiernos sino que respetan los procesos que regulan la toma de decisiones. No son manipulados por el sistema político, pero tampoco violan las reglas de juego para obtener las orientaciones políticas que desean.

Los estudios centrados en la cultura política le asignan un fuerte poder explicativo a la dimensión subjetiva de la política. Es decir, la cultura se transforma en la principal variable explicativa de las estructuras y procesos políticos, lo que hace que estos estudios sean englobados dentro de las teorías culturalistas. Ahora bien, resulta fundamental para la teoría culturalista la pregunta sobre cómo se forma la cultura cívica que aumenta la estabilidad de la democracia. Al respecto, Almond y Verba afirman que tiene mucha más relevancia la socialización política de los adultos que la socialización de los niños (a través de la inculcación de valores por el sistema de educación formal) en la conformación de una cultura política. En el caso específico de la cultura cívica, su surgimiento se encuentra fuertemente condicionado por la extensión de las afiliaciones a distintas organizaciones, lo cual permite una mayor pluralidad en la sociedad. Los casos de los Estados Unidos e Inglaterra permiten entonces comprobar la hipótesis de Almond y Verba en tanto son países que presentan una alta actividad organizacional y una alta estabilidad de sus democracias.<sup>18</sup>

Aunque el estudio de Almond y Verba –y su percepción de la política comparada– ha recibido acusaciones de provincialista (es decir, de estar demasiado influenciado por la sociedad donde fue elaborado, los Estados Unidos), es innegable la importancia

17. Robert Putnam y Ronald Inglehart prosiguieron la tradición instaurada por la idea de la cultura cívica. Putnam y sus colaboradores en su libro sobre los gobiernos regionales italianos (1994), llegaron a la conclusión de que las regiones que presentaban un entramado social más denso (es decir, que poseían más capital social) mostraban un mejor funcionamiento de sus gobiernos. Por su parte, Inglehart (1977) se focalizó en la importancia que tiene el cambio en los valores individuales para explicar los cambios existentes en el sistema político (vinculados a la confianza en las instituciones tradicionales y el surgimiento de nuevas formas de participación). Este cambio cultural hace referencia al surgimiento de lo que Inglehart ha denominado los “valores post-materiales” que expresan una menor importancia asignada a la seguridad personal y al bienestar material a cambio de una mayor importancia asignada a la calidad de vida (oportunidad de autoexpresión, de participación política, etc.).

18. La relación entre afiliaciones organizacionales y estabilidad democrática remite al planteo realizado por Tocqueville en *La Democracia en América* (*op. cit.*) en donde atribuye el éxito de la democracia de los Estados Unidos a la amplia existencia de asociaciones voluntarias en la sociedad norteamericana.

del mismo para pensar cómo abordar cuantitativamente un fenómeno que en principio parece tan intangible como las pautas culturales del comportamiento político.<sup>19</sup>

*Lipset y Rokkan: teorías sobre los orígenes de los partidos políticos*

En el libro *Party Systems and Voter Alignments* (1982 [1967]), Lipset y Rokkan identificaron cuatro grandes clivajes sociales sobre los cuales se estructuraron los sistemas de partidos europeos, partiendo de la base del esquema parsoniano de clasificación de las funciones del sistema social (adaptación, integración, logro de objetivos y mantenimiento del modelo) y de los intercambios entre las mismas.<sup>20</sup> Estos cuatro clivajes cruciales fueron ordenados en función de dos dimensiones que surgen del esquema de los intercambios antes mencionado: la dimensión territorial (en un extremo se encuentran los conflictos emanados de las luchas de la periferia contra los intentos centralizadores del estado nación y en el otro extremo los conflictos emanados de las luchas entre las elites políticas por tener el control y definir los objetivos del sistema) y la dimensión funcional (en un extremo se encuentran los conflictos por la redistribución de recursos y en el otro extremo los conflictos surgidos a raíz de concepciones morales e ideológicas). Asimismo los autores incorporaron a este esquema parsoniano modificado un elemento histórico en su análisis que tiene una particular relevancia para el estudio de los sistemas de partidos:

“Todos estos análisis tienen una importante dimensión histórica [...]. Los partidos no se presentan simplemente *de novo* al ciudadano en cada elección. Cada uno de ellos tiene una historia y también la tiene el conjunto de alternativas que ofrecen al electorado. En estudios de una nación concreta no siempre debemos tener en cuenta esta historia para analizar los alineamientos contemporáneos: suponemos que los partidos son ‘hechos dados’ e igualmente visibles para todos los ciudadanos de la nación. Pero, cuando entramos en análisis comparativos, es necesario añadir una dimensión histórica” (Lipset y Rokkan, 1992 [1967]: 232).

Las cuatro grandes fracturas históricas en el desarrollo político europeo fueron: la fractura entre centro y periferia, la fractura entre el estado y la iglesia, la fractura entre

19. Los estudios sobre comportamiento político son un área de estudio en la Ciencia Política de carácter fundamentalmente cuantitativo basado en encuestas que buscan analizar los factores que influyen sobre determinadas actitudes políticas tales como el nivel de apoyo a la democracia, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el grado de confianza en las instituciones del sistema político. Estos estudios han reconocido básicamente dos corrientes: una culturalista en la que las variables explicativas son exógenas al sistema político (en la línea del estudio realizado por Almond y Verba) y otra institucionalista en la que las variables explicativas están íntimamente vinculadas al funcionamiento del sistema político.

20. Para un mayor desarrollo de la teoría de Lipset y Rokkan ver el capítulo VI sobre partidos políticos y sistemas de partido.

intereses urbanos y rurales y la fractura entre trabajadores y capitalistas. Las dos primeras fracturas surgieron durante los procesos de formación de los estados nacionales. La fractura entre centro y periferia surgió de la oposición entre la cultura dominante de las elites políticas de los nuevos estados nacionales y los grupos periféricos con características étnicas, lingüísticas y religiosas propias. La fractura entre el estado y la iglesia, por su parte, alude a la oposición entre los esfuerzos de estandarización de los estados nacionales y los privilegios tradicionales de la iglesia. Las otras dos fracturas surgieron durante el proceso de la revolución industrial en el siglo XIX. La primera de ellas hace referencia a la oposición entre los intereses urbanos comerciales e industriales y los intereses agrarios terratenientes. La segunda fractura de la revolución industrial marcó la oposición entre los trabajadores industriales y los capitalistas propietarios de los medios de producción.

Estas cuatro fracturas socio-políticas son las que, de acuerdo al análisis de Lipset y Rokkan, determinaron el surgimiento de los partidos europeos. De la primera fractura entre centro y periferia surgieron los partidos étnicos, lingüísticos y de protesta religiosa, de la fractura entre estado e iglesia surgieron los partidos liberales y religiosos, de la fractura entre la ciudad y el campo surgieron los partidos de defensa agraria y de la fractura entre trabajadores y propietarios surgieron los partidos y movimientos obreros que luego se dividieron en comunistas y socialistas. El análisis realizado del surgimiento de los partidos políticos evidencia que la historia, la cultura y las tradiciones políticas no eran meramente un “telón de fondo” en el análisis de Lipset y Rokkan sino que eran la clave de bóveda para interpretar las particularidades de los sistemas políticos estudiados.

### ***II.4.3. Las teorías con influencia de la elección racional***

#### *La teoría de la elección racional*

Aunque puede ser considerado como una nueva etapa o fase del conductismo por su ahistoricismo,<sup>21</sup> su preocupación por el conocimiento empírico y sus supuestos inspirados en el individualismo metodológico de la teoría económica utilitarista, el enfoque de la *Teoría de la Elección Racional (Rational Choice)* incorpora una nueva perspectiva del conocimiento político que pone en cuestión otras formas de concebir la epistemología y la historia de la Ciencia Política como disciplina autónoma. Este enfoque comparte con el conductismo en general una perspectiva continuista y/o acumulativa del conocimiento científico pero, a diferencia de los desarrollos de etapas anteriores, opta por un modelo deductivo formal antes que por el inductivismo.

La teoría de la elección racional es un enfoque de la economía política comparada que ha buscado desarrollar modelos formales para el conocimiento de lo político

21. Dahl adjudica este rasgo también a la revolución conductista en general.

inspirados en la teoría microeconómica (Almond, 1998: 85). Este enfoque se basa en la idea de que los individuos son actores racionales, es decir, eligen los medios que son consistentes con los fines que persiguen. El tipo de racionalidad que adoptó la teoría de la elección racional es de tipo instrumental. Este tipo de racionalidad, que tiene su origen en el utilitarismo, sostiene que los individuos eligen los cursos de acción que maximizan sus preferencias.<sup>22</sup> El supuesto de una *racionalidad instrumental* implica por lo menos la existencia de dos condiciones: que las preferencias en base a las que se toman las decisiones son estables y que existe un nivel óptimo de información en base a la que es posible tomar la decisión que realmente maximice la utilidad del individuo.

La teoría de la elección racional ha cosechado tantos defensores como detractores. Los defensores de esta teoría han encontrado en la misma una aproximación beneficiosa a las ciencias sociales a partir de los supuestos de la ciencia económica (Colomer, 2004). Entre las críticas más frecuentes se encuentran las que cuestionan los supuestos en los que se basa esta teoría. Desde esta perspectiva, la teoría de la elección racional es problemática no sólo porque presupone la racionalidad instrumental de los actores sino también porque no especifica cómo se forman las preferencias de los individuos. El problema es que, de acuerdo a Acuña (1997), estas premisas impactan sobre las pretensiones de cientificidad de la teoría: “El problema del razonamiento es que si *cualquier y todo* comportamiento está basado en preferencias y las mismas son independientes del ambiente en el que el agente está inmerso, no existe posible predicción de comportamiento: no se sabe cómo un agente se comportará y, haga lo que haga, se imputará su condición de resultado de preferencias individuales explicables por funciones de utilidad” (Acuña, 1997: 48-49). Asimismo, otros autores también han criticado el éxito de esta teoría en el plano empírico, en tanto sostienen que los modelos desarrollados en el marco de esta teoría son difícilmente aplicables a la realidad (Green y Shapiro, 1994).

De esta manera, la teoría de la elección racional presenta algunas limitaciones para abordar la complejidad de los procesos políticos y comprender el impacto de las tradiciones culturales en el desempeño de las prácticas e instituciones. Sin embargo, no es posible dejar de reconocer que esta teoría ha recuperado en las ciencias sociales el rol del individuo como hacedor de los procesos políticos y que su completo abandono podría llevar, en palabras de Acuña, a una historia sin sujetos: “...el riesgo al abandonar

22. El utilitarismo es una corriente filosófica desarrollada por Jeremy Bentham (1748-1832) y James Mills (1773-1836) a principios del siglo XIX en Gran Bretaña cuyo supuesto era la mayor felicidad del mayor número. La noción de utilidad fue adaptada por los economistas neoclásicos a fines del siglo XIX para desarrollar la teoría subjetiva del valor y el concepto de utilidad marginal. Ambas visiones tienen en común la idea de que los individuos pueden elegir racionalmente sus preferencias. La racionalidad implicada es instrumental, o racionalidad de medios fines, lo que significa que cuando uno opta por un curso de acción para lograr un objetivo va a preferir el menos costoso.

el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos socio-políticos, recayendo en reduccionismos estructuralistas o sistémicos para los que los individuos no llegan a constituirse como actores, resultando considerados meros agentes o correas de transmisión de una lógica socio-política que se despliega a sus espaldas” (Acuña, 1997: 52). Asimismo, resulta importante señalar que su aplicación en escenarios políticos específicos, tal como es el caso de las interacciones entre elites políticas, presenta una particular capacidad explicativa.<sup>23</sup>

Sin dejar de reconocer los problemas que presenta la teoría de la elección racional, tal como hicieron sus más lúcidos cultores que nunca pretendieron asimilar acríticamente la Ciencia Política a los modelos de conocimiento de las Ciencias Naturales (Abal Medina, 2000: 206), resultan fructíferos los enfoques eclécticos que combinan elementos tanto del individualismo metodológico como del holismo de forma de reconocer que las conductas humanas están determinadas no sólo por una racionalidad individual sino también por normas sociales que fueron internalizadas a través de un proceso de socialización.

Aunque desde los años '70 comienza la producción más importante de este enfoque, hay un claro antecedente: la teoría de la democracia de Joseph Schumpeter desarrollada en su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1984 [1942]). Orientado ideológicamente a defender lo que posteriormente Dahl llamará “democracias verdaderamente existentes”, Schumpeter, un pensador austríaco que se exilió en EEUU huyendo del nazismo, criticó la teoría normativa de la democracia y se propuso comprender cómo funcionaba efectivamente este régimen político tomando como punto de partida la experiencia anglosajona. Para ello introdujo la analogía entre el mercado económico y el mercado político: los votantes eligen partidos y candidatos de un modo similar al que utilizan para consumir productos en el mercado, en tanto se basan en percepciones, imágenes y gustos. Las ideologías son operativas en tal sentido porque facilitan la opción para electores que no pueden conocer por falta de información y de interés (es necesario invertir tiempo y dinero en informarse) cómo funciona el sistema político. Schumpeter es un defensor de una visión realista y elitista de la democracia: los votantes seleccionan líderes entre la oferta existente y son éstos quienes llevan a cabo la política.

De esta manera, la noción de “mercado político” fue tomada por los autores que a fines de los años '50 y '60 establecieron las bases para las teorías económicas de la política y la teoría de la elección pública. Sin embargo, a diferencia de Schumpeter,

23. La literatura sobre las interacciones entre elites hace uso de la teoría de la elección racional para explicar por ejemplo la conformación de coaliciones de gobierno en los parlamentos. Al respecto, Laver y Shepsle (1990) sostienen que las bancadas en el parlamento buscan la mayor coincidencia posible entre las políticas que se implementan en el gabinete y sus preferencias ideológicas.

introdujeron un factor no tan claramente presente en su obra: la racionalidad del votante, elector o actor político en un sentido amplio.

*Downs: la teoría económica de la democracia*

Anthony Downs, en su ya clásico *Teoría Económica de la Democracia* (1973 [1957]), intentó responder a un interrogante: ¿por qué los ciudadanos estadounidenses están cada vez menos interesados en votar? Ese fenómeno, la apatía cívica, lo explicó a partir de la paradoja del votante. Downs demostró que desde el punto de vista de la racionalidad individual es lógico que la gente no vote (si el voto es voluntario, por supuesto) puesto que es poco lo que el sufragio individual incide en el resultado final del proceso comicial, por lo que resulta más costoso votar que el improbable beneficio de que el propio voto sea decisivo para elegir al candidato preferido. Siguiendo la misma línea de Schumpeter, Downs afirmó que en la democracia los partidos son maquinarias electorales cuya única finalidad es obtener votos y que para ello deben persuadir (directamente o a través de los medios o formadores de opinión) acerca del valor de sus propuestas, simplificando la complejidad del proceso político (Downs, 1992 [1957]: 101).

Tomando como supuesto que la economía y la política son parte de una misma teoría del equilibrio general, interpretó que las democracias estables son aquellas cuyos partidos se alinean en un *continuum* izquierda-derecha (para que sea más fácil identificar las opciones políticas) y donde la curva de distribución de los votantes tiene la forma aproximada de una curva normal. Esto significa que la mayor parte de los electores se ubica en el centro político, y por ende, a los partidos les conviene orientarse hacia allí, sobre todo para atraer a los votantes menos fieles o indecisos, que normalmente definen la elección. Por ello, los sistemas bipartidistas son más estables, lo cual sería el caso del sistema de partidos en los Estados Unidos.

“Este razonamiento supone que un gobierno estable, en una democracia de dos partidos, requiere una distribución de votantes en forma aproximada a la curva normal. Cuando existe tal distribución, los dos partidos llegan a parecerse estrechamente el uno al otro. Así, cuando uno reemplaza al otro en el gobierno, no son previsible variaciones drásticas de política y la mayoría de los votantes se colocarán relativamente cerca de la posición que tenían, independientemente de qué partido está en el poder”  
(Downs, 1992 [1957]: 102-3).

*Olson: la teoría de la acción colectiva*

Mancur Olson se ocupó de una cuestión muy afín desde sus orígenes a la Ciencia Política estadounidense: la dinámica de los grupos. En *Lógica de la Acción Colectiva* (1992 [1965]) aplicó el razonamiento utilitarista para explicar por qué los individuos deciden participar de acciones colectivas. ¿Por qué un trabajador se sumaría a una

huelga corriendo el riesgo de perder su empleo o de recibir una sanción por parte de sus empleadores si, en caso de obtener una respuesta positiva al reclamo (mejora de las condiciones laborales y salariales), igualmente sería beneficiado aunque no participara? Si la tendencia natural de los individuos fuera el *free-riding* (apropiarse de los bienes públicos y colectivos sin pagar los costos para lograrlos), ¿cómo se los puede incentivar para participar? (Olson, 1992: 216). Para ello existen los *incentivos selectivos* (negativos o positivos) que reciben quienes participan de la acción para obtener un bien colectivo. De esta manera, los líderes grupales utilizan desde beneficios materiales y hasta coerciones o amenazas para fomentar la participación política.

Así define Olson los incentivos selectivos:

“Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo”  
(Olson, 1992: 206).

Si bien la teoría de Olson se basa al igual que la de Downs en un análisis de la utilidad esperada por los individuos al elegir un determinado curso de acción, ambas se diferencian por el rol que tienen las interacciones con otros individuos. Mientras que en el caso de Downs no resulta relevante lo que hacen otras personas, para Olson resulta fundamental la interacción para explicar los cursos de acción elegidos por los individuos (Levi, 2000: 828). La teoría de Olson ha sido criticada por otros politólogos, como Alessandro Pizzorno, quien sostiene que es reduccionista interpretar la participación en acciones políticas colectivas en relación a los beneficios o perjuicios directos que se pueden obtener. En el caso de las democracias europeas, Pizzorno (1986) observa la importancia de un factor desdeñado por Olson: la identidad o identificación del individuo con el grupo al que pertenece o en cuyas actividades participa.

### ***II.4.4. El estudio de las instituciones políticas***

El estudio de las instituciones políticas es un campo central del desarrollo de la Ciencia Política. Los comienzos de la Ciencia Política moderna a fines del siglo XIX estuvieron íntimamente relacionados con el derecho constitucional, lo cual se plasmó en los estudios detallados sobre los orígenes y funcionamiento de las constituciones nacionales y otras instituciones políticas. Sin embargo, hacia mediados del siglo XX la influencia del conductismo y de las teorías marcadas por el estructural-funcionalismo hizo que el interés por el estudio de las instituciones políticas formales dejara paso al interés por las variables sociales, económicas y culturales para explicar los procesos políticos (Rothstein, 1998). El predominio de estas visiones no implicó, sin embargo, que el interés por las instituciones políticas fuera abandonado por completo. En este

sentido, el libro de Maurice Duverger (1996 [1951]) sobre los partidos políticos y de Robert Dahl (1993 [1971]) sobre la democracia son ejemplos de lo señalado.

#### ***II.4.4.1. Teorías de los partidos políticos y los sistemas de partidos***

##### *Duverger: la clasificación de los partidos políticos modernos*

Duverger (1996 [1951]) desarrolló un análisis minucioso de los partidos políticos modernos para lo cual elaboró una clasificación de los mismos en base a diversos criterios: i) el tipo de origen de los partidos distingue entre los partidos de origen interno (surgen a partir de grupos parlamentarios) y los partidos de origen externo (surgen en la sociedad); ii) el tipo de participación política distingue entre los partidos de cuadros y los partidos de masa; iii) el tipo de estructura organizativa distingue entre partidos de estructura directa (basados en la adhesión individual y directa que implica el pago de la inscripción y la participación) y partidos de estructura indirecta (a través de asociaciones como los sindicatos, cooperativas, etc); iv) el tipo de estructura de base distingue entre los partidos basados en los comités (agrupa a los adherentes en base a la circunscripción electoral), en las secciones (agrupa a los adherentes en un mismo territorio), en las células (agrupa a los adherentes en un mismo lugar de trabajo) y en las milicias (organización de carácter militar).

Asimismo, el análisis de Duverger permitió avanzar en el estudio de los sistemas multipartidistas en los que coexisten e interactúan varios partidos (más de dos) a partir de una clasificación de la fuerza de los partidos en base a su potencial rol gubernativo (Bartolini, 1986: 226). Así distinguió entre los partidos de vocación mayoritaria (que pueden aspirar a obtener una mayoría de los escaños en el parlamento), los partidos grandes (que pueden alcanzar mayorías de gobierno con algún apoyo externo), los partidos medios (que acompañan a los grandes) y los partidos menores (tienen un rol insignificante).

##### *Sartori: la clasificación de los sistemas de partidos*

En su libro *Partidos y Sistemas de Partidos* (1987 [1976]) Sartori avanzó en el estudio de los sistemas multipartidistas al incorporar una nueva dimensión de análisis: la distancia ideológica que separa a los partidos en competencia. Sartori utilizó dos variables para construir su tipología de sistemas de partidos: el criterio numérico tradicional que permite establecer el grado de fragmentación existente<sup>24</sup> y la distancia ideológica

24. En cuanto al criterio numérico, Sartori define tres criterios para contar: i) la fuerza electoral del partido parlamentario que se cuenta por el porcentaje de escaños en la cámara baja; ii) el potencial de gobierno de un partido lo cual hace que se tenga en cuenta a un partido pequeño si se lo utiliza para formar mayorías de coalición; iii) la posibilidad de chantaje de un partido que se encuentra vinculada a la capacidad de alterar la dirección de la competencia de los partidos de gobierno. En función de estos criterios se establecen siete clases de sistemas de partido: partido único, partido hegemónico, partido predominante, bipartidista, pluralismo limitado (3 a 5 partidos), pluralismo extremo (6 a 8 partidos) y atomizado.

antes mencionada. El problema que presenta el criterio numérico es que la fragmentación del sistema de partidos puede reflejar una situación de segmentación de la sociedad o una situación de polarización (distancia ideológica). De esta manera, la distancia ideológica existente entre los partidos permite distinguir entre los sistemas multipartidistas en los que hay fragmentación sin polarización (pluralismo ideológicamente moderado) y los sistemas multipartidistas en los que hay fragmentación y polarización (pluralismo ideológicamente polarizado).

En función de estos dos criterios Sartori estableció siete tipos de sistemas de partido: i) de partido único caracterizado por el monopolio total de un solo partido, ii) de partido hegemónico caracterizado por la existencia de una jerarquía de partidos en el que hay uno que tiene el monopolio y los otros son subordinados; iii) de partido predominante en el que un partido gobierna sin alternancia; iv) bipartidista en el que dos partidos compiten por una mayoría absoluta y hay alternancia; v) pluralismo moderado caracterizado por una fragmentación baja y/o una segmentación despolarizada y vi) pluralismo polarizado caracterizado por una polarización con alta fragmentación.

#### ***II.4.4.2. Teorías de la democracia***

##### *Dahl: descripción de las democracias realmente existentes*

La teoría de la democracia ha encontrado en Robert Dahl a su gran teórico. Inicialmente asociado con el movimiento conductista, Dahl fue transitando hacia un mayor énfasis en las instituciones conducido por las características de su objeto de estudio: la democracia. El aporte realizado por Dahl no es sólo de carácter normativo, en tanto ha sentado las bases para el desarrollo de numerosos estudios empíricos sobre los regímenes democráticos. En *La Poliarquía. Participación y Oposición* (1993 [1971]) Dahl buscó desarrollar una teoría de la democracia que se focalizara no en las características del ideal democrático (asociado con el modelo ateniense de democracia directa donde todos los ciudadanos participaban de las decisiones), sino en las características de los regímenes democráticos realmente existentes que comenzaron a funcionar con el surgimiento de unidades políticas mucho más extensas que las ciudades-estado: los estados-nación.

Dahl denominó a la democracia en gran escala como *poliarquía* la cual es “un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto” (Dahl, 1991 [1989]: 266). Esta capacidad de la ciudadanía de fiscalizar las acciones de los representantes es un elemento central de la definición de Dahl, quien si bien reconoce la importancia de los liderazgos políticos en las poliarquías también reconoce que éstos no pueden desentenderse de sus representados si es que quieren renovar sus mandatos (Respuela, 2005: 298).

Asimismo, Dahl definió un conjunto de instituciones que caracterizan a la democracia en gran escala:

- a. Funcionarios electos que tienen el control de las decisiones en materia de políticas públicas.
- b. Elecciones libres e imparciales que se llevan a cabo con regularidad.
- c. Sufragio inclusivo según el cual prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar.
- d. Todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno.
- e. Libertad de expresión.
- f. Existencia de distintas fuentes de información protegidas por la ley.
- g. Existencia de autonomía asociativa que valide el derecho a constituir asociaciones relativamente independientes como los partidos políticos o los grupos de interés.
- h. Existencia de un pluralismo social y organizativo que garantice la existencia de grupos y organizaciones sociales relativamente autónomos entre sí y con respecto al gobierno.
- i. Ampliación de los derechos individuales.

*Lijphart: tipología de las democracias realmente existentes*

Lijphart, por su parte, avanzó en el análisis del funcionamiento de las democracias realmente existentes en *Las Democracias Contemporáneas* (1991 [1984]). En su trabajo, el autor postuló que no existe un modelo unívoco de democracia y, al hacerlo, develó el etnocentrismo de alguno de los estudios realizados durante el apogeo del conductismo orientado a la justificación teórica y política de la superioridad de la democracia estadounidense. Según Lijphart es un error asociar el término democracia con “el gobierno de la mayoría” en tanto en las sociedades caracterizadas por tener diversos clivajes sociales, “la norma de la mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil antes que democracia” (1991 [1984]: 38), ya que los grupos minoritarios no llegan a ser representados. De esta manera, el autor afirmó que existen al menos dos modelos de democracia (mayoritaria y por consenso) donde la regla de la mayoría se realiza de manera diferente:

“Hay dos situaciones en las que democracia y norma impuesta por la mayoría no son completamente incompatibles. Primero, la exclusión de la minoría se ve mitigada si las mayorías y las minorías se alternan en el gobierno, esto es, si la minoría de hoy puede convertirse en mayoría mañana en lugar de estar condenada permanentemente a la oposición. Así funcionan los sistemas bipartidistas británico y neocelandés. [La segunda condición] es que sean sociedades homogéneas y que sus mayores partidos no hayan estado habitualmente muy distanciados en sus perspectivas políticas porque han tendido a permanecer próximos al centro político. En sociedades no homogéneas, ninguna de las dos

## I. ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA?

condiciones funciona. Especialmente en sociedades plurales –aquellas que por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos y raciales están profundamente divididas en subsociedades virtualmente separadas– se carece de la flexibilidad necesaria a una democracia mayoritaria. Lo que necesitan estas sociedades es un régimen democrático que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye y que intente optimizar la amplitud de la mayoría gobernante”  
(Lijphart, 1991 [1984]: 37-9).<sup>25</sup>

### *Teorías de la democratización*

Los estudios basados en los procesos de redemocratización tuvieron sus primeros impulsos con las transiciones democráticas de España y Portugal a mediados de los años setenta y se fueron consolidando durante los años ochenta y noventa a medida que fue avanzando la tercera ola de democratización en otras regiones del mundo como América Latina, Asia y los ex países comunistas.<sup>26</sup> A diferencia de las teorías del desarrollo político que sostenían que la instauración de los regímenes democráticos y su estabilidad dependían de las condiciones de modernización socioeconómica existentes, estos nuevos enfoques recuperaron el rol de los actores en los procesos de transición.

Uno de los trabajos emblemáticos de esta literatura fue el estudio emprendido por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (1988 [1986]), quienes pusieron énfasis en las interacciones entre las élites (autoritarias y democráticas). Estos autores sostuvieron que las transiciones hacia la democracia tenían su origen en las divisiones internas existentes en los gobiernos autoritarios. De esta manera, las negociaciones entre algunos sectores de los gobiernos autoritarios con la oposición democrática así como los procesos de resurrección de la sociedad resultaban fundamentales para entender los procesos que dieron fin a los gobiernos autoritarios a mediados de los años setenta. Estos primeros estudios sobre los procesos de democratización fueron luego complejizados. Barbara Geddes (1999), por ejemplo, afirma que es necesario establecer una diferenciación entre los distintos tipos de regímenes autoritarios desde los cuales se producen los procesos de transición. En este sentido, para la autora, los regímenes personalistas y de partido único tienden a ser menos vulnerables a las fracturas internas que los regímenes militares y por ende su finalización no se caracteriza por la negociación sino por la violencia.

25. Los corchetes son propios.

26. La tercera ola de democratización es un término acuñado por Huntington (1994) para referirse al proceso de transiciones democráticas que se extendió en diversas regiones del mundo entre 1974 y 1990. La primera ola de democratización alude al período de transiciones democráticas que se originó con las revoluciones norteamericana y francesa y se extendió hasta luego de la Primera Guerra Mundial (1828-1926) y la segunda ola de democratización al período de transiciones democráticas desde comienzos de la segunda guerra mundial hasta comienzos de los años sesenta (1943-1962).

#### ***II.4.5. El redescubrimiento de las instituciones: el neoinstitucionalismo y sus potencialidades teóricas y metodológicas para el desarrollo de la disciplina***

“Sin negar la importancia del contexto social de la política y los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas. [...] El argumento de que las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos es una reivindicación de coherencia y autonomía institucional. La reivindicación de coherencia es necesaria para tratar a las instituciones como tomadoras de decisiones. La reivindicación de autonomía es necesaria para establecer que las instituciones políticas son más que simples espejos de fuerzas sociales. Observaciones empíricas parecen indicar que los procesos internos a las instituciones políticas, aunque posiblemente desencadenados por eventos externos, afectan el flujo de la historia”  
(March y Olsen, 1984: 738-39 [traducción propia]).

A fines de la década del '80 fue resurgiendo la preocupación por el rol de las instituciones políticas, motivada tanto por las limitaciones de algunos enfoques centrados exclusivamente en el comportamiento individual de los actores como por los cambios producidos en el ámbito político internacional. En ese contexto no se volvió a los cánones del “viejo institucionalismo” de las primeras décadas del siglo anterior, sino que, por el contrario, las instituciones comenzaron a ser vistas como prácticas sociales. El formalismo jurídico dio paso a una perspectiva donde las reglas formales e informales se transformaron en los marcos de la acción de los actores políticos, y, a su vez, eran vistas como una instancia creadora y no meramente reproductora de las iniciativas generadas fuera de ellas. Una máxima quedó establecida en otro texto célebre de March y Olsen (1995): “las instituciones hacen una diferencia”.

Las instituciones en un sentido amplio son las normas y costumbres imperantes en una sociedad, conocidas por todos los que participan de ésta. Son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre las partes del sistema. Podemos clasificar a las instituciones en formales e informales. Las formales son las que han pasado por un proceso de codificación y en general constan por escrito. La constitución y las leyes son un ejemplo de este tipo de instituciones. Las instituciones informales no han pasado por ese proceso –aunque tengan la misma importancia que las formales– e incluyen los valores y las pautas de comportamiento generalizadas. En otras palabras, las instituciones son las reglas del juego, son entidades abstractas cuyo propósito consiste en permitir la interacción social. De hecho, modelan y determinan el sentido que toma la interacción humana. Esto es así porque las instituciones operan incentivando y desincentivando determinadas conductas, condicionando el comportamiento de los actores sociales. En este sentido, es importante destacar que las instituciones en tanto reglas determinan las probabilidades de que se realicen los diversos intereses de los

distintos actores. Por lo tanto, nunca son neutrales, pues quien formula o cambia las reglas define que sea más probable que se realicen los intereses de determinados actores y menos los de otros.<sup>27</sup> Una última aclaración es que las instituciones importan en su eficacia. Esto implica que no todas las reglas afectan el comportamiento y, por lo tanto, no todas tienen el mismo grado de importancia para explicar el funcionamiento político de una sociedad. De modo que, desde la óptica neoinstitucionalista, lo que hace diferentes a las sociedades, a las economías y a los estados no es sólo su territorio, sus recursos naturales y su población, sino justamente la calidad y eficiencia de sus instituciones.

El resurgir del interés por las instituciones afectó los diferentes enfoques predominantes para el estudio de lo político, incluidas las teorías económicas y de la elección pública (Moe, 2005: 213). Sin embargo, no siempre esta nueva preocupación fue canalizada en forma relevante para el estudio de las interacciones políticas porque se tendió a poner el énfasis en las instituciones políticas cooperativas y no en las asociadas al poder como autoridad (Moe, 2005: 219, 228). Este poder como autoridad no solamente implica la posibilidad de coerción como última ratio de las instituciones políticas (fundamentalmente el estado en su definición weberiana)<sup>28</sup> sino también en su faceta de creadoras o generadoras de oportunidades para la acción. Las instituciones hacen una diferencia porque son actores a título propio de la trama política, y no meramente reproductoras de intereses generados por fuera de ellas. Y si bien están conformadas por individuos, su accionar excede la suma de las voluntades individuales.

En este nuevo escenario, la pregunta central que se hizo el neoinstitucionalismo fue: ¿cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos? La respuesta a esta pregunta no es uniforme y es posible distinguir dos enfoques distintos: el del cálculo racional y el cultural (Hall y Taylor, 1996). El *enfoque racional* sostiene que las preferencias de los individuos se encuentran definidas de forma exógena a las instituciones y que su comportamiento se basa en un cálculo estratégico que busca maximizar sus preferencias. Es decir, las instituciones sólo proveen información e incentivos a los individuos en base a los cuales toman decisiones sobre un cálculo estratégico. Por su parte, el *enfoque cultural* sostiene que las preferencias de los individuos son afectadas por las instituciones. Es decir, las instituciones no sólo proveen información sino que afectan las identidades y preferencias de los individuos. Estos dos enfoques se plasmaron en dos tipos diferentes de institucionalismo: el racional y el histórico, respectivamente.

27. Por ejemplo: si un sindicato (actor) quiere aumentar los salarios de sus afiliados, su probabilidad de éxito será mayor bajo un régimen democrático (institución) y menor si se encuentra en un régimen autoritario (institución). ¿Por qué? Porque las reglas de juego de la institución régimen autoritario prohíben la libertad de expresión, el derecho de huelga, etc. Por el contrario, las reglas de juego de la democracia permiten este tipo de acciones. De esta manera, concluimos que la posibilidad de que un actor (en este caso un sindicato) realice sus intereses varía de acuerdo al tipo de institución.

28. Ver el capítulo II de este volumen.

Si bien el modo en que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos constituyó en un primer momento la diferencia sustancial entre el institucionalismo racional y el institucionalismo histórico, con el paso del tiempo este criterio de distinción se fue diluyendo.<sup>29</sup> De esta manera, el criterio que permite en la actualidad diferenciar a estos dos tipos de neoinstitucionalismo se centra principalmente en la distinta concepción que tienen sobre las instituciones (Thelen, 1999). Mientras que para el *neoinstitucionalismo racional* las instituciones son un mecanismo de coordinación que permite alcanzar un determinado equilibrio, para el *neoinstitucionalismo histórico* las instituciones son herencias de un proceso histórico.

Las instituciones vistas como puntos de equilibrio parten del supuesto de que los individuos adhieren a los patrones de comportamiento establecidos por determinadas configuraciones institucionales en tanto éstas les reportan beneficios. En esta situación los actores no tienen incentivos para desviarse de este punto de equilibrio alcanzado. Por su parte, las instituciones vistas como herencias de un proceso histórico implican la existencia de coyunturas críticas particulares (luchas políticas) a partir de las cuales emergen determinadas configuraciones institucionales y la idea de que estas configuraciones particulares (a menudo heredadas del pasado) influyen fuertemente sobre los efectos de cualquier tipo de intervención. Esta influencia de las configuraciones institucionales heredadas remite a la noción de dependencia del pasado (*path dependency*) que implica mecanismos de reproducción que permiten la continuidad de una determinada institución.

	<b>Neoinstitucionalismo racional</b>	<b>Neoinstitucionalismo histórico</b>
<b>¿Cómo afectan las instituciones el comportamiento de los individuos?</b>	Proveen información sobre el comportamiento de otros individuos, y generan incentivos que influyen en el cálculo de utilidad de los actores	Afectan las identidades y preferencias de los individuos.
<b>¿Cómo son definidas las instituciones?</b>	Son un mecanismo de coordinación que permiten alcanzar un determinado equilibrio.	Son herencias de un pasado histórico que surgen de determinadas coyunturas críticas.

29. Según Thelen (1999), tanto el institucionalismo racional como el institucionalismo histórico han comenzado a adoptar visiones eclécticas en las cuales las instituciones no sólo desempeñan el rol de proveedoras de información para los actores sino que también moldean sus preferencias.

La importancia de la complementariedad entre el análisis institucional y la teoría de la elección racional ha sido destacada por Elinor Ostrom (1991), para quien las instituciones importan en tanto limitan el comportamiento maximizador individual a través de su impacto sobre los incentivos que enfrentan los individuos, en particular los que surgen de las reglas en uso. En otras palabras, tanto las reglas como el cálculo racional afectan el comportamiento humano. Desde esta perspectiva, Ostrom analiza el problema de la administración de los recursos de uso común (por ejemplo, los sistemas de riego, cuyo uso no es excluyente y, también, genera menos recursos para otros) a fin de evitar su sobreexplotación y agotamiento. En su libro *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* (1990), la autora plantea que las instituciones de toma de decisiones tienen particular importancia en tanto moldean la visión de los individuos sobre cuáles son sus intereses y afirma que las organizaciones voluntarias basadas en la cooperación son una adecuada alternativa a la regulación estatal o el mercado para enfrentar los problemas de acción colectiva que surgen en la provisión de los recursos de uso común.

Por su parte, el libro de George Tsebelis *Nested Games, Rational Choice in Comparative Politics* (1990) es un ejemplo del neoinstitucionalismo racional. El racionalismo de Tsebelis se expresa en la hipótesis de la cual parte su trabajo: si la elección realizada por un determinado actor parece ser subóptima a los ojos de un observador, esto se debe no a que el actor es irracional sino a que el observador no está mirando todas las interacciones (o “juegos”) en los cuales se encuentra involucrado ese actor (el observador tiene información incompleta). Estas redes de juegos en las que se encuentran inmersos los actores son denominadas por Tsebelis “juegos anidados”. En palabras de Tsebelis: “Lo que parece subóptimo desde la perspectiva de un solo juego es en realidad óptimo cuando se toma en consideración toda la red de juegos” (Tsebelis, 1990: 7). De esta manera, para Tsebelis la teoría de la elección racional es, si bien no la única forma de explicar los comportamientos, el enfoque más adecuado para explicar las situaciones en las que la identidad y los objetivos de los actores están establecidos y en las que las reglas de la interacción son precisas y conocidas. Desde este enfoque el autor considera a las instituciones como las reglas del juego que determinan el comportamiento de los actores en tanto se asume que las acciones individuales suponen una adaptación óptima a aquéllas. Esta adaptación óptima alude a la existencia de puntos de equilibrio del comportamiento de los individuos en los cuales no tienen incentivos para desviarse. El análisis de los puntos de equilibrio es una herramienta fundamental para Tsebelis en su análisis en tanto la no existencia de equilibrios en un determinado juego lleva a descubrir la existencia de juegos anidados en los cuales se encuentran involucrados los actores y en los que sí hay un punto de equilibrio y, por ende, su comportamiento resulta ser óptimo.

Con respecto al neoinstitucionalismo histórico, un ejemplo de un trabajo actual enmarcado dentro de este enfoque es el de Ruth Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena* (1991). Los autores analizan los casos de una serie de países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay, Colombia, Argentina, Perú, Venezuela y México)

sobre los procesos de incorporación de la masa de trabajadores al sistema político y establecen una relación entre los distintos patrones de incorporación (incorporación a través del estado, incorporación a través de partidos políticos tradicionales, incorporación a través de movimientos políticos con fuertes vínculos con las organizaciones de trabajadores e incorporación a través de sectores urbanos y rurales) y las características de los regímenes políticos y sus partidos. Para estos autores, las distintas formas de incorporación de los trabajadores al sistema político en cada uno de estos países fueron la coyuntura crítica que definió una configuración particular del sistema de partidos en cada lugar. En este sentido, es posible explicar las configuraciones actuales como una reproducción de estas configuraciones que emergieron en el momento histórico en que los trabajadores fueron incorporados a la política.

Si bien inscripto claramente en la corriente del neoinstitucionalismo de la elección racional, el texto *Cómo votamos* (2004b) de Josep Colomer también formula una detallada presentación histórica de las coyunturas que dieron lugar al cambio institucional. Así, el modelo deductivo y estratégico construido por Colomer para entender las transformaciones en los sistemas electorales se complementa con una perspectiva histórica que se remonta al mundo antiguo. El autor contrasta diferentes hipótesis extraídas del modelo construido, concluyendo que las características del sistema partidario influyen en el tipo de sistema electoral a escoger.

A lo largo de este libro el método comparado y el enfoque institucional tendrán una importante presencia para analizar los distintos fenómenos políticos. Sin rechazar el individualismo metodológico, el neoinstitucionalismo propone una visión más compleja al pensar a los actores racionales interviniendo en contextos institucionales que los afectan y exigen un tipo de racionalidad no sólo reducible a la lógica medios-fines. A su vez, el análisis de casos y la recopilación de información empírica sobre el comportamiento político tienen por finalidad comprender matrices políticas complejas compuestas por actores, reglas, formales e informales, y limitaciones contextuales. Diversos trabajos en la materia ilustran cómo las técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa son esenciales para dar cuenta de las particularidades institucionales de los distintos países y analizar, a partir de allí, por ejemplo, el éxito o no que se ha tenido para instalar un modelo de desarrollo o promover determinado tipo de políticas públicas (Tommasi *et al.*, 2006).

## **II.5. Filosofía Política Normativa**

### ***II.5.1. La tradición marxista***

Inspirado en el pensamiento de Karl Marx (1818-1883), el marxismo constituyó dentro de las ciencias sociales una de las corrientes con mayor influencia en el transcurso del

siglo XX. Uno de los aportes fundamentales de la tradición marxista fue el análisis de clases. Para Marx, la noción de *lucha de clases* era el engranaje fundamental de la historia de toda sociedad:

“La historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros artesanos y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases beligerantes”

(Marx y Engels, 1998 [1848]: 13-14).

Si bien no es posible encontrar una definición unívoca de clase a lo largo de la extensa obra de Marx, un criterio que ha sido ampliamente utilizado por el marxismo clásico es el referido a la propiedad, o no, de los medios de producción. De esta manera, es posible distinguir entre la clase que posee los medios de producción y la clase que sólo dispone de su fuerza de trabajo para vender en el mercado.<sup>30</sup> Lo que caracteriza según el marxismo clásico a la relación entre estas dos grandes clases es la explotación que se produce a través de la apropiación por parte de la clase capitalista de la plusvalía que generan los asalariados. Es decir, la diferencia entre el salario que un trabajador recibe por su fuerza de trabajo y el valor de lo que ese trabajador produce con su fuerza de trabajo.

Asimismo, la idea de clases lleva a una noción que también ha tenido una importancia medular en la literatura marxista clásica. Esta es la idea de *conciencia de clase* que Marx desarrolló en su estudio sobre las causas que llevaron al fin de la Segunda República Francesa y a la instalación del Tercer Imperio bajo el gobierno de Luis Bonaparte en 1851:

“Millones de familias forman una clase cuando viven en condiciones económicas determinadas que las distinguen por sus costumbres, sus intereses y su cultura, de otras clases, y se oponen a éstas hostilmente. Pero si entre los campesinos parcelarios existe una unión puramente local y sus idénticos intereses no generan un sentido de comunidad, ni de unión nacional o de organización política, entonces no forman una clase”

(Marx, 1998 [1852]: 115).

30. Para Elster (1985) la visión dicotómica de clases asignada a Marx no es correcta en tanto a lo largo de su obra ha ido estableciendo distintas clases según el contexto de análisis. Por ejemplo, si bien Marx afirma que el capitalismo se ha caracterizado por tener tres grandes clases: los capitalistas, los terratenientes y los trabajadores asalariados, para el caso de Inglaterra incorpora a los propietarios del capital financiero y para el caso de Francia a los campesinos que conforman la clase más numerosa de la sociedad francesa y a la pequeña burguesía.

La idea de Marx sobre las condiciones que llevan o no al reconocimiento por parte de un grupo que tiene intereses comunes llevó al marxismo clásico a realizar una distinción entre la clase en sí y la clase para sí. La *clase en sí* es aquella que no tiene conciencia de sus intereses en común aunque se encuentren en iguales condiciones (para Marx los campesinos franceses carecían de conciencia de clase debido a que el aislamiento en que vivían los llevaba a no generar lazos entre ellos). La *clase para sí*, en cambio, es aquella que tiene conciencia de sus intereses comunes y por ende se organiza a fin de defenderlos.

De esta manera, si bien la obra de Marx admite múltiples interpretaciones, en sus textos es posible reconocer que la política asume un rol subsidiario, derivado de las relaciones sociales de producción. La competencia política es un mero reflejo de la competencia entre las clases sociales. Dentro de la tradición marxista, el italiano Antonio Gramsci (1891-1937) se apartó de esta concepción superestructural de la política, convirtiendo a la *hegemonía cultural* en un componente central de la dominación en el capitalismo. A través de la dirección cultural de la sociedad (generada mediante las instituciones educativas y religiosas, los partidos políticos, los medios de comunicación), la clase dominante apuntala su predominio económico. Para construir una sociedad sin clases, entonces, resulta necesario poner en cuestión la hegemonía cultural de las clases dominantes. Como señala Gramsci (1986: 486) en los *Cuadernos de la cárcel*:

“La supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como ‘dominio’ y como ‘dirección intelectual y moral’. Un grupo social es dominante respecto de los grupos adversarios que tiende a ‘liquidar’ o a someter incluso con la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines o aliados. Un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo (ésta es una de las condiciones principales para la conquista del poder); luego, cuando ejerce el poder y aunque lo tenga firmemente en las manos, se hace dominante, pero tiene que seguir siendo también ‘dirigente’.”

Por lo tanto, en Gramsci la *acción* y la *organización política* desempeñan un rol mucho más destacado que en la obra de Marx. En las versiones más simples del marxismo, las propias contradicciones del capitalismo conducirían a su derrumbe; en Gramsci, en cambio, las ideas, los intelectuales, los valores dominantes, el partido revolucionario, tienen un rol imprescindible que cumplir para producir dicha transformación. La economía y la política no pueden ser escindidas, ni la segunda ser entendida como un epifenómeno de la primera. Es por ello que Gramsci toma de Marx textos como *El Dieciocho Brumario*, donde la política desempeña un rol central, en desmedro de otros en los que el modo de producción económica constituye la “estructura” y la política es sólo un derivado de ésta. Del mismo modo, mientras que en Marx el estado representaba un mero comité de asuntos de la burguesía, en la obra de Gramsci aparece como una necesidad que el proletariado ocupe posiciones en el aparato estatal, en el intento de

imponer su propio bloque hegemónico. En este sentido, el estado es un ámbito de lucha política, que admite cierta autonomía de la estructura económica. La obra de Gramsci tuvo gran influencia en la Argentina, especialmente sobre pensadores como José Aricó y Juan Carlos Portantiero. A su vez, su relectura de Marx influyó decididamente en la obra de autores que pueden ser considerados como post-marxistas.

*El post-marxismo: Ernesto Laclau*

Las bases de la tradición marxista han sido objeto de numerosas revisiones y críticas durante el transcurso del siglo XX. Ernesto Laclau, teórico político argentino nacido en 1935, se ha centrado en el estudio de la hegemonía y del populismo desde un enfoque que discute la teoría marxista. Con respecto al concepto de hegemonía, Laclau y Mouffe (1987) se alejaron de la perspectiva gramsciana basada en las clases para definirla como un tipo de articulación basada en dos condiciones: la presencia de fuerzas antagónicas y la inestabilidad de las fronteras que las separan. El trazado de una frontera antagónica es lo que caracteriza a una forma de construcción social, basada en la lógica de la equivalencia, en la que existe una “claudicación parcial de la particularidad, destacando lo que todas las particularidades tienen, equivalentemente, en común” (Laclau, 2005: 103). A esta forma de construcción social se opone la lógica de la diferencia caracterizada por la acentuación de las particularidades. Es decir, en la lógica de la equivalencia prevalece la articulación de distintas particularidades (por ejemplo las demandas realizadas desde la sociedad) en contraposición a un otro antagónico. En cambio, en la lógica de la diferencia esas particularidades no logran articularse y prevalecen en su singularidad de forma aislada.

La lógica de la equivalencia es, según Laclau, una de las condiciones necesarias para el surgimiento del populismo en tanto se requiere la articulación de una pluralidad de demandas populares en una cadena equivalencial. Esta articulación a lo largo de una cadena equivalencial da lugar a la segunda condición: el establecimiento de una frontera interna que divide a la sociedad entre el pueblo y el resto. Laclau menciona también como una tercera condición necesaria la consolidación de la cadena equivalencial mediante la construcción de una identidad popular. En este sentido, lo que distingue al populismo es que una parte de la totalidad de los miembros de la comunidad (el pueblo) aspira a ser concebido como la única totalidad legítima.

En su primera elaboración del populismo (1978), Laclau también discutió la teoría marxista. Allí afirmó que era necesario abandonar el supuesto reduccionista según el cual las clases determinan a las superestructuras políticas e ideológicas. En cambio, es necesario pensar la relación entre las clases y las superestructuras políticas e ideológicas como una articulación, y no una reducción, en la que se entrecruzan un conjunto de interpelaciones y contradicciones, no todas de clase. Dar este paso permite una mejor comprensión del populismo en tanto fenómeno que no se sostiene en una determinada base social u orientación ideológica.

Esta característica del populismo es la que ha sido destacada con frecuencia por las ciencias sociales, quienes lo han colocado en un lugar de anormalidad de lo político y que lo han caracterizado de forma peyorativa por la vaguedad de su discurso, de sus postulados políticos, del público al que se dirige y por su esencia retórica. Al respecto, el autor de *La Razón Populista* es sumamente crítico:

“Debemos destacar que esta relegación del populismo sólo ha sido posible porque, desde el comienzo, ha habido un fuerte elemento de condena ética en la consideración de los movimientos populistas. El populismo no sólo ha sido degradado, también ha sido denigrado. Su rechazo ha formado parte de una construcción discursiva de cierta normalidad, de un universo político ascético del cual debía excluirse su peligrosa lógica” (Laclau, 2005: 34).

Para Laclau, en cambio, la vaguedad e imprecisión que caracterizan al populismo son un componente esencial del mismo, en absoluto peyorativo, en tanto opera a partir de una realidad social que es muy heterogénea y cambiante. En este sentido, el populismo es para este autor una lógica política que tiene una racionalidad propia, la vaguedad, la cual justamente le permite constituir al pueblo en un actor histórico a partir de una pluralidad de situaciones diferenciales.

### ***II.5.2. La filosofía social crítica y el debate sobre el poder: Habermas y Foucault***

El poder es un concepto de particular relevancia para la ciencia política. Aunque la política comparada no ha ofrecido demasiados avances sobre el estudio del poder (Dahl, 2005), éste ha sido el objeto de estudio de un importante filósofo francés contemporáneo: Michel Foucault (1926-1984). En este apartado se desarrolla la concepción del poder de Foucault en contraposición a la teoría de Jürgen Habermas (filósofo alemán nacido en 1929), quien se centró en las situaciones del habla libres de poder para llegar a consensos. De esta manera, enmarcados en la filosofía social crítica heredada del marxismo que postula el desarrollo filosófico a partir de los problemas y males de las sociedades contemporáneas, Habermas y Foucault exponen dos concepciones contrarias respecto al rol del poder en la reproducción social.

Habermas es uno de los mayores representantes de la renovación de los estudios políticos que se llevó a cabo en la segunda posguerra en Alemania y Francia sobre la base de la Hermenéutica Filosófica y la Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt. En este contexto desarrolló una teoría social del conocimiento en la cual el lenguaje ocupó un lugar central, distinguiendo entre tres tipos de interés cognoscitivo: el interés técnico, el interés práctico y el interés emancipatorio.

A lo largo de sus trabajos Habermas criticó la pretensión ideológica de que el conocimiento guiado por el interés técnico (fuertemente vinculado con el modelo de ciencia impulsado por el positivismo) fuera el único tipo de conocimiento legítimo así como la consiguiente tendencia a la reducción de todos los problemas de acción a los problemas de control y de manipulación técnicos. Este reduccionismo técnico tenía según Habermas importantes implicaciones en tanto daba impulso a la creencia de que la política se solucionaba a través de la técnica y llevaba a la consiguiente declinación del campo político (Bernstein, 1983).

Ante la preeminencia del interés técnico como modo de conocimiento, Habermas resaltó en su trabajo *Teoría de la Acción Comunicativa* (1997 [1981]) la existencia del interés práctico, del cual se ocupan las ciencias históricas-hermenéuticas, que alude al estudio de la *acción comunicativa* definida como “una interacción simbólicamente mediada. Se orienta por normas obligatorias que definen expectativas recíprocas de comportamiento y que tienen que ser entendidas y reconocidas al menos por dos sujetos agentes. [...] Mientras que la eficacia de reglas técnicas y de estrategias depende de la validez de enunciados empíricamente verdaderos o analíticamente correctos, la validez de las normas sociales viene asegurada por un reconocimiento intersubjetivo fundado en el entendimiento o en un consenso valorativo” (Habermas, 1997 [1981]: 27).

Lo práctico, entonces, supone un proceso colectivo de deliberación para llegar a un consenso racional entre ciudadanos sobre lo que es verdadero o justo en un determinado contexto. El hecho de que un consenso sea racional o no depende de la existencia de una situación ideal de habla en la que no existen coacciones externas ni propias de la estructura de la comunicación. Esta situación ideal de habla alude a un intento por disolver las relaciones de poder en la comunicación de forma que sea posible establecer “una esfera política pública no subvertida por el poder” y, en este sentido, sentar las bases para una mejor democracia.

Foucault, a diferencia de Habermas, otorgó un lugar central al poder para explicar los fenómenos políticos y sociales. En *Vigilar y Castigar* (2002 [1975]), Foucault estudió el cambio que implicó la modernidad en cuanto a la modalidad de castigo (se pasó de verlo como una venganza del soberano a una defensa de la sociedad). A tal fin analizó los sistemas penales de las sociedades occidentales y el mecanismo de control introducido en las cárceles de la modernidad: el *panóptico*. Este mecanismo se basaba en la idea de que los reclusos siempre eran observados pero no podían ver quién lo hacía por lo que, aunque quizás no hubiera nadie vigilando, debían comportarse como si fueran constantemente observados. Foucault rescató el concepto del panóptico para resaltar una idea central en su obra: que la vigilancia constante puede transformar la obediencia en una conformidad habitual con las normas y en su consecuente internalización. La internalización alude a otra idea central de Foucault: la capacidad de control de la subjetividad de los individuos (su alma) a través de la imposición de valores, creencias y de una identidad (Prado, 2000). En este sentido, el juicio sobre la

subjetividad de los individuos (mediante el cual se los clasifica como “normales” o “criminales”) y no sobre sus actos es un elemento central en la construcción de estas subjetividades.

Para Foucault el *poder* presenta las siguientes características: no es necesariamente negativo, tiene un carácter relacional y es impersonal (Prado, 2000). En cuanto a la primera característica, Foucault afirma que el poder no es necesariamente prohibitivo, represivo o coercitivo pues posibilita (o inhibe) determinadas acciones que se encuentren enmarcadas dentro de la subjetividad por él construida. En cuanto al carácter relacional, el poder no actúa de forma directa sobre las personas sino que constituye un conjunto de acciones que inciden sobre otras acciones. Por último, el poder es impersonal en tanto no es ejercido por individuos o grupos con un determinado propósito: “El poder es un modo de acción que no actúa de forma directa e inmediata sobre otros sino que actúa sobre sus acciones [...] en el sentido que el poder posibilita o aumenta algunas acciones e inhibe o excluye otras” (Prado, 2000: 69).

De esta manera, para Foucault las relaciones de poder impregnan a todo el cuerpo social en tanto todas las acciones de los individuos en interacción con otros individuos limitan las acciones de los segundos. En consecuencia, a diferencia de Habermas, que intenta eliminar el poder pues subvierte la esfera política pública, para Foucault resulta central analizar los microfundamentos del poder para entender los fenómenos políticos (Flyvbjerg, 2001).

### **II.5.3. La tradición liberal**

#### *Teorías de la justicia: Rawls y Nozick*

En los Estados Unidos los trabajos de John Rawls, Robert Nozick y más tarde Michael Walzer, preocupados por los temas clásicos de la libertad y la justicia, muestran la presencia importante que, inclusive en el contexto epistemológico dominado por el conductismo, tenía la teoría normativa.<sup>31</sup> Rawls y Nozick son dos exponentes de un debate de profunda actualidad sobre el rol del estado. Mientras que Rawls es representante de la *tradición igualitaria* en la que la igualdad posee un rol tan destacado como las libertades, Nozick es representante de la *tradición libertaria* en la que la libertad es un valor fundamental.

El problema que se plantea Rawls en su libro *Teoría de la Justicia* (2000 [1971]) es cómo en una sociedad plural es posible procesar de la forma más justa posible las desigualdades que son ajenas a la voluntad de las personas, es decir, que son producto de la “lotería natural” (por ejemplo, el hecho de nacer en una familia rica o pobre). A

31. Un dato interesante a tener en cuenta: según Goodin y Klingemann (1998), Rawls comparte con otros autores la posición número 10 en el ranking de los textos politológicos más citados, y su libro *Teoría de la Justicia* está en la quinta posición entre los más mencionados.

tal fin, Rawls desarrolló una concepción de justicia de tipo contractualista basada en la idea de imparcialidad. La influencia contractualista se expresa en la idea de un acuerdo original, un contrato, entre individuos situados en una posición inicial de igualdad a partir de la cual surgen los principios de justicia que rigen la estructura básica de la sociedad. Esa posición original de igualdad, que es una situación meramente hipotética e imaginaria similar a la idea del estado de naturaleza de las teorías contractualistas, es necesaria para establecer principios de justicia y diseñar un entramado institucional que evite incorporar la arbitrariedad de la naturaleza a la estructura básica de la sociedad. De esta manera, la posición original hace posible que los principios de justicia se acuerden en una situación inicial que es justa, promoviendo la imparcialidad.

Ahora bien, Rawls introdujo la idea del *velo de ignorancia* para asegurar la igualdad de esta posición original. El velo de ignorancia es la herramienta por la cual los participantes en la posición original desconocen el lugar que ocuparán en la sociedad (su posición o clase social a la cual pertenecen), su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su concepción del bien, los detalles de su plan racional de vida, los rasgos particulares de su propia psicología y las circunstancias particulares de su propia sociedad en lo referente al nivel de desarrollo económico o a la situación política. El velo de ignorancia, entonces, impide a las partes evaluar cómo los principios de justicia afectarán sus circunstancias particulares: “Dado que todos están situados de manera semejante y que ninguno es capaz de delinear principios que favorezcan su condición particular, los principios de justicia serán el resultado de un acuerdo o de un convenio justo” (Rawls, 2000 [1971]: 25).

Los dos principios de justicia que serán elegidos en la posición original por parte de individuos racionales y mutuamente desinteresados son: el principio de libertad equitativa y el principio de diferencia. Mientras que el primer principio hace referencia a la igualdad en la distribución de las libertades básicas, el segundo principio sostiene que las desigualdades sociales y económicas sólo son justas si generan beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls, 2000 [1971]: 27). De esta manera, el segundo principio indica la preocupación igualitaria de Rawls que busca procesar las desigualdades existentes de la forma más imparcial posible (aunque no eliminarlas).

Nozick ofreció una respuesta a la concepción de justicia de Rawls en su libro *Anarquía, Estado y Utopía* (1988 [1974]). Basándose en la preeminencia de las libertades, este autor desarrolló una *concepción retributiva de la justicia*, la cual se rige por los principios históricos de justicia que sostienen que las circunstancias o acciones pasadas de las personas pueden producir derechos o merecimientos diferentes. En este sentido, para Nozick el hecho de que las capacidades y lugares en la estructura social con las que nacen los individuos sean arbitrarios e inmerecidos no justifica que los individuos puedan ser despojados de su derecho a hacer uso de esas ventajas de la forma que mejor les parezca. En consecuencia, no es deseable la existencia de una

intervención externa a la dinámica propia de las transacciones en el mercado libre con el objetivo de asegurar una determinada distribución de los bienes, en tanto cualquier mecanismo de distribución que se encuentre centralizado en un determinado actor o grupo de actores implica un serio riesgo para las libertades individuales. El corolario de esta concepción de la justicia retributiva postulada por Nozick es que el estado debe desarrollar funciones mínimas, entre ellas asegurar que se lleve a cabo el intercambio entre las personas sin intervenir en éste, en tanto el estado distributivo es in-moral porque interfiere en los derechos individuales.

#### ***II.5.4. La influencia del feminismo en la teoría política contemporánea***

El feminismo es una corriente de pensamiento que se estructuró políticamente durante la década del '70 en base a la premisa de que los roles de género eran una mera construcción cultural y que el dualismo desarrollado en torno a estos roles (los roles masculinos asociados a la competencia y los femeninos a la asistencia) no hacía más que reproducir un sistema de dominación sobre las mujeres. En tanto los roles de género eran producto de una construcción cultural, era posible generar un cambio a través del ingreso de las mujeres a la esfera pública, históricamente en manos de los hombres (Chapman, 1995). Esta propuesta surgió a partir de la crítica realizada a la dicotomía entre la esfera pública y la esfera privada que había prevalecido en el pensamiento político. Para el feminismo, el éxito de los hombres en la esfera pública se sustentaba en la opresión que sufrían las mujeres en la esfera privada, dedicadas a realizar tareas domésticas de tipo asistencialista (que incluyen un amplio espectro, desde la alimentación hasta el cuidado de los enfermos). En este sentido, Young (1998: 487 [traducción propia]) afirmó que “una teoría política reflexiva debería reconocer que la gloria de lo público se encuentra dialécticamente entrelazada con la explotación y represión de lo privado, y con quienes son restringidos a esa esfera para atender las necesidades de las personas”.

Si bien el feminismo tuvo una influencia desigual en la ciencia política, resulta importante destacar en este apartado uno de los más importantes desarrollos de la teoría política contemporánea vinculado a esta perspectiva: el de la *ciudadanía de grupos*. Este desarrollo teórico tuvo su origen en la crítica feminista realizada a la teoría del contrato social. Al respecto, Pateman (1988) analizó la particular relación entre el contrato y el patriarcado y sostuvo que mientras la historia del contrato social era una historia de libertad, la historia del contrato sexual era una historia de sujeción en tanto reforzó la exclusión de la mujer de la esfera política, históricamente relegada a la esfera privada, y su subordinación al hombre: “Las mujeres no son parte del contrato original a través del cual los hombres transforman su libertad natural en la seguridad de la libertad civil. Las mujeres son el sujeto del contrato. El contrato (sexual) es el vehículo a través del cual los hombres transforman su derecho natural sobre las mujeres en la seguridad del derecho patriarcal civil” (Pateman, 1988: 6 [traducción propia]).

La crítica feminista a la teoría del contrato social se sustentaba en términos generales en que el universalismo de la teoría del contrato social otorgaba una mera posición formal a las mujeres en tanto no reconocía que el ejercicio de estos derechos y deberes universales dependía de los distintos recursos de los que éstas disponían en comparación con los hombres. En este mismo sentido, Moller Okin (1989) criticó la teoría de la justicia de Rawls en tanto su alto nivel de abstracción en relación con la posición originaria imposibilitaba tener en cuenta las particularidades de cada individuo.

En base a estas nociones el feminismo estructuró su crítica al ideal de la ciudadanía universal pues si bien los derechos ciudadanos habían sido extendidos a todos los grupos durante el transcurso del siglo XX, todavía existían personas en las democracias capitalistas liberales que eran tratadas como ciudadanos de segunda clase (Young, 1989). Esto condujo a dos corolarios: por un lado que la universalidad de la ciudadanía no implica necesariamente la universalidad como un trato igual y, en segundo lugar, que el intento por enfatizar la universalidad en detrimento de las particularidades no hace más que reproducir las diferencias existentes entre los grupos privilegiados y los oprimidos en tanto acentúa la exclusión política de los segundos. Ante esta situación la perspectiva feminista planteó la necesidad de pasar de una ciudadanía universal a una ciudadanía de grupos pues sólo mediante la representación de grupos y la asignación de derechos especiales a los grupos desaventajados sería posible asegurar la inclusión de los mismos. En ese sentido, sólo la comunicación de las experiencias y el conocimiento derivado de circunstancias sociales diferentes hace posible obtener resultados justos de los procesos de toma de decisión democráticos (Young, 2000).

### **II.6. Otras áreas de la ciencia política: administración pública y relaciones internacionales**

*Administración pública: modelos de administración pública y de toma de decisiones*<sup>32</sup>

*Los modelos de administración pública: burocracia weberiana, nueva gestión pública y gobernanza*

El área de estudio de la administración pública se ha caracterizado por su multidisciplinariedad y la falta de marcos teóricos que engloben a las distintas corrientes.

32. Los tres modelos de administración pública junto con los modelos de toma de decisiones son dos temas de especial relevancia en esta área de estudio, aunque sin duda no el único. Por motivos de espacio resulta imposible desarrollar en esta sección otros temas relevantes para la administración pública tales como: la teoría organizacional de la administración pública (Di Maggio y Powell, 1983; Christensen, Laegreid, Roness y Røvik, 2007), el análisis de políticas públicas y toda la literatura centrada en los problemas de implementación (Pressman y Wildawsky, 1998 [1973]; Aguilar Villanueva, 1996) y la literatura sobre herramientas de gobierno (Hood, 1983; Hood y Margetts, 2007).

Pese a ello, es posible encontrar un nexo común en la literatura sobre administración pública que hace referencia a su objeto de estudio: el estado. Los estudios sobre administración pública tal como los conocemos en la actualidad tuvieron su punto de partida en la década del '70. Mientras que en los Estados Unidos este campo de estudio se desarrolló principalmente en las universidades como un interés principalmente académico, en Europa su impulso se debió sobre todo a un interés político por reformar sus administraciones públicas y volverlas más eficientes, principalmente en Inglaterra (Lynn, 2005).

La formalización de la teoría y la práctica de la administración pública se remite a comienzos del siglo XX y permaneció prácticamente sin cambios hasta el último cuarto de ese siglo (Hughes, 2003: 17). El modelo que primó durante este período fue el de la *burocracia weberiana*, el cual reemplazó la primacía de las relaciones interpersonales en la administración pública por las reglas escritas. Hacia fines del siglo XX se produjo un cambio en el modelo de la administración pública weberiana (o también denominada tradicional) debido a que la existencia de sociedades cada vez más complejas y la disminución de los ingresos públicos requerían un modelo más eficiente y orientado a resultados. Este nuevo modelo denominado *nueva gestión pública* (también gerencialismo) se caracterizó por la incorporación de herramientas de gestión del sector privado al estado. Por último, casi comenzando el siglo XXI comenzó a surgir en la literatura un nuevo modelo de gestión pública basado en la teoría de redes: la *gobernanza*. Este modelo resaltó la importancia de establecer articulaciones entre los distintos actores involucrados en la gestión pública, no sólo los gubernamentales sino también los actores de la sociedad civil. A continuación se destacan las principales características de cada uno de estos tres modelos intentando mantener un diálogo comparativo entre ellos.

El modelo de la administración tradicional que perduró hasta el último cuarto del siglo XX encontró en la teoría de la burocracia weberiana su base más sólida. Weber construyó su teoría a partir de los *tipos de autoridad*: la tradicional basada en la costumbre, la carismática basada en ciertos dones de gracia personal y la racional-legal basada en la legalidad. La gestión del estado moderno se basaba, según Weber, en el tipo de autoridad racional-legal de la cual se derivaban seis principios básicos de la burocracia: i) la autoridad se deriva de la ley, ii) la autoridad está definida en función de una estructura jerárquica según la cual los rangos superiores tienen autoridad sobre los rangos inferiores y por lo que la misma no depende de individuos particulares sino del cargo que ocupan en la estructura jerárquica, iii) la administración se basa en documentos escritos, los cuales no son propiedad del burócrata sino de la organización, iv) la administración requiere de conocimiento especializado y de capacitación y, por ende, no puede ser llevada a cabo por cualquiera, v) el trabajo como burócrata implica una dedicación completa a las tareas de la administración y, vi) la administración pública se rige por reglas generales que pueden ser más o menos estables y que

pueden ser aprendidas. De esta manera, Weber estableció un sistema donde lo que prevalecía no eran los individuos y las relaciones interpersonales sino las reglas que lo regulaban. A los principios esgrimidos por Weber se incorporó otro, el de la tajante separación entre la política y la burocracia. Este principio, que fue desarrollado por Woodrow Wilson (1856-1924), estableció que debía existir una diversificación funcional según la cual los planes de la acción gubernamental debían estar a cargo de los funcionarios políticos, mientras que la implementación de los mismos debía quedar en manos de la burocracia, puesto que los temas políticos tienen una naturaleza diferente a la de los temas administrativos.

El modelo de la nueva gestión pública surgido a fines del siglo XX implicó no sólo una reforma del sector público, que ha incorporado muchas de las ideas de la gestión del sector privado, sino también una transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. De acuerdo a Hughes (2003) es posible distinguir cuatro elementos característicos del gerenciamiento: i) focalización en los resultados, ii) cambios en los insumos administrativos, iii) cambios en el alcance de las agencias gubernamentales y iv) modificación de las relaciones de responsabilidad frente a los líderes políticos y los ciudadanos. El primer punto hace referencia a una mayor importancia otorgada a los resultados que a los procedimientos burocráticos tradicionales. El control de los resultados se convierte de esta forma en el nuevo paradigma de la gestión pública, para lo cual es necesario definir claramente los programas de políticas y sus objetivos y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado los objetivos y si se lo ha hecho eficientemente. El segundo punto, el cambio en los insumos administrativos, alude a las modificaciones realizadas en la gestión de los recursos humanos y presupuesto, entre los que se incluyen un régimen presupuestario limitado y planificado, recortes en el personal, la introducción de sistemas de recompensas en base al mérito, un mayor énfasis en prestar atención a las demandas de los consumidores, etc. El tercer punto referido al cambio en el alcance de las agencias gubernamentales implicó una redefinición importante de la frontera entre la sociedad y el estado en tanto la nueva gestión pública ha tendido a reducir los ámbitos de actuación del estado a través de procesos de privatización y tercerización. Por último, el cuarto punto alude a la relación entre la burocracia y la política. En este sentido, mientras que el modelo tradicional impulsaba una separación entre los funcionarios políticos (los que toman decisiones) y la burocracia (los que la implementan), el modelo de la nueva gestión pública impulsa una relación más fluida entre los políticos y los técnicos.

*La modernización del estado: en lugar de menos estado, mejor estado*

En oposición a la hegemonía de las políticas neoliberales que se instalaron en los años '80 que proponían reducir las funciones y el tamaño del estado, surgió un enfoque centrado en

la calidad (Crozier, 1989). Este enfoque puso el acento en la necesidad de modernizar el estado para que, colocándose al servicio de la sociedad, ofreciera mejores servicios (numerosos, complejos e inteligentes) y no menos, así como se replanteara las formas de intervención en la economía y la sociedad. Esta tarea requería una *reforma de la administración pública* en base a células de preparación de decisiones desvinculadas de responsabilidades administrativas y políticas, la instauración de una cultura de control de la evaluación de resultados y la capacitación de los recursos humanos así como el fortalecimiento de liderazgos.

La literatura sobre la *reforma del estado* en base al modelo de la nueva gestión pública ha distinguido entre dos etapas: las reformas de primera generación y de segunda generación (Oszlak, 1999). Las reformas de primera generación o, en términos de Oszlak, reformas hacia afuera del estado, son las que tienen como objetivo el “achicamiento” del estado. Estas reformas, llevadas a cabo a través de las políticas de privatización, tercerización de servicios, descentralización y desregulación, establecieron nuevas fronteras entre el estado y la sociedad en tanto el estado se desligó de funciones, traspasándolas a otras esferas. Las reformas de segunda generación o, en términos de Oszlak, reformas hacia adentro del estado, son las que tienen como objetivo mejorar la gestión. Dentro de este tipo de reformas se pueden encuadrar las siguientes políticas: la reestructuración organizativa del aparato administrativo, el rediseño de las plantas de personal estatal, la desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos; la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, la capacitación y desarrollo permanente del personal y el mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

La misma crisis del modelo burocrático tradicional que llevó a muchos estados en el mundo (algunos por propia voluntad y otros empujados por las agencias internacionales) a plantear alternativas de administración basadas en la lógica del mercado, derivó también en un mayor énfasis en la gestión a partir de redes. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores (públicos y privados) en relaciones de cooperación e intercambio. En el marco de la administración pública, la noción de redes ha sido asociada con el concepto de gobernanza (*governance* en su término original en inglés). Este concepto ha encontrado una amplia aceptación en el ámbito académico, que, sin embargo, no fue acompañado por un cuidadoso trabajo de definición conceptual. Esto ha llevado a que el término en cuestión haya sido utilizado de forma amplia, incluso como sinónimo de administración pública (Frederickson, 2007). Aquí entendemos a la gobernanza, en cambio, como un *tipo de administración pública* caracterizado por la cooperación vertical y horizontal inter-jurisdiccional e inter-organizacional. Esta definición lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del estado, sino que son producto

de una compleja interacción entre éste y la sociedad (Jordana, 1995) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo estado.

Sin embargo, dentro del modelo de la gobernanza, han emergido distintas posiciones respecto al papel que debe tener el estado en el marco de las redes de actores en el diseño e implementación de las políticas públicas. Mientras para algunos el estado sigue siendo un actor central en tanto regula y controla los productos de las redes que él promueve, para otros el estado es un actor insignificante que debe ser desplazado como instancia fundamental de coordinación (Peters y Pierre, 2005). Esta postura puede traer aparejados dos problemas: uno vinculado con la efectiva implementación de las políticas y otro con la equidad de las mismas. En este sentido, las capacidades del estado (en cuanto a su extensión territorial, legal y sus recursos financieros así como humanos) junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos permiten afirmar que resulta indispensable que el estado retenga una posición central, aunque por supuesto no exclusiva, en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Los modelos de administración pública recién reseñados evidencian tres formas distintas de coordinación social: las jerarquías, los mercados y las redes. Mientras que la jerarquía implica la existencia de relaciones de subordinación que definen una estructura vertical de coordinación en base a la autoridad, el mercado implica la existencia de relaciones de competencia que definen una estructura horizontal de coordinación en base a elecciones individuales y las redes definen una estructura de coordinación en base a la cooperación, la persuasión y la negociación (Thompson *et al.*, 1991). Por supuesto que en la realidad encontramos que las administraciones públicas combinan de diversas maneras y en distintos grados estos mecanismos de coordinación.

	<b>Modelo burocrático tradicional</b>	<b>Modelo de la nueva gestión pública</b>	<b>Modelo de la gobernanza</b>
Forma de coordinación	Jerarquía	Mercado	Redes
Base de interacción	Autoridad	Competencia	Cooperación
Principio rector	Legalidad	Eficiencia	Participación

*Los modelos de toma de decisiones: el racionalismo, el incrementalismo y los modelos del Estado como actor no unitario*

En el campo de las políticas públicas ha resultado de interés entender cómo se toman las decisiones de políticas. En general se han postulado dos grandes enfoques: el modelo de la racionalidad y el modelo incremental. Mientras que el primer modelo sostiene la posibilidad de establecer objetivos en función de los cuales se elige la mejor alternativa posible para alcanzarlos, el segundo modelo sostiene la imposibilidad de establecer este tipo de vínculos entre medios y fines.

El *modelo racional-comprensivo* busca la adecuación de medios para lograr los fines deseados. Esta adecuación de medios a fines implica el reconocimiento de la existencia de una racionalidad individual, no colectiva, a través de la cual se persigue lo óptimo. Dicha adecuación de medios a fines se realiza después de evaluar los resultados de las diversas alternativas de políticas posibles y optar por la que sería más eficiente en el logro de los fines previamente definidos. De esta manera, el modelo toma un carácter comprensivo en tanto cada factor que aparece como relevante es tomado en cuenta en el análisis. Bajo este enfoque del modelo racional, la prueba de una “buena” o “racional” política es que se pueda comprobar que es el medio más adecuado para los fines previstos.

Las críticas generales que han sido planteadas al modelo racional sostienen que éste niega la existencia de las variables políticas, que es utópico en tanto no reconoce la existencia de consecuencias difíciles de anticipar, que es demasiado rígido en tanto establece una distinción marcada entre medios y fines, y que en definitiva es un modelo que no es posible desarrollar en la práctica (Smith y May, 1980). La crítica desarrollada por Lindblom (1959) al modelo racional-comprensivo se encuadra dentro de la literatura sobre la racionalidad limitada. Esta literatura ha destacado la importancia de las variables vinculadas a la complejidad, incertidumbre y tiempo disponible en el proceso de toma de decisiones para explicar la estructura organizacional y la elaboración de políticas. De esta manera, desde esta perspectiva el modelo racional supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los individuos no disponen en la vida real y resulta absurdo como aproximación a la toma de decisiones de políticas en tanto los contextos de estas decisiones se caracterizan por disponer de recursos limitados (tiempo, dinero) para hacer frente a los problemas de políticas.

Como contraposición al modelo racional y a sus críticas, Lindblom (1959) desarrolló un enfoque alternativo, al que denominó *método de comparaciones sucesivas limitadas o incrementalista*. Según este modelo, los tomadores de decisiones consideran relativamente pocas alternativas posibles, principalmente en base a la experiencia anterior, y proceden a compararlas. Lo que distingue a este método es que las comparaciones de las alternativas (y la consecuente elección de la política) se realiza en una serie cronológica. En consecuencia, el método de las comparaciones sucesivas da lugar a una serie de cambios incrementales por medio de los cuales es posible evitar errores graves. El modelo incremental fue acusado de tener un sesgo fuertemente conservador en tanto establece que los cambios tienen un carácter de corto plazo con el objetivo de reparar errores y, en este sentido, refuerza la lógica de inercia y *status quo* que caracteriza a todas las organizaciones y particularmente a las pertenecientes a la esfera política.

Por último, resulta imprescindible hacer referencia a los tres modelos posibles de toma de decisiones construidos por Graham Allison (1971) a fin de analizar la política estadounidense durante la crisis de los misiles con Cuba: el Modelo de Política Racional

(Modelo I), el Modelo de Proceso Organizacional (II) y el de Política Burocrática (III). En el primer modelo, el gobierno elige la acción que maximiza sus metas y objetivos estratégicos, tal como vimos anteriormente. En el Modelo II, el estado deja de ser entendido como un actor unitario y coherente, destacando la multiplicidad de organizaciones y agencias que lo integran; por lo tanto, las decisiones emergen de las rutinas organizacionales que conforman el estado. Si bien los líderes políticos pueden coordinar a estos múltiples departamentos, no pueden controlar sus procedimientos, que están mayormente rutinizados y estandarizados. Cada nuevo asunto es enfocado con procedimientos previamente definidos.

Finalmente, en el Modelo III el estado tampoco es visto como un actor unitario, pero lo que se destaca es la competencia política entre los distintos actores y organizaciones que lo integran. Las decisiones adoptadas, entonces, son el resultado de juegos de negociación entre actores con metas propias. Si bien hay jerarquías entre estos jugadores, el poder estatal está necesariamente compartido y descentralizado, por lo que la política (*politics*) cumple un papel central en la definición de las políticas (*policies*). Según Allison, el camino finalmente adoptado no es el preferido por ninguno de los actores, sino el resultado emergente de la negociación al interior del estado. Si bien probablemente sean más realistas de lo que efectivamente sucede al interior de los gobiernos, los modelos II y III requieren del cientista político una gran cantidad de información para la explicación de la toma de decisiones; el modelo I, más simple y parsimonioso, prácticamente no demanda información sobre un caso particular para poder explicarlo desde sus supuestos.

*Relaciones Internacionales: el rol de las estructuras y de las instituciones sobre las acciones del estado en el plano internacional*

El campo de las relaciones internacionales se caracterizó durante mucho tiempo por el predominio de un enfoque basado en el rol central de los estados en la política internacional y la búsqueda de mayor poder por parte de los mismos. Este enfoque, denominado *realismo clásico*, se extendió desde la conformación del sistema de estados europeos y tuvo su momento de mayor apogeo durante la Guerra Fría.

El realismo clásico parte del supuesto de que el sistema internacional es un sistema anárquico en tanto las unidades que lo componen (los estados) son todas soberanas y se encuentran por ende en una relación de coordinación y no de subordinación entre ellas. En este contexto de estado de naturaleza en el que se encuentran los estados en el plano internacional, los mismos buscan maximizar su poder para defender su territorio y sus intereses de amenazas reales o potenciales y, de esta manera, asegurar su supervivencia. En consecuencia, para el realismo clásico el conflicto entre los estados es una característica distintiva del sistema internacional. De esta manera, si bien tanto en la esfera doméstica como en la internacional prevalece la lucha por el poder, la diferente estructura que presenta cada una de estas esferas hace que la lucha se traduzca

o no en violencia. Así, mientras que la esfera doméstica se caracteriza por un orden relativo basado en el principio de autoridad, la esfera internacional se caracteriza por la inclinación a la violencia en un contexto básicamente de anarquía y horizontalidad en las relaciones. Hans Morgenthau, exponente de esta corriente, enfatizó la importancia de la lucha por el poder que caracteriza a la vida en sociedad y señaló el distinto impacto que tiene esta lucha en el ámbito doméstico y en el internacional:

“Dejando de lado las condiciones sociales particulares, el argumento decisivo contra la opinión de que la lucha por el poder en el campo internacional es un mero accidente histórico debe deducirse de la naturaleza de la política interna. La esencia de la política internacional es idéntica a la de su contraparte interna. Tanto una como la otra implican una lucha por el poder sólo modificada por las diferentes condiciones en que tiene lugar esta lucha dentro de los campos interno o internacional”  
(Morgenthau, 1986 [1948]: 50).

El realismo clásico ha enfatizado la búsqueda de poder de los estados en el ámbito internacional afirmando que sus opciones de acción se encuentran fuertemente limitadas por la necesidad de autoprotgerse. En este sentido, este enfoque ha desestimado la importancia del ámbito doméstico y de las instituciones internacionales para explicar las acciones de los estados. En oposición a esta perspectiva, el *liberalismo* (Doyle, 1983) sostuvo que el tipo de régimen político interno de cada país era fundamental para explicar el comportamiento de los estados en el ámbito internacional en tanto las democracias liberales se comportaban de forma diferente de como lo hacían las democracias no liberales, pues las primeras evidenciaban una mayor capacidad para integrar instituciones internacionales cooperativas que las segundas, entre otras cosas debido a la mayor transparencia de sus procedimientos y a la mayor credibilidad de sus promesas (Keohane, 1998). Durante el período de entre guerras, las posiciones liberales fueron denominadas por los realistas como *idealistas* en tanto afirmaban que las relaciones internacionales avanzaban hacia una situación de mayor paz, libertad y prosperidad y que el desarrollo de la cooperación internacional ayudaría a lograr estos objetivos. De esta manera, las posiciones idealistas ponían el énfasis en el respeto por los principios internacionales por sobre el cálculo de costos y beneficios del realismo.

Por otro lado, el realismo ha tenido dificultades para explicar la expansión de las instituciones internacionales que fue particularmente acentuada en los años posteriores a la segunda guerra mundial.<sup>33</sup> El proceso de internacionalización de la economía que comenzó a hacerse sentir fuertemente a partir de este momento, consolidó un escenario de interdependencia que dejó en evidencia que el estado había dejado de ser

33. Para el realismo, las instituciones internacionales representan a lo sumo una cristalización del poder de los estados más fuertes, que pueden ignorar sus reglas cuando éstas no los favorecen.

## I. ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA?

el actor dominante en el sistema internacional en tanto otros actores como las empresas multinacionales y las instituciones internacionales habían comenzado a tener mayor peso (Keohane, 1998). En este contexto, surgió en la década del '70 un nuevo paradigma que se opuso a la forma de entender el sistema internacional que había presentado hasta el momento el realismo, en tanto entendía que el comportamiento de los estados en el plano internacional no obedecía solamente a criterios militares.

“...la retórica de la interdependencia y el simbolismo de la seguridad nacional no coexisten con comodidad. En su formulación extrema, la primera sugiere que los conflictos de intereses son algo anticuado, en tanto que el segundo arguye que son, y seguirán siendo, fundamental y potencialmente violentos”

(Keohane, 1988: 21).

Según Keohane y Nye (1988 [1977]), el paradigma de la interdependencia compleja presenta tres características fundamentales: i) existen canales múltiples que conectan a los distintos países, lo que significa que no priman sólo las relaciones interestatales, sino que hay otro tipo de relaciones en las que participan organizaciones que no se encuentran enteramente controladas por los gobiernos; ii) la agenda de las relaciones interestatales se ha vuelto mucho más amplia y diversa en tanto está compuesta por múltiples temas, entre los que se encuentran muchos que habían sido tradicionalmente vinculados con la política interna como los asuntos económicos y sociales y por ende ya no existe un predominio excluyente de la seguridad militar y iii) la fuerza militar ya no es la única herramienta utilizada en la política internacional en tanto resulta irrelevante para resolver, por ejemplo, temas de naturaleza económica entre países de una misma región.

	<b>Realismo Clásico</b>	<b>Interdependencia Compleja</b>
Principal Unidad de Análisis	Estado	Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales
Tipo de conducta	Maximización del poder a través del uso de la fuerza	Cooperación
Objetivo	La seguridad nacional que garantice la supervivencia	La seguridad nacional deja de ser dominante y surgen otros objetivos económicos y sociales

El debate contemporáneo entre el realismo y el liberalismo se basa en una reconversión previa de ambos enfoques. La reconversión del primero derivó en el *neo-realismo* o *realismo estructural* sistematizado por Kenneth Waltz en su libro *Teoría de la*

*Política Internacional* (1988 [1979]), el cual se diferenció del realismo clásico por el tipo de conducta que asignó a los estados. Al igual que el realismo clásico, estableció como punto de partida la existencia de un sistema internacional anárquico. Sin embargo, al tomar al sistema internacional como unidad de análisis y no a sus elementos componentes (los estados), el neo-realismo de Waltz afirmó que el objetivo primordial de los estados era mantener su posición en el sistema y no maximizar su poder. A tal fin, los estados entonces buscan contrabalancear al estado con mayor poder en el sistema aliándose al estado que se encuentra por debajo de la potencia, por lo que el sistema siempre induce a la formación de equilibrios y no de hegemonías. Por su parte, la reconversión del liberalismo derivó en el enfoque del *institucionalismo liberal* (Axelrod y Keohane, 1985) denominado también *neoliberalismo*. Si bien este enfoque se alejó del optimismo del liberalismo clásico que sostenía la posibilidad de alcanzar una armonía de intereses, sostuvo que era posible la cooperación en la medida en que las instituciones moldean la percepción que tienen los estados sobre sus propios intereses.

El debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo se encuentra vinculado con el impacto de las instituciones internacionales sobre los efectos de la anarquía que caracteriza al sistema internacional de estados (Baldwin, 1993). En este sentido, mientras que para los liberales las instituciones tienen un impacto sobre el comportamiento de los estados en tanto permiten desarrollar un comportamiento cooperativo a pesar de la incertidumbre generada por la anarquía, para los neorealistas esto no es posible. En este contexto, Wendt (1992) afirmó que el debate entre neorealistas y liberales se encontraba vinculado a si la acción de los estados estaba condicionada por la estructura (la anarquía y la distribución del poder) o por el proceso (interacción y aprendizaje) y las instituciones. Este autor cuestionó la relación que establecía el neorrealismo entre la anarquía y el conflicto, en tanto el contexto de anarquía no llevaba necesariamente a una búsqueda por maximizar el poder que asegura la supervivencia; pues, existen distintas “culturas de la anarquía”. Así, para el enfoque constructivista, el tipo de conducta adoptada (de maximización del poder o de cooperación) depende de las identidades e intereses prevalecientes (instituciones) y estas identidades e intereses dependen a su vez de la interacción entre los actores (procesos). De esta manera, para los constructivistas las normas que regulan la interacción entre los estados en el sistema internacional no sólo limitan las conductas de los mismos, tal como afirman los liberales, sino que también transforman y construyen sus identidades e intereses. En este sentido, esta corriente pone énfasis en el proceso de construcción social de la subjetividad (identidad e intereses)<sup>34</sup> para explicar el comportamiento de los estados:

34. Esta corriente se centra en uno de las críticas más fuertes realizadas al racionalismo que afirma que las teorías desarrolladas a partir de este enfoque no explican cómo son construidos los intereses de los individuos. Para un mayor desarrollo de esta crítica remitirse a la sección II.3.3 de este capítulo.

## I. ¿QUÉ ES LA CIENCIA POLÍTICA?

“Los estados actúan de modo diferente con los enemigos que con los amigos en tanto los enemigos constituyen una amenaza y los amigos no. La anarquía y la distribución de poder son insuficientes para definir cuál es cuál. [...] La distribución de poder puede siempre afectar el cálculo de los estados, pero cómo lo hace depende de las interpretaciones y expectativas intersubjetivas, de la ‘distribución de conocimiento’, que conforman las concepciones sobre sí mismos y sobre otros” (Wendt, 1992: 396-97 [traducción propia]).

Desde la Argentina, investigadores como Carlos Escudé y Roberto Russell desarrollaron innovaciones teóricas de interés para países “periféricos”. Según Escudé (1992), teórico del *realismo periférico*, estos países deben confrontar con las grandes potencias solamente en aquellos temas vinculados directamente con su interés nacional, mientras que deben alinearse detrás de las potencias en todas las otras temáticas, evitando conflictos innecesarios. Por su parte, Russell (1991) elaboró, a través del concepto de *neoidealismo periférico*, una guía de política exterior para países como la Argentina, valorando nuevamente el interés nacional pero incorporando el apego a principios del derecho internacional, la igualdad jurídica de los estados y los derechos humanos. Los procesos de integración regional sudamericana también han recibido la atención de investigadores argentinos (Bouzas, 2001; Malamud y Schmitter, 2006).

### **III. Distintas concepciones sobre el método de la ciencia política: el debate entre los enfoques cuantitativos y los enfoques cualitativos**

El desarrollo institucional y epistemológico de la Ciencia Política presentado hasta ahora coincide con el panorama descrito por Gabriel Negretto:

“En los últimos cincuenta años, el estudio de la política pasó de ser un objeto de análisis compartido por el derecho, la historia y la filosofía a convertirse en una disciplina y en una profesión con identidad propia. Este desarrollo se explica por el conocimiento especializado, tanto empírico como teórico, que los politólogos han alcanzado sobre problemas fundamentales de la vida política tales como el surgimiento del orden y el conflicto, la estabilidad y el cambio de los regímenes políticos, o el impacto de las reglas electorales y de las constituciones sobre el funcionamiento, la calidad y duración de la democracia. Sin embargo, y a diferencia de otras disciplinas como la economía, la ciencia política revela aún importantes desacuerdos en torno a la definición y medición de ciertos conceptos fundamentales, o en cuanto a los méritos relativos de los modelos deductivos e inductivos de explicación y los métodos cuantitativos y cualitativos de análisis. En otras

palabras, a pesar del conocimiento acumulado, la ciencia política es, aún, una disciplina fragmentada conceptual y metodológicamente”  
(Negretto, 2004: 347).

En relación con la fragmentación señalada por Negretto, uno de los debates metodológicos de mayor resonancia en el marco de la ciencia política ha sido el que surgió entre los enfoques *cuantitativos* y los enfoques *cualitativos*. Mientras que los estudios cuantitativos se caracterizan por un tamaño de muestra grande en donde lo que importa son los cambios en las variables a través de los casos, los estudios cualitativos se caracterizan por el análisis de un caso o la comparación de pocos casos en profundidad. Esta diferencia en el tamaño de la muestra con la que trabaja cada uno hace referencia a la importancia asignada al contexto. En el primer caso el foco se encuentra en las relaciones existentes entre las variables sin importar el contexto en el cual se encuentran insertos los casos estudiados. En el segundo caso, en cambio, el contexto (cultural, histórico, geográfico, político, social, económico) resulta fundamental para poder comprender las relaciones entre las variables estudiadas. El distinto interés que tiene cada uno de estos enfoques con respecto al contexto lleva a realizar otra importante distinción entre ambos, relacionada con el tipo de técnicas utilizadas para recolectar la información y analizarla. De esta manera, mientras que los enfoques cuantitativos hacen uso de las técnicas estadísticas para realizar sus análisis, los enfoques cualitativos hacen uso de herramientas como las entrevistas, la observación participante, el análisis de documentos y los *focus group*.<sup>35</sup>

El debate entre el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo recibió un importante impulso a partir del trabajo de King, Keohane y Verba, *El Diseño de la Investigación Social* (2000 [1994]), en el que estos autores se propusieron sentar las bases para obtener un diseño de investigación que permita “disciplinar a la ciencia política”. Para hacerlo, partieron de la premisa de que las diferencias metodológicas entre los enfoques cuantitativos y cualitativos no eran relevantes en tanto los diseños de investigación enmarcados en ambas disciplinas se encontraban basados en la misma *lógica de inferencia*: la obtención de generalizaciones teóricas a partir de observaciones empíricas. En este sentido, para King, Keohane y Verba, la obtención de inferencias válidas, tanto descriptivas como causales, son en última instancia el objetivo último de la investigación científica.

En su búsqueda por mejorar el diseño de investigación en ciencia política, los autores tomaron como modelo la metodología utilizada por los estudios cuantitativos. Una de las principales recomendaciones que realizaron fue que los estudios enmarcados dentro del enfoque cualitativo debían intentar aumentar el número de casos estudiados. Este

35. Los *focus group* son entrevistas grupales en las cuales el objetivo es exponer a las personas a las reacciones de otras ante determinadas preguntas.

aumento del tamaño de la muestra es una de las principales herramientas para evitar *sesgos en la selección* de los casos (elección de las observaciones de una forma que se desvíen sistemáticamente del patrón de la población) y obtener de esta manera inferencias válidas. Para estos autores, entonces, los estudios basados en metodologías cualitativas deberían aproximarse a las metodologías cuantitativas por medio del aumento del número de casos con los cuales trabajan. Esta postura ha despertado numerosas críticas por parte de los académicos que trabajan con metodologías cualitativas, las cuales se focalizan en el estudio de casos. Para este enfoque, el estudio de casos permite un mayor conocimiento del objeto de estudio que el análisis cuantitativo, en tanto es posible contextualizarlo. En este sentido, no resulta tan importante aumentar el número de casos como sí tener un conocimiento más profundo de los casos estudiados.

En el marco de este debate entre el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo resulta fructífero recuperar las críticas que ha realizado Sartori a los excesos de la cuantificación de la ciencia política norteamericana. Con su provocador estilo, Sartori señala que la Ciencia Política moderna (la que se consolidó luego de 1950 y se sustenta en el paradigma conductista estadounidense) eligió un erróneo modelo de ciencia (extraído de las ciencias duras), no supo valorar el rol de las instituciones (en pos del estudio de las conductas), se tornó crecientemente cuantitativa y no ha servido de base para orientar la práctica política (Sartori, 2004: 351-2). La preeminencia de las técnicas cuantitativas ha derivado según este autor en una metodología sin lógica que ha conducido a un nivel de precisión irrelevante o dudoso en las conclusiones alcanzadas:

“Debo concluir: ¿Hacia dónde va la ciencia política? Según el argumento que he presentado aquí, la ciencia política americana (la ‘ciencia normal’ pues a los académicos inteligentes siempre los ha salvado la inteligencia) no va a ningún lado. Es un gigante que sigue creciendo y tiene pies de barro. La alternativa, o cuando menos la alternativa con la que estoy de acuerdo, es resistir a la cuantificación de la disciplina. En pocas palabras, *pensar antes de contar*; y también, *usar la lógica al pensar*.”  
(Sartori, 2004: 354).

Según Sartori, para comprender la política hay que hacer algo más que acumular observaciones, hay que establecer criterios y estos criterios sólo pueden adquirirse a través del pensamiento lógico-filosófico. En este sentido, Sartori postula la importancia de establecer un nexo entre la teoría y las observaciones en tanto el empirismo por el empirismo mismo lleva a una ciencia inútil. “Pensar antes de contar” alude a la necesidad de la construcción de conceptos (y definiciones que establecen qué se incluye y qué no dentro de estos conceptos) que son relevantes teóricamente y no sólo fácilmente cuantificables.

En respuesta a la crítica realizada por Sartori, Colomer (2004a) afirma que el problema no es ni la cuantificación excesiva ni la proliferación de modelos matemáticos sino la inmadurez de los esquemas teóricos, que no alcanzan a los aportes de la ciencia modélica, la economía, y que en consecuencia limitan el desarrollo de la ciencia aplicada. Esta limitación alude a una de las principales críticas esgrimidas por Sartori: que la ciencia política moderna se ha convertido en una teoría sin práctica. Es decir, que provee un conocimiento que no puede ser utilizado.

El desarrollo de una ciencia aplicada se encuentra vinculado a su capacidad de predicción. En este sentido, Rein Taagepera (2008) afirma que la escasa capacidad de predicción de la ciencia política produce una brecha entre los estudios y resultados obtenidos (no acumulativos) y el mundo real en tanto los mismos resultan de poca utilidad para las personas que son ajenas al ámbito académico, por ejemplo los políticos. En consecuencia, para este autor, un mayor nivel de científicidad de esta disciplina generaría una mejor política en tanto resultaría de mayor utilidad para quienes deben tomar e implementar decisiones que impactan sobre la realidad.

Al respecto, Colomer propone avanzar a través de las etapas que el conocimiento científico de cualquier objeto requiere: (1) definiciones y clasificaciones, (2) mediciones cuantitativas, (3) hipótesis causales y (4) teoría explicativa.

“La alternativa por la que yo me decanto es pasar del nivel 1 al 2 (lo cual requiere apoyarse en el primero), pero también al 3 y al 4. Es decir, seguir en serio el ‘modelo’ de la economía y, en general, de toda la ciencia con el objetivo de llegar a tener una teoría explicativa, la cual sea capaz también de sustentar la investigación aplicada. De este modo, haremos progresar no sólo el conocimiento de la política, sino los resultados de la acción política misma, en interés de la máxima satisfacción (o felicidad o interés o utilidad, todo lo cual, como decía un clásico, viene a ser lo mismo) del mayor número de ciudadanos.”

(Colomer, 2004: 359).

Cabe preguntarse entonces si entre estas perspectivas tan fructíferas individualmente hay un verdadero diálogo constructivo. Pocos años antes de su muerte, Gabriel Almond (1999) diagnosticaba un mal que afectaba a la Ciencia Política en los Estados Unidos, que se reproducía en otros contextos geográficos: las mesas separadas. Como en esas grandes cenas (por ejemplo, las que inauguran o cierran los congresos) donde los comensales se encuentran juntos pero sólo interactúan con sus compañeros de mesa. Esta situación produce un pluralismo fragmentado que, aunque tiene como ventaja el fin de una mirada hegemónica, presenta como dificultad la imposibilidad de consolidar institucionalmente y profesionalmente un modelo de práctica científica y desarrollo profesional.

#### **IV. La Ciencia Política en la Argentina: breve historia y situación actual**

Los caminos que atravesó la historia de la Ciencia Política en la Argentina comparten algunos rasgos similares a las etapas por las cuales pasó el desarrollo de la disciplina en otros países. Sin duda, los distintos momentos de la reflexión sobre la ontología y la epistemología de la Ciencia en general y la Ciencia Social en particular la han afectado claramente. Asimismo, las distintas ideologías que se disputaron la interpretación y la acción sobre la realidad política argentina han intervenido, a su manera, en el desarrollo epistemológico y disciplinar de la Ciencia Política argentina. En su recorrido por los dos siglos de historia de la Ciencia Política en la Argentina, Bulcourf y D'Alessandro (2003) tienen en cuenta tanto la institucionalización de la disciplina (existencia de publicaciones especializadas, centros de enseñanza e investigación y las trayectorias personales de algunos politólogos argentinos) como el contexto político social. Por ello, en la semblanza que realizamos a continuación hemos tomado estos dos elementos para sintetizar las distintas etapas por las que pasó la Ciencia Política en Argentina desde el siglo XIX en adelante.

Ciertamente el pensamiento argentino del siglo XIX desde la Revolución de Mayo en adelante tuvo en la política una de sus preocupaciones principales. Pero no sólo interesó la política como actividad sino también como área de conocimiento. Autores como Juan Bautista Alberdi (1810-1884) y Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), representantes de la Generación del '37, se propusieron explícitamente desarrollar un discurso filosófico y científico orientado al descentramiento del sentido de la política. Sus sucesores, la Generación del '80, fuertemente marcada por el positivismo, profundizaron esa línea y poco a poco empezaron a aparecer espacios diferenciados para el estudio de cuestiones políticas y sociales en los centros universitarios. Por supuesto, que al igual que en Europa y los Estados Unidos, la impronta del Derecho y, en menor medida, de la Historia y la Filosofía era muy significativa. En el caso de la Sociología la situación fue similar, ya que la primera cátedra, a cargo de Juan Agustín García, se dictó en la Facultad de Derecho (1899).

Con el nuevo siglo se inició una etapa que se puede denominar *Protociencia Política* o *Ciencia Política Formalista* (1900-1940/50) que coincide en el plano político con el pasaje de la república oligárquica a la apertura democrática, interrumpida por la primera intervención militar en la institucionalidad política argentina desde 1880, y se cerró con los albores del primer peronismo. En el plano institucional el hito fundamental fue la publicación de la *Revista Argentina de Ciencia Política* (1910) bajo la dirección de Rodolfo Rivarola. Dicha publicación siguió vigente hasta los años '60 y resurgió a fines de los '90, pero ya desde un enfoque mucho más politológico y no tan jurídico

como en su primera versión.<sup>36</sup> La perspectiva general de la disciplina en el período era una atención casi exclusiva a los marcos formales de la acción política (institucionalismo clásico). La metodología de análisis se centraba en la lectura de textos clásicos y la historia institucional, y no había consenso epistemológico para incorporar una perspectiva más empirista. Frente al juridicismo de las academias surgieron tendencias contestatarias como las ideologías anarquista, nacionalista y socialista, pero tampoco había en estas miradas una búsqueda por desarrollar un modelo autónomo para el conocimiento de lo político (Bulcourn y D'Alessandro 2003:140-1, Fernández 2002: 36-41).

A fines de la década del '40 se inició un nuevo período que ha sido denominado como la *Ciencia Política Académica* o los *Inicios de la Institucionalización* (1940/55-1983). El contexto político social del momento se destaca por el cambio del modelo de acumulación (del modelo agroexportador a la sustitución de importaciones), la emergencia del peronismo y el péndulo cívico militar que se cierra con el fin de la última dictadura militar (1976-1983), experiencia de terror político radical que impactó muchísimo sobre las trayectorias personales e intelectuales de los principales politólogos argentinos.

Ya a inicios de la década del '40 se venía observando una profesionalización académica de las Ciencias Sociales en las Universidades Nacionales y privadas. Sin lugar a dudas fue fundamental el impacto de la transformación de la Sociología en una carrera autónoma dentro de la Facultad de Filosofía y Letras (1957). Quien más impulsó este cambio fue Gino Germani (1911-1979), que emigró a la Argentina durante el fascismo y que fomentó la introducción de los métodos y técnicas de investigación empírica bajo el modelo teórico del estructural funcionalismo y de la teoría de la modernización. A principios de los 60, Germani desarrolló una interpretación sobre los orígenes del peronismo a partir del impacto que tuvo el rápido proceso de industrialización sobre los sectores populares (Germani, 1962). El estudio del peronismo siguió despertando un marcado interés en la sociología argentina, que encuentra análisis clásicos en los textos de Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1971) y de Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (1980).

En el caso de la Ciencia Política el hito institucional fundamental fue la apertura de una carrera de Ciencia Política en la Universidad del Salvador en 1956. Allí tuvieron una notable influencia intelectuales que regresaron luego de haber realizado posgrados en el extranjero, como Natalio Botana y Guillermo O'Donnell, entre otros. Poco a

36. También comenzaron a abrirse carreras relacionadas con el estudio de lo político como la licenciatura en Servicio Consular y Servicio Diplomático en las Universidades del Litoral y Rosario (1919). En 1929 dichas carreras se transforman en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Diplomáticas en la Universidad del Litoral que desde 1929 contaba con doctorados en la materia. También se abrieron cátedras en Sociología y Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la UBA y aparecieron instituciones como el Instituto Argentino de Estudios Políticos (1937).

poco los programas se fueron adaptando a los criterios científicos vigentes y adoptaron las perspectivas predominantes a nivel internacional, abandonando la mirada juricista todavía presente en ese momento en la Asociación Argentina de Ciencia Política (Bulcourn y D'Alessandro, 2003: 148-9).<sup>37</sup>

Cuando tras el golpe del '66 la Universidad de Buenos Aires se transformó en expulsora de académicos e investigadores, surgió un conjunto de centros de investigación privados como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CISEA (Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración), CICSO (Centro de Investigación en Ciencias Sociales), que junto a otras instituciones creadas anteriormente, como el Instituto Di Tella y el IDES (Instituto de Desarrollo Económico), sirvieron de refugio luego del breve interregno democrático entre 1973-6 para los intelectuales argentinos en ese oscuro período que Gregorio Klimovsky dio en llamar "la universidad de las catacumbas" (1976-1983). Las características principales de este período en el plano epistemológico y temático fueron la influencia de los paradigmas pluralistas y economicistas del conductismo estadounidense, que van mermando a partir de que se produce la radicalización de un importante grupo de intelectuales argentinos que los acerca a la izquierda nacional a principios de los años setenta. En ese marco, tienen mucha influencia la teoría de la dependencia y la teología de la liberación. Aunque puede resultar injusto mencionar a algunos autores y no a otros, vale la pena recordar los aportes de Francisco Delich, Oscar Oszlak, Torcuato Di Tella, Darío Canton, Ricardo Sidicaro, José Nun, Juan Carlos Portantiero, Emilio De Ipola, Marcelo Cavarozzi, además de los ya mencionados Guillermo O'Donnell y Natalio Botana (Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005: 78).

La etapa que se abre en 1983, que podemos denominar *Consolidación de la disciplina como profesión / reapertura democrática*, se caracterizó por la renovación del interés en la práctica y el análisis de la política. Las políticas universitarias del nuevo gobierno facilitaron el acceso a los estudios superiores, promovieron el regreso de científicos exiliados y reconstituyeron la autonomía que las universidades públicas habían perdido en 1966. En esta etapa comenzaron a abrirse nuevas carreras de Ciencia Política, entre ellas la de la Universidad de Buenos Aires creada en 1985 (Kandel, 2002: 136). La investigación, no obstante, siguió concentrada en los centros privados y se ocupó principalmente de analizar la democratización argentina (Cavarozzi, 1983a; De Riz, 1987; Nun y Portantiero, 1987; Oszlak, 1984), con especial atención a las relaciones entre políticos y militares (Acuña y Smulovitz, 1991; López, 1994); la reconfiguración de los actores sociales (Dos Santos, 1985), los partidos políticos y el

37. Otras experiencias precursoras de carreras de Ciencia Política son la de la Universidad de Rosario en 1968, la de Cuyo en los años '50 y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Mar del Plata (1970), además de otras universidades privadas diferentes de la USAL, como la Católica, la Kennedy y la Universidad de Belgrano.

sistema partidario luego del período dictatorial (De Riz, 1986; Grossi y Gritti, 1989; Smulovitz, 1986) y las transformaciones en el discurso y la cultura política (De Ipola, 1983; Landi, 1985). Un marco político más propicio favoreció otros importantes esfuerzos de consolidación profesional, como la fundación de la Sociedad Argentina de Análisis Político (1982) y la realización del congreso de la International Political Science Association en 1991 en Buenos Aires.

La continuidad constitucional y la recuperación de la autonomía universitaria alentaron el crecimiento y la diversificación de la educación superior y la producción de conocimiento. La investigación retornó paulatinamente al ámbito universitario, aunque, dadas las restricciones fiscales cada vez más fuertes y la ausencia de inversión privada, con menos ímpetu que en el período modernizador fundacional. Las instituciones, las organizaciones (Del Campo, 1983; Torre, 1988) y las identidades políticas (Aboy Carlés, 2001; Rinesi, 1993) continuaron concitando el interés de los sociólogos políticos. A ellos se sumaron, con creciente intensidad desde finales de la década del '80, los historiadores que, abandonando parcialmente el interés en la historia social dominante en períodos anteriores y explorando la senda abierta por Natalio Botana (1977; 1984) en el estudio de las instituciones y las ideas políticas, produjeron novedosas reconstrucciones de las prácticas, las instituciones, las organizaciones y las ideas políticas durante los siglos XIX y XX (Alonso, 2000; Botana y Gallo, 1997; Chiaramonte, 1997; Sábato, 1998; Zimmermann, 1995).

La agenda de investigación en Ciencia Política, por un lado, acompañó las prioridades de los tomadores de decisiones y, por el otro, analizó los problemas que empezaban a detectarse en el funcionamiento de las instituciones de gobierno. A fines de los '80, la preocupación por la consolidación de la democracia y las aspiraciones reformistas del presidente Alfonsín estimularon una serie de estudios sobre la conveniencia y la posibilidad de reemplazar o moderar el régimen presidencialista de gobierno (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986; Nohlen y De Riz, 1991), los problemas de eficacia en el funcionamiento de las burocracias estatales dieron lugar a programas de investigación, de formación de posgrado y de capacitación profesional de funcionarios en temas de administración y política públicas (Oszlak, 2004a).

La larga presidencia de Carlos Menem, sus políticas y su estilo de gestión motivaron el desarrollo de la más amplia y nutrida agenda de trabajo que la Ciencia Política haya producido en Argentina hasta el momento. El sorprendente giro programático de un partido de base popular indicaba que la estructura de mediaciones entre estado y sociedad se estaba transformando (Acuña, 1995; Cavarozzi, 2000; García Delgado, 1998). Las tendencias delegativas y la debilidad de los controles horizontales que O'Donnell reconoció en las democracias latinoamericanas (1992; 1998), preocuparon también a los investigadores en Argentina, que analizaron la relación entre el presidente y el congreso (Ferreira Rubio y Goretta, 1996; Molinelli, 1991; Negretto, 2002; Novaro, 2001; Quiroga, 2005), la personalización de la toma

de decisiones (Novaro, 1994; Sidicaro y Mayer, 1995) y las nuevas formas de populismo manifestadas en el menemismo como estilo político y fenómeno identitario (Delamata, 2000; Mackinnon y Petrone, 1999). La relación entre partidos, organizaciones, poderes y niveles de gobierno en las políticas de reforma estructural fueron objeto de otro fuerte programa de trabajo,<sup>38</sup> así como también las condiciones e impactos sociales de la implementación de estas políticas de reforma (Villarreal, 1996). Los logros, las contradicciones y los fracasos de estas políticas llamaron la atención sobre la influencia de los gobiernos y los actores políticos provinciales en la toma de decisiones y la formación de mayorías en la escala nacional. El análisis de la estructura fiscal federal y las diferencias interprovinciales en el comportamiento electoral y la conformación de los sistemas de partidos son los signos de esta influencia que motivaron la mayor cantidad y los más influyentes estudios (Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Reynoso, 2005), así como también los estudios sobre las reformas en las administraciones públicas (Cao, 2001, 2008) y los sistemas electorales provinciales (Tula, 1997; Mutti, 2004). Asimismo, los procesos de descentralización han concitado un destacado interés tanto en lo referido a la descentralización fiscal y administrativa (González, 2008) como los procesos de privatización y descentralización de los servicios públicos y las condiciones de producción de las políticas sociales (Repetto, 2001; Faletti, 2001).

La crisis de sucesión presidencial de diciembre de 2001 exhibió, de modo particularmente cruel, los problemas de gobernabilidad y representación que aún afectan al sistema político argentino. El análisis de estos problemas ha motivado elaboraciones teóricas (Abal Medina, 2004b; Dos Santos, 1992; Novaro, 2000), exploraciones de sus manifestaciones electorales (Cheresky, Blanquer y Cavarozzi, 2003; Escolar, Calvo y otros, 2002; Torre, 2003), y discusiones sobre su impacto en el sistema de partidos (Abal Medina y Suárez Cao, 2003; Malamud y De Luca, 2005), en las reglas de selección de candidatos (De Luca, 2005), en las organizaciones partidarias (Mustapic, 2002; Leiras, 2004), en las modalidades de campaña electoral (Riorda, 2008), y en las formas de la protesta social y la participación ciudadana (Ippólito, 2009; Schuster, 2002b). Estudios sobre la creciente intervención de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en la elaboración de políticas y el control de la acción de gobierno completan de modo interesante el examen de la evolución de las relaciones de representación.<sup>39</sup>

38. Por ejemplo, los textos de Acuña y Smith, 1996, Etchemendy y Palermo, 1998, Etchemendy, 2001, Gibson y Calvo, 1999, Gerchunoff y Torre, 1996, Iazzetta, 1997, Murillo, 2001, Palermo y Novaro, 1996, Smith, Acuña y Gamarra, 1994, Rodríguez y Rosello, 2001, Torre, 1997, Lardone y Cingolani, 2006.

39. Estas temáticas pueden encontrarse en las obras de Smulovitz y Perozzotti, 2002, González Bombal y Villar, 2003, Abal Medina, 2007, entre otros.

Las instituciones en las que se enseña y produce la Ciencia Política en Argentina son plurales y complejas. Ofrecen un panorama de “mesas separadas” como el que preocupaba a Almond (1999) en los Estados Unidos.<sup>40</sup> Coexiste un firme interés y una lectura informada de los autores clásicos de la tradición política occidental (Grüner, 1997; Borón, 2002; Rinesi, 2003) con el análisis de clásicos del siglo XX, especialmente Hannah Arendt y Leo Strauss (Hilb, 1994; 2005), Carl Schmitt (Dotti, 2000; Dotti y Pinto, 2002), Walter Benjamin y Theodor Adorno (Forester, 2009), Jürgen Habermas, John Rawls y otros teóricos de la justicia (Gargarella, 1999) y, por supuesto Max Weber (Pinto, 1996; Naishtat, 1998). La influencia weberiana se manifiesta también en formas más tradicionales de análisis institucional, tan frecuentes en cursos como en publicaciones y suelen acompañar la cita de otros autores europeos como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori. Asimismo, es posible encontrar destacados trabajos sobre la formación del Estado (Oszlak, 2004b [1997]; Saguir, 2007), la democracia y su coexistencia con sociedades cada vez más complejas y desiguales (Strasser, 1995; 2004) y sobre el estado y su vínculo con la política y la democracia (Vilas y Iazzetta, 2005; Iazzetta, 2007). La teoría política en clave posestructuralista también aparece en relación con la lucha hegemónica, la formación de identidades sociales y el fenómeno del populismo (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 1996; 2005). Del mismo modo se encuentran con menor peso los estudios de género, las teorías feministas y los debates asociados con el multiculturalismo y la modernidad (Casullo, 1989; 1990; 1998). Los trabajos también se han basado en las figuras centrales del pensamiento político y social argentino (Altamirano, 2001; Altamirano y Sarlo, 1983; Feinmann, 1998; González, 2002; Sarlo, 2001), y en el estudio de temas epistemológicos (Follari, 2002, 2004). En otra mesa, subsisten las referencias bibliográficas y los temas de los años sesentas y setentas: el estructural-funcionalismo, el análisis de sistemas eastoniano, los análisis clasistas, los dependentistas y el estudio de las obras de Marx y Durkheim.

Destacamos algunas conclusiones de este breve repaso. El análisis político realizado en ámbitos académicos ha sido vulnerable a los frecuentes cambios de régimen político que experimentó el país. Los períodos más productivos coinciden con la estabilidad constitucional y la vigencia del pluralismo. Cuando las circunstancias políticas y económicas lo permitieron, el estudio científico de la política encontró en las universidades su sede principal. La multiplicidad de paradigmas, estilos y programas de trabajo, que es característica de la disciplina en todos los países, se reproduce en

40. Almond destacaba la ausencia de diálogo entre las escuelas teóricas y las subdisciplinas que estructuran la producción de la ciencia política en los Estados Unidos. Cada una de estas escuelas constituye, entonces, una “mesa” y, como ocurre en las cenas muy numerosas, los comensales sólo conversan con quienes comparten la mesa e ignoran a quienes están en mesas vecinas. Esta relativa incomunicación entre subcampos disciplinarios también se registra en Argentina.

Argentina a partir de la pluralidad de trayectorias educativas y vínculos institucionales de los docentes e investigadores universitarios. Las agendas temáticas son sensibles a la evolución de las agendas de gobierno y a las prioridades de las redes regionales de investigación (frecuentemente centradas en y estructuradas desde los Estados Unidos)<sup>41</sup> y podemos decir que nunca en Argentina tanta gente enseñó, investigó y publicó en ciencia política como ahora. Sin embargo, su desarrollo profesional e influencia social marchan más lentamente (Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005: 79-81).<sup>42</sup>

En el plano institucional podemos decir que se ha producido un crecimiento cuantitativo de los centros de enseñanza e investigación dedicados a la Ciencia Política.<sup>43</sup> Sin embargo, todavía no se consolidó la autonomía académica en el plano de la enseñanza, ya que muchos de los docentes provienen de otros campos disciplinares. Aunque recientemente los planteles docentes han receptado jóvenes graduados con posgrados realizados en el país o en el extranjero, la autorreproducción de los planteles profesionales es una tarea pendiente para la próxima generación.

La pluralidad de sistemas de referencia refleja la trayectoria personal de quienes estudiamos Ciencia Política en Argentina y las etapas de desarrollo de la disciplina en el país. La diversidad del mapa teórico y de los estilos de trabajo se corresponde con la diversidad de los itinerarios de la formación de posgrado. Las vacantes temáticas expresan dificultades actitudinales y económicas para abandonar cierta tendencia a la

41. Las prioridades de las agencias que financian la investigación y las de los organismos multilaterales de crédito, a su vez, ejercen fuerte influencia en la determinación de las prioridades del estado y de las redes internacionales de investigación.

42. La descripción del último período de la Historia de la Ciencia Política en la Argentina está tomada de un artículo que escribimos en coautoría con Marcelo Leiras y Martín D'Alessandro. Para mayor información sobre el tema, se puede consultar la referencia bibliográfica al final del capítulo.

43. En la actualidad existen en nuestro país 34 programas de grado (Licenciaturas) y 42 programas de posgrado (15 doctorados y 27 maestrías) (se contabilizaron todos los programas de grado y posgrado en cuyo nombre aparecía la palabra "ciencia política"). Las universidades en las que se encuentran estos programas son las siguientes: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de La Patagonia, Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Abierta Interamericana, Universidad Argentina de la Empresa, Universidad Kennedy, Universidad Católica Argentina, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Católica de La Plata, Universidad Católica de Santa Fe, Universidad Católica de Santiago del Estero, Universidad de Belgrano, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Universidad de Morón, Universidad de Palermo, Universidad de San Andrés, Universidad San Pablo de Tucumán, UCEMA, Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Universidad del Salvador, Universidad Empresarial Siglo XXI, Universidad Torcuato Di Tella. Sin embargo, todas estas carreras tienen un promedio de edad bajo y, sobre todo, no han consolidado una visión común acerca del contenido curricular de la disciplina. Es indudable el aumento que se produjo en la cantidad de estudiantes e investigadores en la materia, que se vieron beneficiados con un campo editorial más especializado: contamos con 11 publicaciones dedicadas a la Ciencia Política actualmente editadas por centros académicos (Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005: 82-85).

auto-referencia.<sup>44</sup> La sensibilidad a las agendas estatal y académica internacional ha dificultado prestar debida atención al análisis de las raíces políticas de problemas nacionales graves como la desigualdad, el desempleo, la pobreza y la inseguridad ciudadana.<sup>45</sup> En el plano teórico y práctico éstos son algunos de los desafíos que enfrentan los politólogos en nuestro presente.

Ahora bien, ¿cuál es el itinerario esperable de un politólogo? A diferencia de un médico o un abogado, los científicos políticos no cuentan con un campo definido a nivel profesional. Muchas veces sus trabajos dependen más de los derroteros personales que de los marcos de referencia institucionales. Sin embargo, además de la academia y la investigación, los politólogos han ido encontrando, a pesar de las dificultades para definir una identidad que los distinga de otros científicos sociales, ámbitos de desarrollo profesional en los gobiernos nacionales y locales, ONGs, partidos políticos y, en menor medida, empresas. Muchas veces, la presencia de un científico político en esos campos abrió una puerta a nuevos colegas. Pero, ¿qué puede esperar la sociedad argentina de sus politólogos? A modo de conclusión de este capítulo abordaremos este tema evocando las recientes reflexiones del politólogo argentino Guillermo O'Donnell.

## V. El rol del politólogo en la sociedad contemporánea

“La gran diferencia es que el límite entre la academia y la política es mucho más difuso en América Latina que en los Estados Unidos. Eso significa que la definición política de tu rol en cada sociedad es diferente. En América Latina, se supone que sos una especie de actor político. Lo que decís es potencialmente un evento político. Es riesgoso algunas veces como discutimos antes, pero es más motivador e interesante. En Estados Unidos, en contraste, yo siento que falta la excitación que proviene de no estar cerca de los eventos reales. En Estados Unidos uno tiene todas las ventajas de ser un observador que está bien protegido. Pero tiene un costo, que uno puede volverse tan desconectado de la realidad social que el trabajo puede perder cierto toque, cierto vigor, cierto *élan*. Y esos son importantes componentes de la Ciencia Política.”

(Guillermo O'Donnell; Munck y Snyder, 2007 : 26 [traducción propia]).

44. El conocimiento y la investigación acerca de fenómenos y sistemas políticos extranacionales es pobre. Los países latinoamericanos mejor conocidos son algunos de los más cercanos (Brasil, Chile, Uruguay, pero no Bolivia ni Paraguay). La política norteamericana y la europea tienen una presencia alarmantemente menor que su influencia global. El conocimiento sobre África y Asia, incluyendo a los grandes jugadores, como Rusia, China y la India, es prácticamente inexistente.

45. Estudios como el de Strasser (2004), la compilación de O'Donnell, Jazeta y Vargas Cullel (2003) y Nun (2002) son más bien excepciones frente a una marcada reticencia o dificultad para abordar el problema de las condiciones sociales de la democracia.

Guillermo O'Donnell es uno de los politólogos argentinos que ha alcanzado renombre internacional. De formación jurídica, hizo sus estudios de posgrado en Estados Unidos para luego regresar a Argentina para colaborar en la institucionalización académica de la disciplina a fines de los años '60. Aunque recién presentó su tesis en los años '80, O'Donnell introdujo conceptos tales como *estado burocrático autoritario*, participó, sin abandonar una visión crítica, de la renovación de los estudios políticos a fines de los '70 provocado por la teoría de las transiciones, y fue uno de los observadores más agudos del fenómeno de las *democracias delegativas* o las democracias con una ciudadanía de baja intensidad que caracterizaron a muchos países latinoamericanos en la década del '90. Estudió, enseñó e investigó en Argentina, Brasil, Inglaterra y Estados Unidos, donde se consagró como figura central del campo politológico. Recientemente tomó una decisión existencial que se encuentra en consonancia con lo que afirma en el epígrafe que precede este apartado: residir e investigar en la Argentina. El estado, las formas de ciudadanía y la relación entre teoría empírica y teoría normativa son actualmente sus principales preocupaciones.

Hoy, hacer Ciencia Política en la Argentina significa no tener las mejores condiciones para la práctica académica e investigativa, si se compara con otros países. Tampoco se cuenta con un campo establecido para el desarrollo de la práctica profesional. Todavía es difícil reconocer la identidad del politólogo y diferenciarlo de otros profesionales del conocimiento social. Cuando interviene en la política, sea a través de la gestión o fundamentalmente en la opinión pública, debe preocuparse porque su discurso sea comunicable pero que tampoco responda a los mismos cánones que la escritura periodística. Pero, a pesar de estas condiciones difíciles, ser politólogo en la Argentina tiene también su atractivo. La consolidación de esta profesión tanto en el mundo académico como laboral es fundamental para la institucionalización de la democracia y la mejora de la gobernabilidad y la gobernanza en nuestro país.

### **Para seguir leyendo...**

Una primera aproximación al estudio de la política requiere en primer lugar comprender su propia especificidad. A esto contribuyen dos textos clásicos como el *El Príncipe* de Maquiavelo (1999 [1532]) y *La política como vocación* de Max Weber (1987 [1919]). Para una revisión general sobre la especificidad de la política y su abordaje científico es recomendable el texto de Sartori (1992b), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*.

En segundo lugar, resulta imprescindible la lectura de textos considerados clásicos de la disciplina. Entre ellos se encuentran el análisis sistémico de la política realizado por David Easton (1969) en *Esquema para el análisis político*, el trabajo de Seymour

Lipset (1970[1960]) sobre las condiciones que hacen posible la democracia en *El hombre político. Las bases sociales de la política*, el estudio sobre los orígenes de los partidos políticos de Lipset y Stein Rokkan (1992 [1967]) en *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales* y el texto de Gabriel Almond y Sidney Verba (1970 [1963]) *La Cultura Cívica*, que ha generado un sostenido interés en los valores y las actitudes de las personas y su impacto en el régimen político. Otros textos clásicos de la disciplina, fundamentales en la tradición de la llamada “elección racional”, son *Teoría Económica de la Democracia* (1970 [1957]) de Anthony Downs, sobre el vínculo entre las preferencias de los votantes y el sistema partidario, y *La lógica de la acción colectiva* (1992 [1965]) de Mancur Olson, sobre la dinámica de los grupos en política.

Por su parte, en relación con la revalorización de las instituciones ocurrida en las últimas décadas, el libro de Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo* (2003), ofrece una útil revisión general sobre la teoría institucional en la ciencia política y sus distintas corrientes. Y para un recorrido por distintas escuelas de la ciencia política, el libro de Almond (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, resulta de consulta obligada.

Por último, sobre las metodologías del estudio de la política, Gary King, Robert Keohane y Sydney Verba ofrecen en su libro *El Diseño de la Investigación Social: la inferencia científica en los estudios cualitativos* (2000 [1994]) un sistematizado y a su vez debatido abordaje metodológico para la investigación científica en las ciencias sociales, de lectura imprescindible.



# CAPÍTULO II

## EL ESTADO

### I. Introducción

El presente capítulo se propone abordar un concepto central para la Ciencia Política como es el de estado. Para ello, primero nos aproximaremos al tema a partir de sus posibles definiciones. Cabe mencionar que no se trata de una tarea fácil pues, de manera semejante a lo que ocurre con otras nociones fundamentales de esta disciplina, encontramos una gran variedad de perspectivas y enfoques.

En segundo lugar, realizaremos un breve recorrido histórico, evidentemente necesario considerando que el término estado ha intentado englobar históricamente fenómenos tan disímiles como la *polis* griega y el estado moderno de bienestar, o realidades tan diferentes como las de los países del centro y los de la periferia. Así pues, comenzaremos caracterizando a los llamados protoestados, para luego describir los distintos modelos de estado que surgieron con la modernidad: el Estado Absolutista, el Estado Liberal, el Estado de Bienestar y, por último, el Estado de la Era Global.

Finalmente, analizaremos el caso argentino a luz de las ideas y conceptos presentados en las dos secciones anteriores. A tal efecto, primero repasaremos el proceso de formación del estado-nación argentino y, a continuación, abordaremos su evolución a lo largo del tiempo, describiendo los rasgos institucionales, los principales actores sociales y las políticas económicas que caracterizaron cada etapa de nuestra historia.

### II. El concepto de estado

#### II.1. El estado y el neoinstitucionalismo

Como lo anticipamos en el primer capítulo, este libro se enmarca en el enfoque neoinstitucionalista para abordar los distintos fenómenos políticos que se propone

analizar.<sup>1</sup> Recordemos que el *neoinstitucionalismo* destaca la importancia de las *instituciones* entendiéndolas como reglas de juego que incentivan ciertos comportamientos sociales y desalientan otros.

Nuestro argumento central en este contexto analítico es que la institución clave de la sociedad moderna es el estado, el cual ha alcanzado progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en todas las sociedades del mundo. En efecto, sin el papel activo del estado sería difícil concebir la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus instituciones.

El estado es, ante todo, una estructura institucional generadora de reglas. En este sentido, se distingue de otras instituciones porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de sus partes componentes. Consecuentemente, es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos o grupos que de él forman parte están obligados a acatarlas. Sin embargo, esas reglas que configuran el orden legal son el fruto de un acuerdo o pacto entre el estado y la sociedad (Przeworski, 1990) y quedan consagradas en el contrato social, o constitución, lo que constituye la condición indispensable para la gobernabilidad del sistema.

Por todo lo anterior, el estado es la organización institucional por excelencia. Debido a su ubicación estratégica, cuenta con la mayor capacidad, no sólo para generar y fijar simultáneamente las reglas en el sistema político-social, sino también para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto: “...la mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas reglas, en particular las relevantes para la protección de la vida y la propiedad, sean impuestas de forma monopolística, y éste ha sido el territorio del estado” (Mann, 1991a: 28).

### II.2. Hacia una definición de estado

Como lo hemos anticipado, el concepto de estado que aquí proponemos es el relativo a su uso establecido en la Ciencia Política actual, es decir, entenderemos por *estado* a una forma particular de *ordenamiento político* en base a la cual se estructuran las relaciones sociales, que surgió en Europa a partir del siglo XIII, que aún se mantiene y que se ha ido extendiendo a lo largo del tiempo a casi todo el planeta (Abal Medina y Barroetaveña, 1995: 139-140). El *gobierno*, por su parte, es el conjunto de personas que conducen el estado y ejercen el poder político en una sociedad. La formación de un poder de gobierno existe desde épocas históricas muy anteriores a la existencia del estado moderno, tal es el caso de las ciudades-estado y los feudos, que eran formas de organización política previas al advenimiento del estado moderno en las cuales ya existía un poder de gobierno.

1. Al respecto ver el capítulo I de este volumen.

Las dos características que hacen del estado una institución singular son, en primer lugar, que tiene el monopolio legítimo de los poderes coercitivos, del que carecen las demás instituciones y, segundo, el hecho de que los ciudadanos, en lo individual o lo social, no pueden evitar pertenecer a él, es decir, el estado posee una notable capacidad de secularización. A la hora de definir el estado surge inmediatamente el nombre de Max Weber (1864-1920), quien no sólo analizó el proceso de surgimiento del estado moderno sino que además formuló una definición de este concepto que, hasta hoy, es la más aceptada en las Ciencias Sociales:

*Definición de estado moderno según Weber*

[El estado es] “una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (Weber, 1964 [1922]: 1060).

El primer elemento fundamental que surge de esta definición de estado es que constituye una asociación política de dominación que reclama el *monopolio legítimo de la coacción* sobre un territorio delimitado. Weber (1987 [1919]: 83) se encarga de aclarar que “La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el estado se vale, pero sí es su medio específico”. El monopolio de la coacción nos remite a lo que Mann (1991a) denominó el *poder despótico del estado*, es decir, la capacidad de llevar adelante acciones sin ninguna negociación o consentimiento previo. Al respecto, resulta relevante destacar, tal como lo hizo O’Donnell (1985), que el estado no es sólo una instancia de dominación sino también una instancia de coordinación de las decisiones colectivas y el agente de los objetivos que trascienden la dimensión individual, los de la comunidad en su conjunto. Estas funciones del estado, como garante y organizador de la dominación social por un lado, y como agente de un interés general por otro, tienden a generar una tensión constante, y a veces difícil de resolver.<sup>2</sup>

2. O’Donnell hace referencia a esta tensión en el marco de su análisis sobre el estado burocrático-autoritario existente en Argentina a fines de la década del ’60. Según el autor, el principal problema que tuvo este estado es que la coerción y la dominación económica se convirtieron en sus únicas bases de legitimación en tanto habían sido eliminadas mediaciones como las de la ciudadanía y la del pueblo que son una base de consenso para el ejercicio del poder en tanto lo vinculan con la existencia de un interés general.

## II. EL ESTADO

El segundo elemento que surge de la definición de Weber es la existencia de una estructura organizacional que concentra los medios materiales de explotación bajo la administración de un cuerpo de funcionarios. Este elemento nos remite a lo que Mann (1991a) denominó el *poder infraestructural* del estado, que es el que le otorga autonomía. Éste se refiere a la capacidad del estado para penetrar la sociedad e implementar efectivamente las decisiones políticas en todo el territorio sobre el cual extiende su dominación. De esta manera, el estado ejerce su poder despótico a través de un sistema administrativo, jurídico, tributario, burocrático y coercitivo que le permite garantizar la dominación sobre un territorio definido. Esta estructura organizacional se encuentra en constante redefinición. De acuerdo a Oszlak (2007 [1978]) los cambios que presenta esta estructura a lo largo del tiempo son la característica más manifiesta del proceso de expansión de las funciones del estado en su intento por abordar nuevas problemáticas sociales: “El origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad” (2007 [1978]: 123). Así, la respuesta más usual que brinda el estado ante el surgimiento de una nueva problemática social es la reconfiguración de su estructura organizacional y la apropiación de recursos que le permitirán abordarla.

Ahora bien, en la definición de Weber el estado es una asociación de dominación cuyo medio específico, aunque no el único, es el monopolio de la coacción sobre un territorio delimitado en base a la concentración de los medios materiales en manos de un conjunto de funcionarios encargados de su administración. Pero la dominación legítima, según Weber, puede ser de distinto tipo. La peculiaridad es que en el *estado moderno* esta dominación se sustenta en el *derecho racional*, el cual está compuesto por un conjunto de normas provenientes del derecho romano orientadas por principios jurídico-formales que guían el accionar del cuerpo burocrático administrativo. La existencia de este conjunto de normas hace posible que se obedezcan las ordenaciones impersonales y objetivas que son legalmente establecidas, favoreciendo así la sistematización de los procesos hacia dentro del estado y evitando la utilización de criterios arbitrarios en base a las relaciones personales. Esta legalidad que provee el derecho racional a las acciones del estado es la base del tipo de *dominación racional legal* que caracteriza al estado moderno.<sup>3</sup>

Para Weber el tipo más puro de dominación racional legal es el que se ejerce a través de un *cuerpo administrativo burocrático*. La relación entre el cuerpo administrativo burocrático y los medios materiales de administración, fundamentales para

3. Weber distingue este tipo de dominación de la dominación tradicional basada en la costumbre (en las tradiciones y en la legitimidad de quienes son señalados para ejercer la autoridad) y de la dominación carismática basada en ciertos dones de gracia personal y en la confianza personal.

el ejercicio de la coacción física y para asegurar una administración continua, determina el tipo de estado. Si los funcionarios son dueños de los medios de administración se trata de un *estado de clases* del tipo patrimonial. Por el contrario, en el *estado moderno* se produce una separación total del cuerpo administrativo de dichos medios, es decir, una separación completa entre el patrimonio público y el patrimonio privado. Es decir, que ni el soldado es dueño del tanque, ni el empleado lo es de la máquina de escribir, ni el presidente de la casa de gobierno.<sup>4</sup> En este sentido, el nacimiento del concepto moderno de estado marcó una ruptura sustancial con la manera anterior de entender la política. En palabras de Alford y Friedlan (1991: 7), “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”.

De esta manera, el estado moderno se caracteriza por la existencia de un *cuadro administrativo burocrático* que guía sus acciones en base a las normas promulgadas por el estado (lo cual implica un conocimiento técnico específico) y que no es propietario de los medios materiales de administración, ni de sus cargos. Asimismo este cuerpo burocrático profesional está conformado por una estructura jerárquica que define competencias rigurosas para cada cargo y a la cual es posible acceder en base a la calificación profesional y ascender en base al mérito o la antigüedad. El trabajo de un burócrata es para Weber una actividad de tiempo completo que es valorada y reconocida por la sociedad y que es remunerada en dinero de acuerdo al rango dentro de la estructura jerárquica. En palabras de Weber:

“La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas ‘modernas’ de asociación en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental.”  
(Weber, 1964 [1922]: 178).

4. Esta distinción tan enraizada en los países desarrollados ha hecho difícil la comprensión por parte de estas sociedades de los golpes de estado que caracterizaron a América Latina durante las décadas del '60 y del '70 en tanto estos fenómenos implicaban la apropiación por parte de las burocracias de los medios materiales de administración.

El cuerpo burocrático profesional del estado ha sido tradicionalmente distinguido del de los políticos. Mientras que la burocracia era vista en el modelo tradicional de la administración pública<sup>5</sup> como el cuerpo del estado abocado a cuestiones administrativas y a la implementación de programas, los políticos eran vistos como los encargados de tomar las decisiones vinculadas al diseño de las políticas. Es importante señalar que esta separación resulta un tanto artificial, pues si bien no se les reconoce a las burocracias una capacidad formal para tomar decisiones, es posible constatar la injerencia que tienen los administradores públicos, tanto de los rangos más altos (técnicos) como de los más bajos (burócratas “de ventanilla”), sobre las políticas públicas.<sup>6</sup>

Ahora bien, las políticas públicas no son el resultado de un mero proceso técnico sino también de un proceso de construcción política en el que salen a la luz las relaciones de poder entre los distintos actores que pretenden influir en el *ciclo de la política pública*. Por ejemplo, la etapa de definición del problema ha sido frecuentemente señalada por la literatura como aquella en la que las relaciones de poder desempeñan un rol central en la competencia por influir en la agenda de los decisores públicos (Subirats, 1989).

### *El ciclo de las políticas públicas*

Como señala Von Beyme (2008), el interés por el estudio de las políticas públicas tuvo su auge a partir de los años '70, cuando comenzó a extenderse la convicción de que el estado es mejor descrito por las políticas que adopta (es decir, por lo que *hace*) antes que por las normas que supuestamente lo definen (lo que *es*). Esto se vincula, como vimos en el capítulo I, con la aparición del enfoque neoinstitucionalista que, a diferencia del viejo institucionalismo, extendía su análisis más allá de las reglas formales. El análisis de las políticas públicas se ha centrado en el estudio del ciclo de formación de las mismas (Aguilar Villanueva, 1996). Si bien este ciclo es meramente una herramienta analítica, resulta provechosa para distinguir los distintos momentos por los que transita una política (aunque no siempre se produce en este orden ni se cumplen todas las etapas): i) definición del problema, ii) diseño, iii) implementación y iv) evaluación. La definición del problema hace referencia a las aristas que son resaltadas de la cuestión que se va a abordar y a la hipótesis que la sustenta; el diseño alude a la definición de objetivos y de un curso de acción que sea coherente con la hipótesis planteada; la implementación constituye todas

5. Ver el capítulo I para una definición de los distintos modelos de administración pública: tradicional, nueva administración pública y gobernanza.

6. Dentro del cuerpo burocrático es posible distinguir entre los técnicos y los burócratas “de ventanilla”. Este término fue acuñado por Lipsky (1996) para referirse a los estratos más bajos del aparato estatal. Mientras que los técnicos son quienes diseñan los programas de forma de alcanzar los objetivos definidos por los políticos, los burócratas “de ventanilla” son quienes implementan los programas y están en contacto directo con los ciudadanos.

las acciones desarrolladas para lograr los objetivos definidos en el diseño, y la evaluación es el momento en el que es posible analizar si se han logrado los objetivos y si se lo ha hecho de manera eficiente.

Otro ejemplo que evidencia que la formación de las políticas públicas es un proceso político lo ofrece a menudo la etapa de implementación en la que se establecen relaciones de poder entre las burocracias y los políticos. A primera vista los funcionarios políticos parecerían contar con los recursos necesarios para incidir sobre las decisiones de políticas: legitimidad formal para tomar decisiones públicas (en tanto son elegidos por la ciudadanía para que la representen), control del presupuesto y control del personal. Sin embargo, las burocracias disponen también de recursos propios para incidir sobre las decisiones, y de hecho lo hacen (Peters, 1999). Los burócratas son amplios concededores de las técnicas y procedimientos administrativos para la implementación de la política y, en consecuencia, pueden moldear el diseño de la política por medio de la definición de lo que es viable y lo que no lo es. Las políticas públicas son entonces producto de un proceso complejo y dinámico de ajuste entre las preferencias políticas y la experiencia procedimental de la burocracia.

Asimismo, las burocracias brindan algunas ventajas en comparación con los funcionarios políticos. Se presentan como apolíticas y eso las aleja de la política partidaria; a su vez, tienen una mayor permanencia y estabilidad, por lo que disponen de más tiempo para la implementación de las decisiones. Por último, desde los niveles más bajos de las burocracias también es posible influir sobre el diseño de la política pública. Los burócratas “de ventanilla”, que conforman los estratos inferiores de las organizaciones burocráticas, son quienes tienen real conocimiento de las condiciones en que las políticas son implementadas. Y las políticas que poseen un alto grado de ambigüedad o de discrecionalidad en su implementación pueden ser moldeadas por las decisiones tomadas por estas burocracias, cambiando de esta manera los objetivos planteados originalmente.

De lo anterior parecería desprenderse que el cuerpo administrativo burocrático es un elemento central (y el más visible) del estado moderno. Pero éste no lo es todo. En este sentido, O'Donnell afirma: “Es un error asimilar el estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del estado, pero no son el estado en su totalidad. El estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio” (O'Donnell, 1993: 262).

## II. EL ESTADO

De esta manera, O'Donnell (2002a) identifica tres dimensiones en su definición del estado. La primera implica que el estado es un *conjunto de burocracias*, a las cuales se les asigna formalmente funciones guiadas por el interés general. La segunda dimensión refiere al estado como un *sistema legal*, es decir un conjunto de reglas y normas jurídicas que ordenan y garantizan las relaciones sociales. En tercer lugar, el estado también pretende ser un *foco de identidad colectiva* para los habitantes del territorio.

Estas dimensiones, según el autor, representan respectivamente las dimensiones de *eficacia*, *efectividad* y *credibilidad* del estado. Es decir, un estado como conjunto de burocracias es eficaz si cumple con “las responsabilidades que le han sido asignadas legalmente”; un estado como sistema legal es efectivo si logra aplicarse en la práctica “a diversas relaciones sociales y a vastas regiones”; y un estado en tanto foco de identidad colectiva es creíble si “la mayoría de la población [...] considera verosímil su pretensión de ser verdaderamente un estado-para-la-nación” (O'Donnell, 2002a: 13).<sup>7</sup>

Luego del análisis hasta aquí desarrollado, estamos en condiciones de ofrecer una definición de lo que entendemos por *estado*, de la cual se desprenden sin duda influencias de Weber y Mann, así como del marxismo en sus múltiples vertientes y del enfoque neoinstitucionalista:

“El estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado (Mann, 1997b: 85). El estado reclama sobre este territorio el ejercicio del monopolio de la coerción física legítima (Weber, 1964 [1922]: 1060), a fin de garantizar un orden que sostiene una multiplicidad de relaciones insertas en una matriz político-social, la cual asigna probabilidades diferenciales a los actores protagonistas de las mismas”.

### II.3. El debate sobre la autonomía del estado

La tradición marxista ha puesto especial énfasis en la discusión sobre la autonomía del estado. Esta discusión alude a si el estado tiene autonomía con respecto a los intereses de clase o se reduce por completo a éstos. Para esta tradición, las políticas son producto de la lucha de clases sociales al interior del estado, de lo cual se deriva

7. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales hace referencia a lo que O'Donnell (1993) ha denominado ‘ciudadanía de baja intensidad’, es decir, regiones (“zonas marrones”) en donde el estado no llega con sus burocracias y su sistema legal y, en consecuencia, existe una privatización del poder en tanto el mismo se rige según procedimientos opuestos a la legalidad del estado nacional.

que los actores estatales carecen de autonomía en tanto actúan determinados por intereses externos. En palabras de Skocpol (1989: 79):

“Los neomarxistas han debatido, sobre todo, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el estado capitalista. Para algunos, el estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases. [...] a nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción. Y así, muchas formas posibles de acción estatal autónoma se descartan por definición”.

Este enfoque trata al estado como una caja negra en la que ingresan las presiones de los actores sociales para luego obtener políticas. El problema que presenta es que no puede explicar por qué el estado responde con ciertas políticas y no con otras y por qué los actores estatales muchas veces llevan a cabo políticas sin una presión directa de los actores sociales.

La reacción a la desaparición del estado como actor en el proceso de elaboración de las políticas públicas y de sumisión a los dictados de la lucha de clases dio lugar al surgimiento de una literatura centrada en la recuperación de la figura del estado para explicar los fenómenos sociales. Esta recuperación estuvo sustentada en una revalorización de la autonomía del aparato estatal y el reconocimiento de la existencia de vínculos entre las agencias estatales y las organizaciones de la sociedad en la definición de las políticas públicas. Por *autonomía*, se entiende la capacidad de los estados de formular y perseguir objetivos que no son un simple reflejo de las demandas e intereses de grupos o clases sociales. Indudablemente, esta capacidad no es una característica constante, sino que varía según las circunstancias históricas y las coyunturas existentes (Skocpol, 1989).

Peter Evans es uno de los autores que en el marco de esta literatura le ha otorgado relevancia a la perspectiva relacional del estado a través del estudio de los estados desarrollistas del sudeste asiático, caracterizados por lo que denominó como *autonomía enraizada*. La autonomía enraizada es, según Evans (1996), la clave de la eficacia de los estados desarrollistas e implica la combinación de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante que vincula al estado con la sociedad a través de canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas. En este sentido, la idea de que la acción eficaz del estado se basa en el aislamiento de sus funcionarios con respecto a las presiones de los grupos y clases de la sociedad no encuentra

## II. EL ESTADO

sustento en el estudio de Evans, quien enfatiza la necesidad de establecer vínculos entre el estado y la sociedad:

“...las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos a favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema”

(Evans, 1996: 557).

## III. Desarrollo histórico del estado moderno

### III.1. Los orígenes del estado moderno

Resulta pertinente aclarar una cuestión que en principio parece obvia pero que no lo es necesariamente: la existencia de un estado, o de *relaciones de poder institucionalizadas*, no es una constante en la historia de la humanidad. Más aún, durante miles de años, o sea la mayor parte del tiempo, los seres humanos vivieron en su condición de cazadores, recolectores, con organizaciones sociales sumamente sencillas y flexibles, en las cuales las relaciones de poder no estaban institucionalizadas ni mucho menos centralizadas.

La idea de estado está íntimamente vinculada con la existencia de una civilización, cuya aparición, de acuerdo a Michael Mann (1991b), es algo que no puede ser atribuido a ninguna característica evolutiva de la especie humana. Sí lo es probablemente la necesidad de pequeños grupos de asentarse. Sin embargo, este fenómeno no provoca inexorablemente el surgimiento de una civilización, ya que la misma implica la presencia de tres instituciones básicas: el centro ceremonial, la escritura y la ciudad (Renfrew, 1972: 13). Mann sostiene que las primeras civilizaciones<sup>8</sup> tuvieron como característica común la aparición en valles fluviales y que las mismas practicaron la agricultura aluvial y de regadío.

Tal revelación cobra significado a partir del argumento que sostiene que la civilización, la estratificación y el estado surgieron como resultado del impulso dado por

8. Nos estamos refiriendo a los sumerios, la civilización del valle del Indo (actualmente Pakistán), la China de los Shang, Egipto, la Creta Minoica, Mesoamérica, la América Andina, todas civilizaciones que tienen como denominador común la presencia de la agricultura aluvial (Mann, 1991b, cap. 4).

este tipo de agricultura. Así, los grupos que se encontraban dispersos en dichas regiones se vieron involucrados en redes debido al incentivo producido por tierras especialmente fértiles que implicaban una mayor inversión de fuerza de trabajo, cooperación con el otro y, fundamentalmente, la generación de un excedente. Justamente, el surgimiento de una autoridad centralizada está asociado a la administración de los esfuerzos arriba mencionados así como a la distribución del excedente producido (Mann, 1991b: 125).

La metáfora que utiliza Mann es la de “jaula social”, en el sentido de que los hombres o grupos de éstos, que previamente a este desarrollo se encontraban dispersos y gozaban de una libertad que atentaba contra toda posibilidad de institucionalizar algún tipo de autoridad, se vieron “enjaulados” en un territorio y en una red de relaciones sociales y económicas. Al mismo tiempo, también concurren en este proceso dos elementos adicionales: la propiedad *cuasi* privada y el estado. El primero de los elementos estuvo claramente incentivado por la fijación territorial y social. De esta manera, la tenencia de tierras vinculada a la familia y/o los clanes se convirtió en un poderoso instrumento de estratificación social. Por otro lado, la fluidez cada vez mayor en los contactos e intercambios, así como la necesidad de una regulación de los mismos, generaron la necesidad y presencia de una autoridad centralizada, la cual en un primer momento fue ejercida por los mismos templos que tenían una función mucho más social que religiosa (Mann, 1991b: 127-132).

El desarrollo de estas formas de autoridad centralizada llevó en el mundo antiguo a la coexistencia de dos tipos de estado: los grandes imperios (como el Imperio Romano) y las pequeñas ciudades-estados (como las *polis* griegas).<sup>9</sup> Mientras que los primeros se caracterizaban por tener una importante fortaleza militar pero con un bajo nivel de integración y lealtad de sus habitantes, las segundas se caracterizaban por un mayor nivel de vulnerabilidad en cuanto a los ataques de los que eran víctimas pero disponían de un mayor nivel de cohesión (Strayer, 1970).

Sin embargo, los orígenes del estado moderno no se encuentran en ninguno de estos dos tipos de estado sino en el período que se extendió entre el siglo XII y el siglo XIV en Europa occidental. Durante este período en algunas partes de esa región se conformó un sistema de gobierno (*ständestaat* en su expresión en alemán) basado en la representación de distintos cuerpos colectivos (estamentos) que combinaba el poderío militar de los imperios y el alto nivel de lealtad e identidad de las ciudades-estado. Este sistema coexistió de manera desigual con la forma de gobierno que primó en Europa occidental luego del quiebre del imperio romano de occidente: el feudalismo.<sup>10</sup>

9. Para un mayor desarrollo sobre las *polis* griegas como forma de gobierno ver el capítulo III de este volumen.

10. El feudalismo, que tiene su origen en las relaciones personales de mutua lealtad entre el jefe y sus asociados que primaron en las tribus germánicas, fue instituido como forma de gobierno por el Imperio Carolingio (751-987) a fin de mantener la unidad de su sistema político en el marco de un contexto caracterizado por la irregularidad e

## II. EL ESTADO

Este sistema de estamentos europeo surgido en el siglo XII, aunque de escasa difusión, sentó las bases para el posterior desarrollo del estado moderno: la existencia de entidades políticas de carácter duradero que se extendían sobre un territorio y una población delimitados; la lealtad hacia el estado, que comenzó a primar sobre otro tipo de lealtades de tipo familiares, comunitarias o religiosas; se establecieron nuevas formas de relaciones políticas no mediadas por lealtades personales sino institucionalizadas a través de organizaciones financieras y judiciales permanentes, al tiempo que se generó un cuerpo de administradores profesionales (Strayer, 1970). Sin embargo, este sistema de gobierno siguió sufriendo la principal debilidad del feudalismo: la dispersión del poder entre distintas entidades políticas. Sólo en la última etapa de este período comenzó a delinearse la idea de soberanía, que implicó el reconocimiento del gobernante como la figura sobre la cual se concentraban las prerrogativas políticas vinculadas a la elaboración y aplicación de la ley (Poggi, 1990) y que más tarde permitió la concentración del poder en el monarca.

A continuación nos concentraremos en la evolución histórica y características de los diferentes tipos de estado de la modernidad: el Estado Absolutista, el Estado Liberal, el Estado de Bienestar y el Estado en la Era Global. Aunque estos tipos de estado se corresponden con determinados períodos históricos, resulta importante resaltar que los mismos no son más que *tipos ideales* en base a los cuales es posible realizar un ordenamiento analítico de la realidad.

### *Tipos ideales*

Un tipo ideal está conformado por una acentuación parcial de uno o más puntos de vista y por la síntesis de varios fenómenos individuales concretos que son ordenados, de acuerdo a estos puntos de vista, en una construcción analítica unificada. Weber (1949) enfatiza que los tipos ideales son una mera construcción mental, una utopía, que no puede ser encontrada empíricamente en la realidad y que por ello mismo no es posible esperar que encajen perfectamente en el mundo real. En este sentido, los tipos ideales son modelos contra los cuales contrastar la realidad en cada caso específico, analizando en qué medida estos modelos se aproximan o divergen de la misma.

---

inseguridad de las comunicaciones, una economía no monetaria que imposibilitaba el financiamiento de un aparato de gobierno centralizado y la necesidad de orientar las tareas de gobierno hacia el ámbito militar ante el peligro de constantes invasiones (Poggi, 1978). El feudalismo se caracterizó por la existencia de estructuras señoriales que poseían poder sobre determinados territorios donde establecían una relación de vasallaje con los pobladores. Había una suerte de acuerdo (muy asimétrico) de contraprestaciones entre el señor y sus vasallos. El señor se constituía en una autoridad política, religiosa, militar y económica en los territorios que se encontraban bajo su control y brindaba protección y acceso a una porción de tierra, a cambio de obediencia y beneficios económicos. De esta manera, los señores feudales comenzaron a adquirir un mayor nivel de autonomía, generando una imparable dispersión de poder.

### III.2. El Estado Absolutista

El estado moderno logró constituirse por completo cuando se inició un *proceso de expropiación* de los medios de coerción y de administración que se encontraban bajo el control de distintas asociaciones políticas (señores feudales, ciudades autónomas y algunas diócesis y órdenes religiosas). En palabras de Weber (1964 [1922]: 1059):

“[El desarrollo del estado moderno] se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores [privados] de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase”.

A este proceso de expropiación de los medios de coerción y de administración, es necesario agregar el de expropiación de los medios de legalidad y de sentencia judicial. Al respecto, O'Donnell (2002a: 17) señala que “varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso fueron progresivamente anulados, absorbidos o marginalizados por la legislación emanada desde el centro político” lo cual derivó en una creciente homogeneización de la legalidad estatal. El surgimiento de esta igualdad formal fue producto del interés por lograr un mayor nivel de cohesión en los territorios así como también del interés por obtener mayor previsibilidad de las decisiones administrativas, imprescindible para el desarrollo de actividades comerciales, las cuales a su vez fueron estimuladas por la acuñación de una moneda común dentro del territorio (Axtman, 1990).

De esta manera, los medios materiales de coerción y administración quedaron bajo el control de un poder central, al tiempo que se fueron eliminando distintos tipos de derecho existentes para conformar un conjunto de normas bajo los principios del derecho romano. Así, entre los siglos XVI y XVII, la monarquía absoluta se transformó en el tipo de gobierno predominante en Europa y conllevó la destrucción de las formas medievales de organización política, como las ciudades-estado libres. El surgimiento de los estados absolutistas en realidad obedeció más a factores militares y económicos que a motivos políticos. En este sentido, la monarquía absoluta brindó a la naciente burguesía cierto “orden” que la nobleza feudal no podía ofrecerle. El rey, por su parte, encontró en la burguesía una fuente de financiamiento alternativa, evitando de esta forma los controles que la nobleza le imponía a cambio.

En la misma dirección, Pierangelo Schiera (1991: 565) señala en el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio que el estado moderno

“es el paso del ‘señorío terreno’ a la ‘soberanía territorial’, [...] surgiendo de la transformación social inducida y gestionada por la incipiente burguesía, en vías de encontrar el propio espacio exclusivo de acción en las cosas del mundo, siempre más separadas de las

del Cielo y, por tanto, siempre más necesitadas de los regímenes de seguridad inmediatos y actuales, más que los juicios morales y de promesas ultraterrenas; no es casual que fuera precisamente el ‘tercer estado’ el que ofrecía al príncipe, en su mayor parte, los ‘ayudantes’ de los que se sirvió para fundar teóricamente y aplicar concretamente su nueva soberanía”.

Son ejemplos de este poder absoluto Felipe II en España, Enrique VIII en Inglaterra y Luis XIV en Francia. Las monarquías absolutas concebían el poder como de origen divino. La característica de esta forma de organización política es la fuerte concentración de poder en la persona del monarca, que sólo respondía por sus actos ante Dios. En el caso de Francia, por ejemplo, esta concentración del poder se observó en el surgimiento de los *intendants* como representantes del rey en las provincias, en reemplazo de los antes poderosos gobernadores de la nobleza. El ejemplo clásico de poder absoluto es Luis XIV, a quien se le atribuye la famosa frase “El estado soy yo”.

Como un aporte sustancial a la fundamentación teórica del poder absoluto debemos citar a Thomas Hobbes (1588-1679), quien rompió con la línea clásica de sustento divino de la monarquía absoluta,<sup>11</sup> y defendió el poder absoluto, no en nombre de derechos sobrenaturales en manos de los reyes sino en defensa de los intereses de los individuos, fundamentalmente de la posibilidad de mantenerse en paz y con vida.

Para justificar la existencia del poder absoluto, desarrolló una hipótesis lógica, que denominó *estado de naturaleza*. Esta hipótesis plantea cómo sería la vida entre los hombres de no existir leyes ni contratos que regulasen sus relaciones y un poder externo que las hiciera cumplir. La concepción del hombre en Hobbes lo lleva a describir esta situación como “un estado basado en las pasiones” que deriva en “una guerra de todos contra todos”, pues cada uno, por obtener algo de seguridad personal, termina atacando a los demás:<sup>12</sup>

“De este modo señalo, en primer lugar, como inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa solamente en la muerte. Y la causa de esto no siempre es que un hombre espere un placer más intenso del que ha alcanzado, o que no llegue a satisfacerse en un moderado poder, sino que no pueda asegurar su poderío y los fundamentos de su bienestar actual, sino adquiriendo otros nuevos”  
(Hobbes, 1998 [1651]: 79).

11. La doctrina política de Hobbes se encuentra contenida en su obra titulada *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, 1998 [1651].

12. Cabe destacar que Hobbes escribe en una época de guerra civil donde su realidad histórica se parece bastante al estado de naturaleza que él describe. Por otra parte, se le podría cuestionar en qué medida la descripción del “hombre en estado natural” que él realiza no está minada de comportamientos propios de hombres ya socializados en un tipo particular de sociedad.

El estado surge, según Hobbes, a partir de un contrato realizado entre los individuos. Constituye la suma de los intereses particulares y es el fundamento de la propiedad. No existe diferencia entre la esfera pública y la privada, ya que las relaciones privadas están en conflicto permanente sin el estado. Los individuos aceptan renunciar a sus derechos en la medida en que todos lo hacen. Es una opción de la razón, un egoísmo calculador el que lleva al hombre al contrato y a la sociedad. No existen limitaciones externas al poder absoluto, de lo contrario no sería tal; las únicas limitaciones parten de la propia razón y conciencia del soberano.

La postura de Hobbes se sitúa en los comienzos de la moderna preocupación por la necesidad de establecer tanto la libertad del individuo como el poder necesario para que el estado garantice el orden social y político. De acuerdo a Held (1992a: 68-69), ésta es una contribución decisiva a la formación de la tradición liberal, aunque destaca que:

“[...] se trata de una contribución que combina, al igual que el pensamiento de Maquiavelo, elementos profundamente liberales y aliberales. Es liberal porque Hobbes estaba interesado en descubrir las circunstancias mejores para que la naturaleza humana encontrase su expresión; en explicar u obtener la forma más adecuada de sociedad y Estado en relación con un mundo de individuos ‘libres e iguales’; y por enfatizar, de una forma nueva, la importancia del consentimiento en el establecimiento de un contrato o pacto, no sólo para regular los asuntos humanos y para garantizar un margen de independencia y elección en la sociedad, sino también para legitimar, es decir justificar, dicha regulación. Sin embargo, la postura de Hobbes es también bastante aliberal; sus conclusiones políticas enfatizan la necesidad de un Estado virtualmente todopoderoso para crear las leyes y asegurar las condiciones de la vida social y política. Hobbes no estaba en realidad pidiendo a sus propios compatriotas que hicieran un contrato; él les estaba pidiendo que reconocieran la naturaleza razonable de las obligaciones que se derivan, si se supone que se ha hecho dicho contrato. Su concepción de estas obligaciones inclinó la balanza drásticamente entre las demandas del individuo, por un lado, y el poder del Estado, por otro, a favor de este último. Se estableció el poder soberano del Estado moderno, pero la capacidad de los individuos para una acción independiente –a excepción, debe ser señalado de nuevo, de los ciudadanos, hombres ‘con alta posición’ y propiedades sustanciales– se veía radicalmente comprometida. Hobbes intentó defender una esfera libre de las interferencias del Estado en las que el intercambio, el comercio y la familia patriarcal pudieran prosperar: la sociedad civil. Pero su obra fracasó, en último término, en la correcta articulación de los principios o las instituciones necesarias para delimitar la acción del Estado”.

### III.3. El Estado Liberal<sup>13</sup>

Al referirnos al Estado Liberal resulta oportuno aclarar que entendemos por *liberalismo* a aquel movimiento cuestionador del poder absoluto y de sus pretensiones divinas, que propugnó restringir los poderes del estado y defender los valores de la tolerancia y el respeto por la vida privada, y que fue defensor de los estados constitucionales, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitivo.

Retomando el relato histórico, los nacientes sectores burgueses<sup>14</sup> había aceptado la existencia de un poder absoluto en tanto lo creyeron necesario para la defensa de sus intereses económicos. Pero comenzó a variar su posición cuando algunas medidas del Estado Absoluto, como el mercantilismo o el impulso a las guerras religiosas, pusieron trabas al desarrollo del mercado. Debido a que al Estado Absoluto le estaba permitido actuar en forma discrecional, y por lo tanto no previsible, su accionar empezó a entrar en contradicción con los intereses de estos sectores. Estas contradicciones se fueron tornando incompatibles hasta que se hizo necesario el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el estado y la sociedad civil.

Esa nueva relación estuvo enmarcada en el *constitucionalismo*, a partir del cual la burguesía ya no debió competir por los favores del poder absoluto. Inglaterra fue el país donde primordialmente se desarrolló tal discusión. Uno de los principios del Estado Liberal es la *teoría de la división de poderes*, pues la seguridad de los derechos requiere que la ley sea independiente y superior, y esto sólo puede estar garantizado por un poder judicial independiente del Ejecutivo (Poggi, 1990: 54). Así pues, el accionar de toda la maquinaria estatal debía estar controlado por la ley.

Mientras Hobbes se presenta como un defensor del estado absolutista y plantea puntos de vista novedosos que serán retomados por el liberalismo, John Locke (1632-1704)<sup>15</sup> marcó el comienzo de la tradición constitucionalista liberal. La diferencia central entre la época en que escribe Hobbes y la de Locke se encuentra en que en la del primero las nacientes burguesías nacionales se sentían protegidas por el Leviatán, mientras que en la época de Locke ya se creen lo suficientemente fuertes como para poseer por sí mismas el poder.

Locke también hace referencia al estado de naturaleza, pero a diferencia de Hobbes, se trata de un estado pacífico, donde existirían diversos derechos entre ellos el de la propiedad privada. En este sentido, Locke expresó el ideal de los sectores burgueses

13. El desarrollo de la primera parte de este apartado se basa en el libro de Gianfranco Poggi, *The State. Its nature, development and prospects* (1996).

14. En esta sección hacemos referencia a la burguesía como el actor social que se encontraba abocado a las actividades comerciales. Sin embargo, resulta necesario aclarar que este actor social no era un todo homogéneo sino que se encontraba dividido por distintas facciones con intereses divergentes.

15. Ver Locke, 1941 y 2002.

en tanto el poder del estado se expresaba en el poder legislativo y estaba limitado por los derechos naturales. Estos son un sistema de normas inherentes a los individuos y distinto del constituido por las normas establecidas por el estado (derecho positivo). De acuerdo al *iusnaturalismo*, el derecho natural es anterior y superior al derecho positivo. Para Locke, el objetivo de la política era proteger los derechos de propiedad en sentido amplio, esto es, la vida, la libertad y los bienes:

“El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad [...] doy el nombre general de ‘propiedad’ [...] a sus vidas, libertades y haciendas”  
(Locke, 1941: 79).

A partir del Estado Liberal nace un ámbito específico para la sociedad civil. Se profundiza el interés por la nueva relación estado-sociedad. Ésta es sólo concebible a partir del advenimiento del capitalismo, ya que el mismo plantea la disociación entre una esfera de lo social y otra de lo político, un lugar de la estratificación social y otro de la dominación política. Antes del capitalismo, la pertenencia a un determinado estrato social implicaba cierta condición jurídico-política. Puede ser empíricamente verdadero sostener que en el capitalismo también se da esta correlación, pero en el sistema precapitalista esto no sólo era empíricamente posible sino que estaba también jurídicamente establecido. El surgimiento del capitalismo es temporalmente posterior al del estado moderno, pero ambos implican la aparición de la sociedad civil como una esfera autónoma. La forma jurídica es el estado nacional y el sujeto de este estado ya no será un grupo, una corporación, ni estamento alguno, sino el ciudadano, un individuo titular de derechos.

De esta manera, el Estado Liberal se presenta como un tipo de organización política perfectamente compatible con el capitalismo. Se plantea una sociedad de individuos libres que compiten en el mercado por su bienestar, en el marco de una democracia restringida. En la visión liberal, el estado cumple una finalidad negativa: remover los obstáculos para la autonomía de los mercados. Esta visión está basada en el modelo clásico elaborado por Adam Smith (1723-1790),<sup>16</sup> quien centra su análisis en la idea de la mano invisible y en un modelo de sociedad en que si cada hombre lucha en forma egoísta por conseguir su bienestar particular, se logrará por un “efecto cascada” el bienestar de toda la comunidad.

De todos modos, se reconocía al estado, además de este papel de garante externo de la situación, un papel activo en ciertas áreas, como el desarrollo de infraestructura, la apertura de nuevos mercados a través de la colonización, la solución de los problemas del crecimiento urbano, entre otras.

16. Ver Smith, 1990 [1776].

### III.4. El Estado de Bienestar

Cuando se habla del Estado de Bienestar generalmente se lo asocia con las transformaciones que sufrió el aparato estatal a partir de la crisis de 1930 y fundamentalmente con el auge de las políticas económicas keynesianas que dominaron el mundo desde fines de la segunda guerra mundial. Pero, en realidad, podemos encontrar los orígenes del Estado de Bienestar mucho antes de John Maynard Keynes (1883-1946).

Sería interesante, dadas las constantes confusiones, remarcar las diferencias entre el Estado de Bienestar (EB) y el Estado Keynesiano (EK):

“En primer lugar, mientras el keynesianismo o el EK significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y una respuesta a las crisis recurrentes por ésta producidas, el EB ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión. Segundo, las causas que los originaron son diferentes: el EB respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el EK lo hizo a determinantes de naturaleza fundamentalmente económica. En tercer lugar, mientras los instrumentos típicos del EK son flexibles, para poder ser utilizados anticíclicamente, las instituciones del EB están caracterizadas por su rigidez, ya que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población. Cuarto, el EK opera en el campo de la inversión y la producción, mientras que el EB lo hace en el terreno de una redistribución que pretende permitir el acceso de amplios sectores de la población al consumo de bienes y servicios”

(Isuani, Lo Vuolo y Tenti, 1991: 9).

El origen del EB se encuentra en el siglo XIX, cuando se hizo evidente que el libre juego del mercado, lejos de satisfacer las demandas de todos los individuos, producía una polarización creciente de la sociedad sobre la base de una gran desigualdad. Esta desigualdad entró en contradicción con los principios filosóficos de las revoluciones burguesas.

El fin del feudalismo y la emergencia del capitalismo modificaron sustancialmente las relaciones sociales. En el feudalismo existía una responsabilidad de los señores sobre sus vasallos por la cual debían protegerlos a cambio de trabajo y lealtad. En el capitalismo, a partir del surgimiento del trabajador formalmente libre, se planteó una situación de responsabilidad personal. En consecuencia, durante el siglo XIX se produjo un crecimiento de los conflictos sociales, que llegaron a convertirse en olas revolucionarias. Tales conflictos tuvieron su base en estas fuertes contradicciones sociales.

Es en Alemania donde podemos situar el origen histórico del EB. El canciller Otto von Bismarck (1815-1898), como forma de canalizar los reclamos obreros que eran la base social del Partido Socialdemócrata Alemán (el partido socialista más

grande y organizado de Europa en ese momento), implantó el seguro social, fenómeno que implicó una ruptura con las anteriores políticas de beneficencia: en primer lugar, porque estaba dirigido al asalariado y, segundo, porque tenía características automáticas, evitando así la discriminación. De esta manera, Bismarck propuso una política social inclusiva, mientras intentaba reprimir el desarrollo electoral de este partido obrero.

A la cuestión del aumento en los decibeles del conflicto social debemos sumar un hecho novedoso en la vida política: la progresiva ampliación del derecho de sufragio que se inauguró a partir del Acta de Reforma de 1832 en Inglaterra. El Acta de Reforma puede situarse como el momento de nacimiento de los partidos políticos como tales.<sup>17</sup> Los partidos, a medida que se ampliaba la base del sufragio, fueron transformando sus políticas buscando apoyos políticos y legitimación. Esta última aclaración es la que permite entender por qué el EB fue desarrollado por fuerzas políticas de tan diferente orientación ideológica.

Por su parte, el EK surgió a partir de la crisis de 1930 y se desarrolló recién después de la segunda posguerra. Su objetivo central era regularizar el ciclo económico y evitar nuevas crisis como la vivida, a través de la utilización en forma discrecional de la política fiscal, monetaria o crediticia. Es posible afirmar que el keynesianismo vino a ocupar un espacio vacío. Los partidos socialistas, que a partir de la década de 1930 se vieron en posición de acceder al gobierno en el marco del capitalismo, se encontraron con que ni Marx ni ninguno de sus teóricos habían previsto esta situación. Al no tener una política económica para desarrollar, adoptaron el keynesianismo, que les brindó una receta que dio muy buenos resultados en las urnas y que benefició objetivamente la incorporación al consumo y, de esta manera, al mundo capitalista, de los sectores asalariados a los cuales ellos representaban.

El establecimiento del *Estado de Bienestar Keynesiano (EBK)*, la forma keynesiana que adoptó el EB a partir de 1930, significó el fin de las políticas del *laissez faire* y la creación de una economía mixta en la que la lógica del mercado y de la ganancia individual fuera moderada por otra que tuviera en cuenta el interés de la colectividad. Este fenómeno se conoce como el pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. En el capitalismo individualista el estado desempeñaba una tarea de guardián de la propiedad privada y del orden público, mientras que el EBK incorporó valores de justicia distributiva.

En su origen, el EB tuvo como objetivo garantizar ciertos niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación a los sectores más desprotegidos, no como beneficencia sino como derechos (Regonini, 1991: 551). Si bien éste fue el objetivo general que caracterizó a todos los Estados de Bienestar, en cada país se conformaron distintas configuraciones institucionales, según la particular articulación

17. Ver el capítulo VI de este volumen, sobre los partidos políticos.

existente entre el estado, el mercado y la familia para compartir el riesgo individual en cada sociedad.<sup>18</sup>

### *Los tipos de EBK*

La literatura sobre estados de bienestar reconoce ampliamente la clasificación desarrollada por Esping-Andersen (1990) que estableció tres tipos de EBK: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata. Los *EBK liberales*, propios de los países anglosajones, se caracterizaron por impulsar el mercado, se limitaron a la protección de la pobreza y desarrollaron servicios sociales limitados. Los *EBK corporativos*, propios de los países de Europa continental, desplazaron al mercado como proveedor de bienestar, generaron un fuerte impacto redistributivo y otorgaron extensivos beneficios, pero distribuidos selectivamente en tanto la posición en el mercado de trabajo es determinante para acceder a las prestaciones y los beneficios dependen de la contribución. Por último, los *EBK socialdemócratas*, propios de los países escandinavos, se caracterizaron por el principio de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales a través de servicios y beneficios de alto nivel.

El EBK se transformó en el motor de la economía a través del gasto público y pasó a ocupar un lugar central en su agenda el logro del pleno empleo. Se desarrollaron en forma impresionante todas las actividades sociales, fundamentalmente las relacionadas con los servicios educativos, de salud y las políticas de vivienda. Este aumento del gasto público se financió sobre la base de una estructura impositiva de tasación progresiva, aunque dicho punto es el que mayores debates ha suscitado entre los analistas.

Una novedad importante producida por el EBK fue la modificación de las relaciones laborales. El sindicato pasó de ser una organización ilegal y perseguida a convertirse en el interlocutor legal con el cual los empresarios debían negociar las condiciones de trabajo en el marco de la legislación laboral existente. De esta manera, el EBK constituyó, durante un tiempo, una solución a la tensión entre capitalismo y democracia en tanto institucionalizó un acuerdo de clases: los trabajadores debían tomar en consideración la rentabilidad en tanto la misma permitía garantizar el futuro empleo y el incremento de los ingresos, y los capitalistas debían tomar en consideración los salarios y el costo de mantenimiento del estado de bienestar en tanto los mismos permitían garantizar tanto una demanda sostenida como una clase trabajadora sana. En palabras de Offe (1982: 135):

18. Según Isuani (2005), el estado de bienestar argentino tiene un sesgo corporativo en tanto la cobertura de seguridad social está basada en las contribuciones obrero-patronales-estatales. Sin embargo, el autor destaca que la política social argentina también cuenta con sistemas de prestaciones basados en el concepto de ciudadanía, como el sistema público de educación.

“El estado asistencial ha servido como la más importante fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas en el período siguiente a la segunda guerra mundial. En lo fundamental, esta fórmula pacificadora consiste en primer lugar, en la explícita obligación del aparato estatal de proveer asistencia y apoyo (en dinero o en prestaciones) a aquellos ciudadanos que sufren de necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad de mercado; esta asistencia es provista bajo el aspecto de derechos legales concedidos a los ciudadanos. En segundo lugar, el estado asistencial está basado en el reconocimiento del rol formal de los sindicatos de los trabajadores tanto en la redacción de los contratos colectivos de trabajo como en la formación de las políticas públicas. Se considera que estos dos componentes estructurales del estado asistencial limitan el conflicto de clase y lo mitigan, equilibrando el poder asimétrico del trabajo y de capital y, como consecuencia de ello, superando las condiciones de lucha disgregante y de contradicciones que constituyen la característica más conspicua del estado preasistencial o del capitalismo liberal. Resumiendo, el estado asistencial ha sido celebrado a lo largo del período posbélico como la solución política de las contradicciones sociales”.

A partir de la década del `70 comenzó a hacerse evidente una *crisis del EBK*. Los indicadores económicos empezaron a mostrar una declinación en la producción y el empleo y se inició un momento novedoso en la economía de los países centrales: la simultaneidad de recesión e inflación (o “estanflación”). El elemento detonante fue la crisis económica generada por el aumento de los precios del petróleo y la crisis fiscal que prosiguió agravada por los cambios demográficos ocurridos que derivaron en una población más envejecida y por ende con una menor proporción de contribuyentes. Pero una vasta literatura ha asignado las causas de esta crisis a un proceso endógeno a la dinámica del EBK. O’Connor (1984) señala que consistió en una *crisis de acumulación*, es decir, una baja en el proceso de inversión, situación absolutamente diferente a la vivida en los años `30, cuando se trató de una crisis de sobreacumulación o subconsumo.

Uno de los argumentos frecuentemente utilizados para explicar esta crisis de acumulación se basó en el aumento creciente del gasto social por parte del estado. Es decir, el proceso de redistribución del capital al trabajo habría generado una reducción del excedente disponible en manos de los capitalistas para destinar a inversiones. Sin embargo, el hecho de que gran parte del gasto social surgiera del salario de los trabajadores refuta las críticas efectuadas al EBK como mecanismo de reducción del excedente para inversión (Isuani, Lo Vuolo y Tenti, 1991).

#### *El retroceso del EBK*

A partir de la crisis del EBK en los años `70 surgió una literatura sobre el retroceso del mismo en Europa. Este proceso quedó evidenciado en los sistemáticos recortes realizados

a distintos programas sociales que habían sido el eje del estado benefactor tales como los subsidios de desempleo, los seguros por enfermedad y los seguros por accidentes laborales. La *teoría de los recursos de poder* sostuvo que el rol de las clases socioeconómicas en el conflicto redistributivo era fundamental para explicar el retroceso del EBK. En este sentido, Korpi (2003) resaltó dos factores explicativos fundamentales que influyeron fuertemente en el grado de retroceso: la política partidaria y el tipo de instituciones del EBK. Con respecto al primer factor, los países que durante este período tuvieron gobiernos conformados por partidos de izquierda presentaron un menor nivel de recortes al gasto social que los países que tuvieron gobiernos conformados por partidos de centro y de derecha. Por su parte, el segundo factor alude a la idea de que los países que desarrollaron instituciones del EBK que lograron estructurar y organizar los intereses de los ciudadanos adversos al riesgo presentaron un menor nivel de recortes en los programas sociales.

Otras argumentaciones, provenientes desde una perspectiva más cercana a la derecha del espectro político, sostuvieron que la crisis de acumulación se produjo por la existencia de pleno empleo y de una “excesiva” legislación laboral que desincentivaron tanto al trabajo como la inversión. Esta crítica se corporizó principalmente en la *ideología neoliberal* que se basó en el desarrollo teórico de economistas de la Escuela de Chicago como Friedrich von Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2006). Hayek (1944) aseguró que la regulación del mercado era un atentado contra la libertad individual y definió al Estado de Bienestar de fines de la segunda guerra mundial como un estado opresivo e intervencionista que necesariamente se convertiría en un estado totalitario. Sobre estas bases, la ideología neoliberal que predominó a partir de los años '80 sostuvo que la solución se encontraba en una vuelta al mercado, aconsejando reducir el aparato estatal.<sup>19</sup>

### III.5. El Estado en la Era Global

El mundo ha cambiado sustancialmente desde los años '80 a esta parte. Diversos autores señalan conceptos tales como *posmodernidad*, *segunda modernidad*, *globalización* o *sociedad de la información*, como características propias de esta nueva era.<sup>20</sup>

19. Los casos paradigmáticos de implementación de esta ideología corresponden a los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989). Aunque con diversos resultados, ambos gobiernos abandonaron como principal objetivo macroeconómico el pleno empleo y orientaron sus políticas hacia el control de la inflación, el recorte del gasto público, la desregulación del mercado de trabajo y la reducción del estado.

20. Para el desarrollo de estos conceptos consultar Beck, 1998; Castels, 1997; Giddens, 1999, 2000a, 2000b; Gray, 2000; Habermas, 2000 y Lechner, 1998.

Aquí utilizaremos el planteo de Beck, quien define el fenómeno como “radicalización de la modernidad”, en el que una de sus características salientes es la globalización. Al respecto, y siguiendo con su argumento, la globalización no es sólo un fenómeno económico,<sup>21</sup> sino que significa que no “podemos concebir a la sociedad como un contenedor organizado estatalmente”. Al mismo tiempo, dicha radicalización implica mayor individualismo y, por otro lado, la aparición de las crisis ecológicas como crítica a la racionalidad del industrialismo (Beck, 2001: 14).<sup>22</sup>

En este sentido, los cambios fueron en varios órdenes y niveles. En primer lugar, nos encontramos en un mundo en el que las distancias se han acortado, producto fundamentalmente de los profundos cambios tecnológicos. Estos cambios posibilitaron no sólo una mayor fluidez en los movimientos de bienes y mercancías a nivel mundial sino, y sobre todo, la circulación a grandes velocidades del capital financiero, lo que genera importantes modificaciones en los modos de acumulación (Castels, 1997).

Por otro lado, los cambios en el mundo del trabajo provocaron transformaciones en los sistemas de estratificación social. Nos referimos al desarrollo cada vez mayor de los sectores de servicios y la pérdida de centralidad relativa del mundo industrial. Esta situación fomentó nuevas fragmentaciones al interior de los sectores subalternos. Al mismo tiempo, esto se combina con niveles cada vez mayores de individualismo así como con la aparición de nuevas problemáticas que cruzan transversalmente los conflictos constitutivos de la sociedad industrial: la ecología, el género, etcétera. Este panorama implica que a las críticas de los sectores asociados al capital respecto del EBK, se suma la erosión a la legitimidad de estas instituciones en tanto las mismas comienzan a ser visualizadas como generadoras de pérdida de autonomía por parte del individuo (Lipovetsky, 1998 [1983]).

Como ya hemos señalado, estos cambios implicaron la crisis del EBK y el cuestionamiento del espectro de políticas asociadas a este último. La conclusión acerca del impacto negativo de las políticas keynesianas sobre el crecimiento económico en un contexto de estancamiento e inflación, pusieron al mismo tiempo en jaque el papel que debía desarrollar el estado. Fundamentalmente, las características de la nueva matriz social posibilitaron la radicalización de las *políticas neoliberales*. El neoliberalismo veía en las intervenciones del estado un obstáculo para el desarrollo económico y social y, en este nuevo contexto, sus defensores impulsaron una fuerte reducción del estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad, por ejemplo a través de políticas de privatización. Esta radicalización de las políticas neoliberales y

21. Beck (1998) denomina “globalismo” a los intentos de reducir la globalización a un fenómeno exclusivamente económico.

22. En el mismo sentido se expresa Giddens al plantear que la universalización “no es sólo un fenómeno económico” sino una “compleja mezcla de procesos que actúan frecuentemente de modo contradictorio, por lo que se producen conflictos, desconexiones y nuevas formas de estratificación” (2000: 14).

el abandono de las políticas keynesianas llevaron a un retraimiento del Estado de Bienestar en el mundo, que se plasmó en el aumento de los niveles de desempleo y en la precarización del trabajo.

Una de las principales discusiones desarrollada a partir de la denominada retracción del Estado de Bienestar surgió alrededor del proceso de integración económica. Por un lado, se encuentran las voces que plantean que el proceso de globalización ha diezmando la capacidad de acción de los estados nacionales debido a las presiones competitivas sobre el comercio, la multinacionalización de la producción y la integración de los mercados financieros. Susan Strange, desde esta posición, sostiene que “la autoridad de los gobiernos de todos los estados, grandes y pequeños, fuertes y débiles, se ha debilitado como resultado del cambio tecnológico y financiero y de la acelerada integración de las economías nacionales en una sola economía de mercado global” (Strange, 1996: 14). En definitiva, el argumento se desarrolla alrededor de la idea de que los estados han perdido su capacidad de control sobre la implementación de políticas públicas dentro de sus límites territoriales, especialmente sobre las políticas redistributivas en tanto deben priorizar el nivel de competitividad de sus países.

La posición que afirma la pérdida de centralidad del estado se sustenta en una serie de fenómenos recientes en el marco del nuevo orden global: 1) el retiro del estado como actor central de los procesos económicos y su vuelta al cumplimiento de la función de gendarme previa al consenso keynesiano (Vilas, 2000); 2) la aparición y conformación de los bloques regionales (Unión Europea, Nafta, Mercosur); 3) el surgimiento de fenómenos asociados a las crisis de identidad nacionales como el terrorismo y el fundamentalismo; 4) este último punto resalta la aparición de nuevos conflictos con características distintivas: las guerras ya no son entre naciones necesariamente, sino que en muchos casos los estados confrontan contra enemigos que no tienen ninguna base territorial o bien responden a identidades de tipo religioso practicadas en forma fundamentalista.

Por su parte, existen posiciones que, aunque reconocen los efectos y restricciones impuestos por el proceso de globalización, sostienen que este proceso de integración no es determinante sobre la capacidad y autonomía de los estados. En este sentido, Held (1999) afirma que existen muchas razones para dudar de los argumentos que sostienen que los estados están siendo eclipsados por el proceso de globalización, al tiempo que resalta los impactos diferenciales que tiene la globalización sobre la soberanía y autonomía de los estados:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del estado; en realidad, está transformando las condiciones de ejercicio del poder del estado. [...] El impacto de la globalización es mediado significativamente por la posición que tiene un estado en las jerarquías políticas, militares y económicas globales; sus estructuras económicas y políticas locales; el patrón institucional de la

política local; y las estrategias específicas de los gobiernos, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización” (Held, 1999: 441).

*El impacto de los procesos de integración sobre las capacidades del estado*

Scharpf (2000) analizó cómo distintas instituciones afectan la evolución de los Estados de Bienestar europeos en el marco de una nueva era de globalización y de formación de la comunidad europea. Al respecto, el autor afirma que el proceso de integración económica ha tenido impactos sobre la capacidad de los estados en tanto ha restringido, debido a los contextos de mayor movilidad del capital y de mayor competencia impositiva, la posibilidad de implementar políticas que anteriormente éstos ponían en práctica. Sin embargo, para este autor los impactos dependen de las instituciones existentes, en particular, de las estructuras de empleo, de las estructuras de impuestos y de los beneficios ofrecidos por el Estado de Bienestar. En este sentido, los países que tienen altas tasas de empleo en el sector público o en el sector privado de servicios protegidos, que disponen de una estructura fuerte de impuestos para financiar la seguridad social y que tienen un alto gasto en seguridad social o que estimulan la inserción en el mercado de trabajo de las personas sin empleo (políticas de *workfare*) presentan mayores probabilidades de afrontar las constricciones ejercidas por la integración económica.

El debate recién expuesto se propone desterrar la idea simplificada de que la globalización viene a terminar con los estados-nación. Asimismo, permite recordar que tampoco parece razonable negar las mayores restricciones impuestas por el proceso de integración económica sobre la capacidad de acción de los estados. Por el contrario, resulta fundamental reconocer la complejidad de un mundo en el que sus tradicionales instituciones se encuentran en un momento de redefinición, del cual seguramente se conjugará un nuevo entramado institucional en el que los estados seguirán existiendo pero con diferentes capacidades e inmersos en nuevas realidades en términos geopolíticos, así como en lo referente a las relaciones económicas y a las ideologías dominantes.

De hecho, la reacción de la mayoría de los estados del mundo ante la crisis económico-financiera desatada en el año 2008 revela que los gobiernos siguen apelando a muchas herramientas (como el estímulo a la demanda) propias del EBK, que algunos teóricos de la globalización suponían inadecuadas en el nuevo orden global. Por lo tanto, se revela que los estados siguen ocupando una posición indisputada en la coordinación y regulación de las sociedades y de la actividad económica, aun cuando deban hacerlo en condiciones novedosas y complejas.

## IV. El estado argentino

### IV.1. El surgimiento del estado

Luego de la independencia, la formación del estado nacional argentino implicó el reemplazo de la autoridad colonial y la subordinación de los múltiples poderes locales que emergieron como producto del proceso emancipador. Así, el surgimiento de nuestro estado fue el resultado de la lucha por redefinir el marco institucional considerado adecuado para el desarrollo de la vida social organizada: “Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones –administrativas y judiciales– locales. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (vg. juntas, triunviratos, directorios), con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en enfrentamientos regionales y luchas entre fracciones políticas, en los que la existencia del estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política” (Oszlak, 2004b: 23).

El estado argentino surgió en relación con una sociedad civil que todavía no había adquirido el carácter de sociedad nacional (Sábato, 1991). Así, la creación del estado fue producto de la voluntad deliberada y consciente de un grupo social preocupado por la integración de la economía al mercado mundial, lo cual requería formar y consolidar un aparato estatal moderno que permitiera reproducir el nuevo patrón de relaciones sociales. En otras palabras, “el Estado nacional argentino fue construido desde arriba hacia abajo para dar cabida a una sociedad capitalista, abierta y democrática, que aún no existía” (Sábato, 1991: 163). Es interesante notar que este proceso fue justamente el inverso a lo acontecido en la tradición anglosajona, especialmente en EE.UU., donde la constitución del poder institucional fue esencialmente el resultado de las fuerzas y necesidades que surgieron en una sociedad ya establecida con cierta solidez.

De ningún modo lo anterior quiere decir que nuestro estado fue construido sobre una tabla rasa, o un desierto, apelando a la metáfora más usada en la caracterización de la Argentina anterior al proceso de unificación nacional (1853-1880). En efecto, hubo poderes locales (los caudillos, por ejemplo), poblaciones originarias o distintas de los hombres laboriosos y obedientes que pretendían la autoridad nacional (como el indio y el gaucho) y economías regionales y autónomas (aunque ya en decadencia) que se resistieron al nuevo dominio. Lo cierto es que recién cuando la coalición dominante entre la elite política liberal y los propietarios rurales logró subordinar a los restantes grupos fue posible afirmar que había comenzado la historia “oficial” del estado-nación argentino.

## IV.2. La construcción del estado nacional<sup>23</sup>

El objetivo del proceso de consolidación del estado nacional que tuvo lugar desde la revolución de Mayo de 1810 hasta fines del siglo XIX fue imponer un *orden*, “entendido como la institucionalización de patrones de organización social que crearan condiciones favorables al desarrollo de relaciones de producción y dominación capitalistas” (Oszlak, 2004b: 39).

La instauración de dicho orden a partir de la construcción de un estado exigía recursos, por lo que el estado debió desarrollar una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera y, por otro lado, la conformación de la instancia política que articulara la dominación en la sociedad y, también, la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permitieran su ejercicio.

Con el propósito de imponer el mencionado orden y mantenerlo, el estado en formación recurrió a combinaciones variables de coerción y consenso, expresadas a través de cuatro mecanismos o modalidades de *penetración social*: la penetración represiva, la penetración cooptativa, la penetración material y la penetración ideológica (Oszlak, 2004b).

La *penetración represiva* “implicaba la aplicación de la violencia física o de la amenaza de coerción, tendiente a lograr el acatamiento a la voluntad de quien la ejercía y a sofocar toda eventual resistencia a su autoridad”. En el caso argentino, “el instrumento clave empleado por el Estado para imponer este modo de control coactivo fue la creación de un ejército nacional unificado y distribuido territorialmente”.

La *penetración cooptativa* refería a “la captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de la conformación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas” orientadas a preservar y consolidar el sistema de dominación impuesto en el orden nacional.

Por su parte, la *penetración material* remitía a las “formas de avance del Estado nacional sobre el interior [...], mediante la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones [...], destinadas a incorporar las actividades productivas desarrolladas en el territorio nacional al circuito dinámico de la economía pampeana”.

Por último, la *penetración ideológica* consistía en crear y difundir valores, conocimientos y símbolos “a fin de reforzar los sentimientos de pertenencia a la comunidad nacional [...], con el objetivo de legitimar el sistema de dominación establecido”.

Ahora bien, acompañando a las modalidades de penetración en la sociedad, tuvo lugar un proceso de *expropiación social*. El gobierno nacional decidió apropiarse de ciertos ámbitos de actuación e instrumentos de regulación social que hasta ese momento

23. Para el desarrollo de este apartado nos guiaremos por el libro de Oszlak, *La formación del estado argentino. Orden y organización nacional*.

habían sido impuestos por la tradición, heredados de la época colonial o asumidos por instituciones como la Iglesia, a fin de ir conformando lo que constituiría su jurisdicción funcional. De este modo, los avances sobre la sociedad civil tuvieron como contrapartida un crecientemente complejo sistema institucional, es decir que fue emergiendo “un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y de control centralizado sobre sus actividades” (Oszlak, 2004b: 157). Esto se conoce como la *burocracia estatal*, uno de los atributos principales de la estatidad.

Sobre el proceso de formación del estado, Oszlak advierte que, en los primeros años de la organización nacional, el aparato institucional se concentró básicamente en dos áreas de envergadura: la formación de un ejército en 1864 a instancias de Mitre, el cual se distribuyó por todo el país, y el desarrollo de un aparato recaudador en el ámbito nacional que implicó principalmente el control de las aduanas interiores. El modelo institucional que comenzaría a delinearse a partir de la década de 1880 fue producto de la confluencia de resabios coloniales, el arrastre de organismos provinciales y la influencia de modelos extranjeros –como el europeo y el estadounidense.

### IV.3. La evolución del estado argentino

La historia del estado argentino es la historia de las luchas y los consensos entre los distintos actores sociales por imponer un modelo de desarrollo político y económico. Muchas veces no existieron proyectos formulados explícitamente, en otras se implementaron esquemas que imitaban las políticas pensadas o implementadas en otras latitudes y, en algunos momentos, se logró una interacción entre lo propio y lo ajeno configurándose una propuesta más cercana a nuestra particularidad nacional.

Tomando como referencia el análisis propuesto por Marcelo Cavarozzi (1996a), sintetizaremos esta historia en tres períodos, cada uno de los cuales se encuentra caracterizado por una articulación particular de instituciones, políticas económicas y actores sociales. Estos estadíos son: el *capitalismo oligárquico* (1880-1930), la *matriz estado-céntrica* (1930 hasta mediados de la década del '70) y la *desestatización* (mediados de la década '70 hasta comienzos del siglo XXI), que coinciden con las fases del desarrollo histórico del estado consignadas más arriba.

#### IV.3.1. El capitalismo oligárquico

El primer estadío, que Cavarozzi denomina el *capitalismo oligárquico*, tuvo lugar entre 1880 y 1930 y estuvo caracterizado por la constitución de “un modo de organización económica capitalista [...] y de un modo de dominación oligárquica” (1996: 22). A

partir del último tercio del siglo XIX se produjo la integración de la economía argentina al mercado mundial de la mano del *modelo agroexportador* como eje de la política económica y este hecho exigió la organización de un aparato estatal moderno para acompañar al desarrollo capitalista (Sábato, 1991: 163).

En este marco, los actores sociales más destacados fueron las elites políticas y económicas vinculadas con la producción agropecuaria y asociadas con el capital extranjero para explotar los circuitos productivos, comerciales y financieros ligados a la expansión primaria exportadora. Esta burguesía que se formó durante el orden oligárquico se constituyó como la clase política dominante. Esta clase dominante fue la que impulsó la construcción del estado nacional para garantizar la reproducción de las relaciones sociales de dominación. En consecuencia, mientras por un lado el rápido desarrollo capitalista y la expansión económica daban lugar a la formación de una sociedad abierta y democrática, en la que predominaban niveles altos de movilidad y autonomía individual, por el otro “esta situación contrastaba con el cuasi monopolio del gobierno por parte de un grupo social reducido durante toda esa primera fase en la que se formaba la Argentina ‘moderna’” (Sábato, 1991: 159).

En el mismo sentido se expresa Romero (1969) al señalar que para los grupos dirigentes de la época, el liberalismo representaba un sistema de convivencia deseable para transformar el país pero desde arriba, ya que les permitía deslindar lo político de lo económico, acentuando en este último campo el espíritu renovador, en tanto se contenía en el primero todo intento de evolución.

Así pues, el estado oligárquico fue un estado excluyente, donde la política estaba reservada a las clases propietarias y las políticas estatales eran instrumentos para promover los intereses y valores de la clase dominante. Los actores políticos característicos de la época eran los *partidos oligárquicos* o *de notables*, en tanto la mayoría de la población, es decir los asalariados, los nuevos sectores medios, los pobres urbanos y los campesinos, quedó al margen de la política (Cavarozzi, 1996: 7). Los principales mecanismos de exclusión empleados para garantizar la continuidad de esta situación fueron el fraude electoral y la restricción a la libertad de expresión y de asociación (Botana, 1977).

#### **IV.3.2. La matriz estado-céntrica**

El segundo momento en la evolución del estado argentino corresponde a lo que Cavarozzi denomina la *matriz estado-céntrica (MEC)*, que abarca un largo período que comienza en la década del '30 y culmina a mediados de la década del '70. En términos generales, esta etapa está signada por la simultánea crisis del modelo económico agroexportador y de las instituciones liberal-democráticas.

La Gran Depresión desatada en 1929 en el escenario internacional generó importantes cambios en el comercio internacional que provocaron inevitables dificultades

para la economía argentina. Nuestro país, que se había beneficiado hasta ese momento de su plena integración al mundo desarrollado como exportador de alimentos, necesitaba con urgencia un cambio de modelo económico para retomar el rumbo del crecimiento (Novaro, 2006: 26). Consecuentemente, se decidió reemplazar el agotado modelo agroexportador por un modelo de industrialización mediante *sustitución de importaciones*. Así, la Argentina pasó a ser una economía cerrada o semicerrada, donde los mercados de bienes y de trabajo estaban regulados por el estado y el nivel de inflación era moderado (Cavarozzi, 1996: 112).

En este contexto, se llevó adelante un proceso de estatización de la economía, es decir que la misma pasó a estar organizada y regulada por el estado, logrando afectar las oportunidades de vida de prácticamente toda la población. Así, a partir del impacto de la Gran Depresión de 1929 y, de manera mucho más visible, a partir del primer gobierno peronista en el inicio de la segunda posguerra, el estado asumió una fuerte presencia en la regulación de la economía. Acompañando la intervención económica estatal, el Estado de Bienestar argentino tuvo una gran expansión desde mediados de la década del '40: se amplió la extensión de la cobertura del sistema previsional; se desarrollaron los esquemas de salud pública, denominados obras sociales; se expandió la política habitacional y se realizaron notables inversiones en la infraestructura pública en las áreas de salud y educación (Isuani, 2005). En la construcción del Estado de Bienestar Argentino fue determinante la alianza policlasista que significó el peronismo, fundamentalmente de trabajadores urbanos y rurales, la movilización de la clase trabajadora argentina, la importante influencia de los sindicatos y las relaciones entre el movimiento sindical y el peronismo como partido político.

Pero el nuevo modelo presentaba ineludibles costos para muchos actores y, por ende, comenzó a plantear serios desafíos de gobierno. Recordemos que la sociedad argentina se estaba tornando cada vez más compleja a raíz del surgimiento y consolidación tanto de organizaciones de trabajadores, pobres urbanos y, en menor medida, de campesinos, como de movimientos sociales. Frente a este avance social, las resistencias y los temores de los sectores dominantes respecto del proceso de integración de los derechos sociales y políticos de los inmigrantes y de las masas en general se agravaron (Novaro, 2006). Paralelamente, fue teniendo lugar un progresivo deterioro de los recursos del estado tanto para ejercer la autoridad legal como para administrar los crecientes conflictos sociales y políticos.<sup>24</sup> Como resultado de todo lo anterior, el período estuvo marcado por un círculo vicioso de inestabilidad política

24. Este cuadro se vio agravado por otra nota característica de esta etapa denominada por Cavarozzi (1996: 9) “inflación simbólica”, entendida como la confrontación exacerbada de grandes discursos ideológicos difícilmente conciliables entre sí, algunas con una impronta ligada al curso de los acontecimientos en el plano internacional (como el antagonismo fascismo y liberalismo político), y otras con un tinte más local (como el enfrentamiento entre el populismo y las ideologías nacional-populares con el constitucionalismo oligárquico y el liberalismo económico).

(sucesión entre gobiernos civiles y militares), inestabilidad económica (inflación) y el uso de la violencia.

### ***IV.3.3. El proceso de desestatización***

El *colapso de la MEC*, desatado a mediados de la década del '70, estuvo ligado a procesos agudos de crisis económica y fiscal, a conflictos distributivos y a enfrentamientos político-ideológicos intrapartidarios que derivaron en el desmantelamiento de los mecanismos "normales" de intervención estatal (Cavarozzi, 1996: 10). Como veremos a continuación, dicho proceso de desestatización estuvo marcado por una evolución político-institucional particular e implicó una reestructuración tanto de la política como de la economía en nuestro país.

En el plano político-institucional, desde 1976 la Argentina experimentó un régimen autoritario. El gobierno militar, liderado por las Fuerzas Armadas, interrumpió el libre funcionamiento de las instituciones y poderes característico de una república democrática, a través de la instauración de una política del terror desde el estado. En consecuencia, las garantías constitucionales, la actuación del Congreso, la acción de la justicia y los canales de participación de la sociedad civil en el proceso político dejaron de existir.

El cambio de régimen llegó en diciembre de 1983, cuando asumió el gobierno el Partido Radical, con un amplio apoyo social para construir un estado de derecho al cual las fuerzas militares debieran someterse. El objetivo era generar y consolidar un conjunto de reglas capaces de resolver los conflictos de una manera pacífica, ordenada y más transparente. No obstante, los intentos de la administración de Raúl Alfonsín para reconstruir el sistema democrático fueron realizados desde una base todavía inestable, asociada a continuas y profundas crisis económicas que desestabilizaron al país.

Recién el régimen democrático se mostró más consolidado con la llegada de Carlos Menem al gobierno, cuando por primera vez en la historia de nuestro país un gobierno democráticamente electo consiguió transferir por la vía democrática el poder a la oposición, aunque esto poco tuvo que ver con el logro de una democracia eficiente en términos socioeconómicos (Acuña, 1995: 332).

En materia de política económica, la década del '80 se caracterizó por la continuación del *modelo económico neoliberal*, que se había iniciado con la dictadura militar en 1976 y que se consolidó en los años '90. En términos generales, este modelo proponía la no intervención del estado en las actividades económicas y surgió como contraposición al modelo anterior del estado benefactor que impulsaba la regulación temporaria del estado en la economía para resolver problemas sociales como el desempleo. Así pues, el estado fue separándose de la esfera económica, disminuyendo sus competencias. De esta manera, la reforma emprendida durante los años '90 en Argentina con la influencia del modelo de la nueva gestión pública implicó una fuerte

transformación del rol del estado, que delegó muchas de sus funciones en el mercado y, en el caso del gobierno nacional, en niveles de gobierno inferiores:

“Durante la década del '90, el estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)” (Oszlak, 2003: 541).

El control inflacionario y el ajuste estructural se convirtieron en los pilares discursivos de una política económica que derivó en una distribución cada vez menos equitativa del ingreso y que implicó una reducción del aparato estatal en términos de la producción de bienes y servicios, de las regulaciones al mercado y de las decisiones económicas centralizadas en ámbitos nacionales (Cavarozzi, 1996: 109-111). A esto se sumó la considerable disminución de la participación de Argentina tanto dentro del comercio como del flujo de capitales en el plano internacional.

La ineficiencia de los distintos gobiernos para resolver esta situación, junto con el desarrollo de una sociedad cada vez más individualista y heterogénea, condujeron al *descentramiento de la política*, que debió ceder lugar frente a las relaciones mercantiles. En consecuencia, el régimen político perdió gran parte de su carácter integrador y representativo, pasando a primar una lógica de autorreferencialidad creciente. Lo anterior se vio potenciado por los efectos concretos de un mundo que se globalizaba, en el que los grandes procesos económicos y culturales escapaban cada día más a las fronteras nacionales de los aparatos estatales.

La experiencia neoliberal en Argentina llegó a su fin en diciembre de 2001 como consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal, cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indignancia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, deterioro en la legitimidad de la clase política).

### ***IV.3.4. El proceso de recuperación del estado***

El modelo de acumulación económica establecido posteriormente a la crisis de 2001 se basó en una incipiente recuperación del rol del estado a partir del establecimiento de una nueva relación entre la política y la economía. Esta nueva relación entre la política y la economía no es sino la expresión de una redefinición en el vínculo entre el estado y el mercado. Si durante el período en el que primó la matriz estado-céntrica el estado había tenido un rol preponderante en la definición de las relaciones sociales,

y durante la hegemonía neoliberal el mercado se convirtió en el único asignador de los recursos, es posible afirmar que en esta nueva etapa el estado busca recuperar el terreno perdido, pero sin que ellos signifique volver a alcanzar el nivel de intervención desarrollado antaño por el EKB.

Esta recuperación del rol del estado se evidencia en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años: establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas en un intento por regular sus actividades, estatización de algunas empresas privatizadas durante los '90 que mostraban serios problemas financieros, impulso a una fuerte política de mediación entre el capital y el trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo, implementación de políticas de subsidio al consumo y a la producción (especialmente industrial), el retorno al estado de una de las principales banderas del EKB: la seguridad social, privatizada parcialmente durante la década anterior y la regulación de los medios masivos de comunicación.

De esta manera, a través de este tipo de políticas, el estado argentino retomó un protagonismo central en la definición del desarrollo económico. A diferencia de otros momentos, esta mayor intervención coexiste con un equilibrio en las cuentas públicas y una reducción del endeudamiento externo. En cierta medida, este proceso es similar al realizado por otras naciones latinoamericanas, anticipando el nuevo rol que, al momento de escribir este volumen, está adoptando el estado en los países más avanzados. Sin embargo, en la Argentina al igual que en otros países, esta creciente participación estatal en la economía y las relaciones sociales enfrenta significativas resistencias por parte de sectores que se habían beneficiado con la ausencia de regulaciones del período anterior. Por lo tanto, el devenir futuro del estado está sujeto a los resultados siempre contingentes y cambiantes de la competencia política entre distintos sectores sociales.

## **V. Conclusiones**

El estado, en tanto institución por excelencia de las sociedades modernas, es una forma de organización política que tuvo sus comienzos durante el siglo XIII en Europa e implicó un proceso de expropiación del poder (coercitivo y administrativo) disperso hasta entonces en distintos tipos de asociaciones políticas y de centralización de las relaciones políticas en un territorio delimitado sobre el que se ejerce la coerción física.

Este proceso de centralización del poder fue el que también caracterizó al proceso de formación del estado argentino durante el siglo XIX, el cual se sustentó sobre un modelo económico agro-exportador, en la exclusión política de los sectores populares y en el desarrollo de cuatro formas de penetración: coercitiva, cooptativa, material y simbólica. Recién a mediados del siglo XX, el surgimiento de un nuevo movimiento político (el peronismo) sustentado en el acceso de los sectores populares a la política

posibilitó el desarrollo de un Estado de Bienestar en la Argentina que consolidó importantes instituciones sociales tales como el sistema de previsión social y el sistema de obras sociales de atención de la salud. De esta manera, se promovió la mayor intervención del estado en la economía y la provisión de una amplia gama de derechos sociales sobre la base de la incorporación al mercado de trabajo de segmentos de la población largamente excluidos.

Este robusto Estado de Bienestar se vio debilitado fuertemente a partir de los años '70 con la adopción de políticas neoliberales que impulsaron la no intervención del estado en la economía y su achicamiento a través de procesos como las privatizaciones y las tercerizaciones. La reconfiguración de las funciones del estado no sólo tuvo serias implicaciones sobre las capacidades administrativas de la burocracia estatal sino que también tuvo serias consecuencias sociales (altas tasas de pobreza, indigencia y desempleo). En este sentido, O'Donnell (2002a) hizo referencia a tres dimensiones de la crisis que caracterizó al estado argentino y a los estados latinoamericanos en general como consecuencia de las políticas neoliberales que primaron en la región: baja eficiencia burocrática, escasa efectividad y legalidad y dificultad de convertirse en un estado para la nación. La baja eficiencia burocrática hace referencia no sólo a la baja penetración de sus burocracias en todo el territorio sino también a la mala atención brindada por las mismas a los ciudadanos, principalmente a los sectores socioeconómicos bajos, que se traduce en una importante dificultad para acceder a los servicios brindados por el estado. La ineffectividad se encuentra vinculada con la incapacidad del estado para hacer valer sus leyes en todo el territorio por igual. Estas desigualdades hacen que algunos ciudadanos, por lo general los de sectores socioeconómicos más bajos, no tengan acceso a todos los derechos que respalda de forma legal el estado. Por último, la incapacidad del estado de ser un estado para la nación se refiere a su escasa credibilidad como representante del bien común.

Ante esta situación, la reforma y reconstrucción del estado surge como un componente esencial del proceso de consolidación institucional que abarca desde la recomposición de las capacidades de los cuerpos burocráticos (definición de competencias claramente establecidas a fin de evitar la superposición de funciones, una política de capacitación y formación, unificación de los sistemas de empleo) hasta el rediseño de las agencias de control y del sistema de justicia. Ante la fuerte debilidad del estado argentino, producto de las políticas neoliberales y la enorme envergadura y complejidad que implica la tarea de reconstrucción estatal, resulta sumamente auspicioso el hecho de que luego de la crisis política, económica y social de 2001-2002 se haya vislumbrado una recuperación del rol del estado argentino en la esfera económica y social. Más auspicioso resulta ser el hecho de que este proceso nacional se vea acompañado por un contexto internacional que, a partir de la crisis económica global de 2008 y el evidente fracaso de las políticas orientadas al mercado, comienza a reivindicar nuevamente el rol del estado y a promover su intervención en la economía. Sin

alcanzar los niveles de intervención del período de la MEC, es indudable que el “estado mínimo” del neoliberalismo de los años ’90 ha cedido paso a un estado más presente en la regulación de los mercados y en la promoción de la equidad social, rasgos característicos del EBK. De esta manera, la “desestatización” iniciada en los ’70 ha concluido, dando lugar a un modelo que (aun si todavía no ha sido conceptualizado y teorizado por las ciencias sociales) reivindica la actuación del estado. Ahora es tiempo de que los científicos políticos construyan conceptos y teorías que den cuenta de esta nueva etapa.

### Para seguir leyendo...

Introducirse en el estudio del Estado requiere la lectura de, al menos, dos textos clásicos en la materia. El texto de Hobbes (1998 [1651]) *Leviatán, o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, sobre la argumentación filosófica acerca de la necesidad de concentrar el poder en el soberano mediante un pacto, y el detallado texto de Weber (1964 [1922]) *Economía y Sociedad*, sobre los orígenes del Estado moderno y sus principales características definitorias. Más contemporáneamente, Charles Tilly y Michael Mann se han convertido en dos referentes obligados para estudiar los orígenes históricos del Estado. Tilly (1993), en su libro *Coerción, capital y los estados europeos 990-1990*, plantea a los Estados nación europeos como producto de la combinación de dos elementos: las guerras y el desarrollo de mecanismos de financiamiento. Por su parte, Mann (1997b) describe, en su libro *Las fuentes del poder social*, la formación de los Estados modernos como expresión de las relaciones de poder imperantes en la sociedad.

Dejando de lado los estudios históricos sobre el Estado, el texto de Skocpol (1989) “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” es de gran utilidad para una aproximación a las distintas perspectivas que han primado en los estudios sobre el Estado. A su vez, hay tres autores argentinos que son de lectura obligada sobre la materia. Guillermo O’Donnell ha abordado la compleja tarea de desarrollar un marco teórico y conceptual sobre el Estado sin perder de vista la peculiaridad de las características del mismo en América Latina. En este sentido, son fundamentales textos de su autoría como *El Estado Burocrático Autoritario* (1982), donde estudia el tipo de Estado que surgió en varios países de la región a fines de la década de 1960, así como textos donde analiza la configuración de estos Estados luego del retorno democrático, incluyendo “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” (1993) y “Acerca del Estado en América Latina. Diez tesis para discusión” (2002a).

## II. EL ESTADO

Por su parte, Oscar Oszlak se ha ocupado del Estado argentino en particular, tanto de sus orígenes históricos en *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (2004) como de las transformaciones que ha ido sufriendo en “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina” (2003). De modo similar, el libro de Cavarozzi (1996a), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, aborda las transformaciones del Estado argentino en relación con las políticas económicas implementadas en distintos períodos.

# CAPÍTULO III

## DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

### I. Introducción

En este capítulo analizaremos los diversos significados que tienen los conceptos de democracia y representación buscando precisar la problemática y cambiante relación que existe entre ambos. Asimismo, nos proponemos clarificar cuál fue la verdadera naturaleza de los regímenes políticos que la modernidad vio nacer y cuál es la relación existente entre ellos y las democracias de la antigüedad.

Los regímenes políticos que se fueron desarrollando tras la “ruptura moderna” del antiguo orden, es decir, las llamadas democracias indirectas se han caracterizado por garantizar determinados derechos y libertades a todos sus miembros, quienes a su vez periódicamente eligen a sus gobernantes dentro de un marco de elecciones incluyentes, libres y competitivas.

En contraste con lo que usualmente se piensa, las formas actuales de gobierno no son la aplicación a una escala mayor de la democracia clásica que existió en Grecia, sino más bien un sistema distinto. Quienes diseñaron las actuales formas de gobierno se preocuparon por señalar claramente esta distinción, aunque remarcando que la democracia moderna era mucho mejor que la inventada por los griegos. Si la idea central de la democracia clásica era la de erigirse en *gobierno del pueblo* o *autogobierno*, como su nombre lo indica, las nuevas formas políticas se basaron centralmente en la idea de *representación* a la hora de diseñar sus instituciones políticas. Así, se llegó incluso a prohibir el autogobierno como forma de dirimir la puja por el poder, tal como lo señala, por ejemplo, el artículo 22 de nuestra Constitución Nacional.<sup>1</sup>

Las actuales democracias establecieron un cambio fundamental respecto a los dos pilares centrales de la forma clásica: la Asamblea como instancia donde se reunía el pueblo para tomar decisiones y la selección de las personas que ocupaban los cargos de gobierno por medio del sorteo. En su lugar fueron reemplazados por otros dos

1. Dicho artículo establece que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

instrumentos: los partidos políticos y las elecciones periódicas. Es durante este pasaje que la idea de participación directa dio lugar a la de representación como concepto central en el proceso de legitimación política.

En la primera parte de este capítulo delinearemos el camino que ha recorrido la evolución política de las sociedades occidentales, desde la democracia clásica hasta el nacimiento de las actuales formas representativas. En la segunda parte, revisaremos el funcionamiento real de las instituciones representativas a partir de tres modelos sucesivos de política: el modelo parlamentario, el modelo de masas y el modelo electoral. Por último, abordaremos el funcionamiento actual de la democracia representativa y la sensación de crisis que la afecta.

## II. El camino hacia la representación política

### II.1. El mundo clásico

La política es una construcción histórica originada en la Grecia clásica. Si bien las instituciones políticas existían desde antes, fue allí donde por primera vez comenzó a pensarse lo político como algo específico, separado de la religión y, por lo tanto, propio de la capacidad de acción de los hombres. Esta primera secularización de lo político tuvo lugar cuando los hombres tomaron conciencia de que eran ellos los que debían responsabilizarse por los resultados de sus acciones de gobierno. A partir de ese momento fue necesario buscar los mecanismos institucionales que les permitieran el mejor logro de tales resultados. De esta manera, la historia de las pequeñas *polis* griegas se volvió un fenomenal laboratorio de las formas de gobierno más dispares.<sup>2</sup>

Para los clásicos, el hombre era por naturaleza un animal político, un *zoon politikon*, en tanto la política no era solamente un aspecto de la vida, sino el todo y la esencia. El animal político vivía en *koinonía*, comunión o comunidad, en donde el individuo, tal como hoy lo entendemos, no existía. En consonancia, tampoco existían partes diferenciadas del todo social. La totalidad aplastaba a sus partes componentes y se pensaba a la sociedad como a un organismo viviente, suponiendo una evolución natural y axiológicamente orientada, independiente de las necesidades de las partes. Así, la concepción griega de la vida hacía de la *polis* su unidad constitutiva y la dimensión completa de la existencia. Esto no significaba que lo político subordinara a lo social sino

2. Las *polis* griegas, o ciudades-estado, eran las unidades político-administrativas en las que se dividía Grecia durante la antigüedad. Las *polis* constituían comunidades autogobernadas que tenían como centro una ciudad y tenían una pequeña extensión territorial.

que los dos términos se resolvían en el primero porque lo político significaba ambas cosas a la vez.

¿Cuán importante era hacer política en la *polis*? Para los clásicos sólo en la política el hombre se realizaba plenamente haciéndose público.<sup>3</sup> La *polis* justa era la reproducción de la armonía del cosmos, en la que cada parte “era” lo que “debía ser”. Allí no existían mediaciones entre lo público y lo privado, ya que no había diferenciación ni discontinuidad entre ambos. No es entonces la unión utilitaria ni la conveniencia de los hombres lo que crea la sociedad, sino su deseo de “vivir bien, con el fin de una vida perfecta y autárquica”.

Ahora bien, ¿cómo se gobernaban efectivamente las *polis*? Existía una amplia variedad de regímenes políticos, entre los que se destacaban las democracias. La *democracia* para los griegos era un sistema de gobierno basado en la igualdad de todos los ciudadanos frente a la toma de decisiones colectivas. Su nombre, *demos* (pueblo) *kratos* (gobierno), hacía referencia a su principio rector: el *autogobierno del pueblo*. Si todos sufríamos las consecuencias de las acciones de los gobiernos, lo lógico era que todos tomáramos parte en las decisiones. Obviamente, el “todos” de los clásicos era restringido ya que excluía de la ciudadanía a los “desiguales” por naturaleza (mujeres, esclavos y extranjeros).

En la idea clásica de la democracia sólo se era libre cuando cada uno se gobernaba a sí mismo, dándose sus propias normas (*autonomía*). Así, todos los ciudadanos (hombres libres) debían gobernarse sin distinción de capacidades personales o económicas. Libertad e igualdad se implicaban mutuamente. La igualdad entre los ciudadanos era el eje de la democracia y en consonancia con él se diseñaron todas las instituciones de gobierno. El funcionamiento de la democracia ateniense es conocido principalmente por la peculiaridad de la ciudadanía reunida en asamblea, la cual encarnaba el ideal del gobierno del *demos* en tanto garantizaba la participación directa de los ciudadanos en las decisiones que los afectaban y la igualdad de esa participación (en base al principio de *isegoria* que establecía el igual derecho a hablar en la asamblea). Sin embargo, existían otras instituciones, como las magistraturas, el consejo y los tribunales en las que no participaban todos los ciudadanos y que, por ende, no eran identificadas como el *demos* (Manin, 1997).

3. Platón, en su diálogo *Gorgias o de la retórica*, nos ofrece una magistral descripción de lo que los clásicos entendían por “hacer política”. Allí, uno de los participantes, Calicles, realiza un exhorto a Sócrates para que abandone la filosofía, ya que “seguir filosofando a la edad viril parece ridículo” y para que se dedique, como todo adulto, a la política. “...por bellas dotes naturales que tenga este hombre [continúa Calicles] es aún dependiente, no puede por menos degradarse al evitar los lugares frecuentados de la ciudad y las plazas públicas, donde los hombres según el poeta, adquieren la celebridad. Descuidas, Sócrates, lo que debería ser tu principal ocupación...”. A los lectores actuales de esta obra no deja de llamarnos la atención la caracterización de la política que allí se esboza. Un juicio semejante al realizado por Calicles podría hacerse hoy –y en los hechos así ocurre–, a las personas que pasada su juventud, continúan dedicándose a la política “militante” en lugar de ocuparse de lo que “debería ser su principal ocupación” hoy, la búsqueda de bienes materiales.

*Las instituciones de la democracia griega*

La principal institución de la democracia griega era la asamblea (*ekklesia*) en donde todos los ciudadanos de la *polis* podían reunirse a fin de tomar las decisiones referidas a la esfera política. Pero existían otras instituciones en las cuales no participaban todos los ciudadanos sino un número reducido seleccionado por sorteo: las magistraturas, el consejo y los tribunales. Las magistraturas eran cuerpos colegiados que tenían entre sus funciones convocar y presidir los tribunales, realizar investigaciones previas a los juicios e implementar las decisiones tomadas por los tribunales. El consejo era la magistratura más importante en tanto debía preparar la agenda para la asamblea y llevar adelante las decisiones que ésta tomaba. Por su parte, los tribunales eran los encargados de revisar la legalidad de todas las decisiones tomadas por la asamblea.

El principio de igualdad en las instituciones de la democracia griega estaba garantizado por el *sorteo*. Este mecanismo permitía que todos los ciudadanos que deseaban ejercer el poder tuvieran la *misma probabilidad* de acceder a un cargo público y, por ende, ocupar tanto el lugar de gobernado como de gobernante. El sorteo se convirtió así en una institución central de la democracia clásica pues permitía plasmar valores democráticos fundamentales: la rotación en los cargos, la desconfianza en la política como profesión y el igual derecho a participar de los asuntos públicos (Manin, 1997).

Un punto sumamente interesante de la democracia como sistema de gobierno es que ésta no fue el producto del diseño de algún pensador sino el resultado de la evolución colectiva de la dinámica política. Los principales pensadores de la época fueron profundamente críticos de la democracia, ya que la consideraban una de las peores formas de gobierno. El núcleo central de las críticas se basaba en que se consideraba que cualquier hombre era apto para ocupar cualquier puesto, independientemente de sus capacidades. Tanto Sócrates como Platón fueron partidarios del gobierno de los mejores o la *aristocracia*. Al asociar virtud con sabiduría, la mejor forma de gobierno sería aquella en la que todos aceptaran ser conducidos por los más sabios. Fue Aristóteles, en los tiempos en que las *polis* entraban en su definitivo ocaso, quien propuso una forma mixta de gobierno: la *politeia*, una mezcla de oligarquía y democracia.<sup>4</sup>

Estas ideas del gobierno mixto tuvieron un fuerte impacto en la Roma Republicana y fueron defendidas por autores como Polibio y Cicerón, quienes veían en el complejo

4. Para un mayor desarrollo de este tema ver el capítulo IV de este volumen.

sistema político de su época la concreción del “justo medio” aristotélico. Sin embargo, los ideales democráticos continuarían vivos en algunas instituciones como los tribunos del pueblo y en el accionar de los políticos del partido popular –como es el caso de los hermanos Graco– y recién se acallarían definitivamente bien entrado el Imperio.

## **II.2. La Edad Media**

Podría decirse que si los griegos inventaron la política, durante la Edad Media ésta casi desaparece. Uno de los teóricos más renombrados de la época, San Agustín (354-430), presenta una visión fuertemente desencantada de todo lo relacionado con la política. El máximo objetivo de los hombres, la salvación de sus almas, se vuelve una cuestión individual, interna, apolítica y referida exclusivamente a la esfera privada. Por eso puede entenderse a la Edad Media como un proceso de inversión de las categorías axiológicas del mundo clásico, ya que se modifican radicalmente la manera de entender y ejercer el poder político.

La politicidad, al ser consecuencia del pecado original, pierde su carácter positivo, pero no así su naturalidad. Es decir, es el mismo Señor quien ha resuelto los lugares que ocuparán “naturalmente” sus siervos en la tierra, pero ellos no podrán ya modificarlo con acciones positivas que le den su propia impronta, como sí era posible en el mundo clásico. De todas maneras, el mundo medieval sigue siendo, al igual que el mundo clásico, un orden natural axiológicamente fundado, pero no ya en el conocimiento humano, sino en “El” plan divino que Dios escribió para sus criaturas.

Ahora bien, el espacio ocupado por la religión y los sacerdotes católicos en la Edad Media no debe ser visto como una mera involución en el camino del progreso humano. Esta lectura, que será la propia de los modernos en su lucha a favor de la razón, olvida dos importantes cuestiones. Por un lado, que el cristianismo, más allá de otros aspectos, contuvo siempre un fuerte mensaje igualitario que si bien sólo se plasaba plenamente en el más allá, permitió en la tierra la sujeción de las autoridades políticas a un principio que las trascendía. Un buen ejemplo de ello lo proporcionan los escritos de Santo Tomás de Aquino, con sus ideas de la necesaria obediencia de los gobernantes al bien común y a la Ley Natural y su justificación de la resistencia frente a la tiranía. Asimismo, lo cierto es que frente a la caída de la civilización clásica, la iglesia se volvió la única institución que buscaba dar sentido a un mundo social desgarrado y diezmado por la violencia.

Podemos concluir entonces que durante este largo período la política se retiró de la vida de los ciudadanos, para pasar a resolverse de manera casi secreta, tras oscuros muros donde sólo muy pocos podían tener acceso.

### II.3. Hobbes y la modernidad

El proceso que trajo la modernidad a las sociedades históricas fue, en términos de Max Weber, una racionalización creciente de todos los aspectos de lo social, un aumento sostenido y progresivo de las formas de actuar definidas como “racionales”.

Fueron los hombres modernos, los individuos, quienes crearon un ordenamiento siempre provisorio y cambiante que se llamó sociedad, que reemplazó a su ancestro, la comunidad. En la base de toda la concepción moderna del mundo estuvo presente esta noción de sociedad como núcleo central, estructurado por relaciones artificiales de jerarquía, no naturales, y cuya inteligibilidad implicaba algo revolucionario para la época: el orden de la sociedad podía ser transformado. El profundo problema que se planteaba con el cambio de paradigma era que si el orden social no era un designio divino sino una creación voluntaria de los hombres, entonces, ¿sobre qué bases se fundamentarían el orden social y la obligación política? Si la sociedad no era más que un conjunto voluntario de individuos, iguales por naturaleza, ¿por qué algunos tendrían que obedecer a otros?

Una solución lógica sería la democracia en el sentido clásico del término (gobierno del pueblo o autogobierno), pero con una ciudadanía extendida a todos los individuos. Si somos libres e iguales no tendríamos por qué obedecer a otro, pero sí a nosotros mismos. Este camino fue el seguido por Rousseau, para quien el único poder legítimo era aquel que no suprimiera la libertad individual, siendo que cada uno, al obedecer al poder soberano, sólo se obedeciera a sí mismo. Esta idea de Rousseau dio lugar luego a la noción de la “voluntad general” que tuvo gran influencia durante la Revolución Francesa.

Por su parte, Thomas Hobbes propuso un concepto que hizo historia: la *representación política individual*. Hobbes se convirtió en el único gran teórico de la política que ofreció un completo y sistemático desarrollo de su significado en el capítulo XVI de su libro *Leviatán* (1998 [1651]), titulado “De las personas, autores y cosas personificadas”. Tomada de diversos contextos de sentido, la noción de representación política consiste en que alguien puede hacer a otro presente en un lugar (el escenario, el gobierno) en el que éste no está, alguien lo vuelve a (re)presentar en su persona. En tal proceso, dice Ernesto Laclau (1996: 172), “alguien (el representante) sustituye y, al mismo tiempo, encarna al representado”.

La salida del estado de naturaleza en la que se encuentran los hombres previamente a la instauración de una autoridad soberana requiere, en la construcción hobbesiana, que todos acepten autolimitarse de acuerdo a lo planteado por la segunda ley de la naturaleza: aceptar renunciar a determinadas facultades con el fin de buscar la paz, si los demás también lo hacen. Pero esto sólo tiene sentido en la medida en que exista un individuo que no se autolimita, que no tire la espada y no forme parte del pacto: ese uno es el soberano. Al no pactar, el soberano no está sujeto a las limitaciones de los

otros y puede situarse por encima de ellos, quienes tampoco tienen facultad de reclamar o invocar ninguna ruptura del pacto por parte del soberano (salvo que se encuentren en peligro sus vidas):

“El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos puedan reducir su voluntad a una sola voluntad” (Hobbes, 1998 [1651]: 140-141).

Dicho soberano representa la persona y juicio de los súbditos, en virtud de la cesión que éstos realizan del derecho natural a todas las cosas que hasta entonces tenían, quienes pasan a reconocerse como autores de todas las acciones realizadas por sus representantes:

“Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás. [...] Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado. [...] Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar todas las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero” (Hobbes, 1998 [1651]: 140-141).

De esta manera, el acto de constitución de la representación política dio lugar a una entidad, que es una y universal a la vez: el *estado*. El estado es visto no ya como una entidad preestablecida, como algo dado, sino más bien como una entidad arbitraria, no natural, una institución formada a partir de la voluntad de hombres libres y racionales que optan por su constitución. En este sentido, es posible identificar tres estadios que hacen a la relación entre el estado y los individuos: una etapa previa en la que los hombres se encuentran en estado de naturaleza, el pacto al que llegan estos individuos voluntariamente y del cual se deriva la formación del estado.<sup>5</sup>

La teoría de la representación individual creada por Hobbes se transformó en la clave del edificio político moderno, al proporcionar una justificación para la obligación política que fuera independiente de la voluntad divina. Tal es así que hoy la enorme mayoría de los estados se presentan a sí mismos como *gobiernos representativos*.

5. Para un mayor desarrollo sobre el proceso de formación del estado, ver el capítulo II de este volumen.

## II.4. Después de Hobbes, la representación moderna

### II.4.1. La idea de representación política

Como todo concepto que adquiere repercusión luego de ser pergeñado por primera vez, la representación adquirió, luego de la obra de Hobbes, múltiples significados. Estas formas que tomó dicho concepto fueron variadas y contradictorias y dependieron del sentido privilegiado a la hora de utilizar el término. Brevemente podemos encontrar varias acepciones convivientes bajo el común nombre de “representación”.

Por un lado, existe la idea de *representación como semejanza*, que es llamada por el politólogo Giovanni Sartori (1992a) “representación sociológica” y lo que expresa es una relación de similitud (en algún aspecto) entre el representante y el representado. En términos sociológicos se dice que alguien es representativo de un determinado grupo en la medida en que éste comparte algunas características esenciales con el grupo. Es éste el concepto que se utiliza cuando en la socioestadística se dice que una muestra es representativa del universo en observación.

Asimismo, es posible distinguir entre la *representación como delegación* y la *representación como responsabilidad*. La primera acepción se deriva del derecho privado romano y se refiere a la idea de un embajador o un abogado, que asume la representación de un individuo para defenderlo frente a una corte, por ejemplo. La segunda, en cambio, se refiere a los términos de la *responsabilidad* de los representantes de “responder” a sus representados.

Estos dos tipos de representación aluden a dos formas distintas de relación entre los representantes y los representados: la forma de mandato imperativo o la forma de independencia. La representación pensada como un *mandato imperativo*, asociada con la representación jurídica, implica la idea de que el representante es un mero delegado cuya función consiste en transmitir las instrucciones exactas que sus principales le han encomendado. Por su parte, la representación pensada en términos de *independencia*, asociada con la representación política, implica la idea del representante como fiduciario, como un experto, cuya función es la de tomar las decisiones que considera son en beneficio de sus principales (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

El *mandato imperativo* se encuentra asociado con la forma de *representación de intereses corporativa* que caracterizó tanto a los estados estamentales como a diversos órdenes políticos feudales a partir del siglo XIII en Europa. Las principales instituciones de este período premoderno de la representación fueron los parlamentos medievales que, con un peso político desigual en los distintos países, constituyeron instancias de carácter asambleario y de *representación corporativa* de los distintos intereses de los estratos de la sociedad medieval: la nobleza, el clero y la burguesía, que en algunos casos se representaban en persona y en otros enviaban a sus fiduciarios (Cotta, 1986). De esta manera, los parlamentos medievales señalan el antecedente histórico de la

representación política moderna que surgió con fuerza en los países europeos y en Estados Unidos a partir de los siglos XVIII y mediados del siglo XIX.

Por su parte, la *independencia* se encuentra íntimamente vinculada con la *representación política moderna*, cuyo origen se ubica más claramente en la revolución francesa. La Constitución de 1791 implicó en este sentido un punto de inflexión en cuanto a la forma de representación en tanto declaró el rechazo al mandato imperativo y la preeminencia de la nación por sobre los intereses particulares.<sup>6</sup>

Mientras la representación premoderna se encontraba atada a grupos orgánicos o intereses particulares, el cambio hacia la representación moderna implicó la idea de representar todos los intereses, incluso los que no se encontraban organizados. Esta transformación histórica de la representación surgió, de acuerdo a Sartori (1992a), por el creciente poder que adquirió el parlamento en la medida en que además de representar los intereses de los ciudadanos se volvió un órgano soberano con capacidad de gobierno. Es decir, el parlamento al constituirse en un órgano del estado con la pretensión de representar a la nación requirió un mayor nivel de autonomía.

*Representación de intereses: el modelo pluralista y el modelo corporativo*

Es posible distinguir entre dos formas distintas de organización y de representación de los intereses: la *pluralista*, caracterizada por un bajo nivel de agregación de intereses, en donde hay múltiples asociaciones en competencia entre sí, y la *corporativa*, caracterizada por un alto nivel de agregación de intereses, donde hay un número limitado de asociaciones de carácter obligatorio. Schmitter (1992) distinguió dos formas de corporativismo: el corporativismo estatal y el corporativismo social o neocorporativismo. El *corporativismo estatal* se caracteriza por tener un bajo nivel de autonomía de la sociedad civil en tanto es el estado quien organiza a los sectores sociales (sindicatos, organizaciones empresarias). Esta forma de agregación de los intereses fue la que caracterizó a regímenes autoritarios como el fascismo en Italia. Por su parte, el *corporativismo social* surge como una forma de complementar la representación partidaria de los regímenes democráticos en la que la sociedad civil tiene un alto nivel de autonomía con respecto al estado. En este caso, las organizaciones son reconocidas por el estado y son parte de los procesos de negociación y toma de decisiones.

Cotta definió la representación política como “una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a

6. Sieyès, uno de los principales teóricos de la Revolución Francesa, fue quien mejor expuso esta transformación al afirmar que la nación debía tener una sola voz, que era la de la legislatura nacional.

governar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales” (Cotta, 1986: 272).

De lo anterior se sigue que la representación no implica ni la máxima ampliación de la brecha entre representante y representado, de manera tal que el primero tenga el espacio para poder hacer lo contrario a los intereses del segundo, ni la superposición del representante con el representado de forma tal que se diluya la distancia entre ambos. En todo caso la representación es un complejo entramado que se sitúa en medio de estos dos polos (el mandato y la independencia). Es por ello que cuando Bernard Manin (1997) señala que uno de los principios fundamentales del gobierno representativo que se ha mantenido desde fines del siglo XVIII hasta la actualidad es la prohibición expresa del mandato imperativo, se olvida que la ficción de la *promesa vinculante* jugó un rol central a la hora de legitimar cualquier elección representativa y, por lo tanto, de fundar la obligación política. Así, el mandato imperativo, en tanto promesa, ocupó y ocupa un lugar central en el imaginario político. Así, se ha hablado y se habla de que alguien cumplió o traicionó su mandato y muchas veces se evalúa a los gobernantes en este sentido. La representación será siempre un concepto multívoco, por lo tanto, problemático y cambiante, irreducible a un solo significado.

#### ***II.4.2. La democracia representativa***

La *representación política*, plasmada en la idea de que el representante debe actuar en nombre de aquellos que representa y siguiendo sus intereses, es el núcleo central de la democracia representativa. La representación democrática es un fenómeno de la modernidad que se caracteriza por la elección de representantes encargados de tomar las decisiones que afectan al total de la ciudadanía. La democracia moderna occidental se fundó en el ideal representativo de la democracia norteamericana que sostuvieron Hamilton, Madison y Jay,<sup>7</sup> quienes opusieron la democracia representativa a la forma directa de democracia caracterizada por la existencia de instituciones en las que todos los ciudadanos intervenían en el proceso de deliberación y toma de decisiones. Una de las preocupaciones sustanciales de Madison era la dificultad que mostraban las democracias directas para diluir el espíritu de partido característico de toda sociedad, el cual impedía alcanzar el bien común y desembocaba en situaciones vulneratorias de la seguridad de la población:

“...una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno, no puede

7. Hamilton, Madison y Jay escribieron una serie de artículos que apoyaban la nueva constitución de los Estados Unidos y que fueron publicados entre octubre de 1787 y mayo de 1788 en tres periódicos de la ciudad de Nueva York. La colección de estos artículos fue luego reunida en forma de libro con el título *El Federalista*.

evitar los peligros del espíritu sectario. En casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes; la misma forma de gobierno producirá una comunicación y un acuerdo constantes; y nada podrá atajar las circunstancias que incitan a sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado. Por eso estas democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad; y por eso, sobre todo, han sido tan breves sus vidas como violentas sus muertes”

(Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista* N°10: 39).

Ante esta preocupación, Madison se inclinó por un tipo de democracia distinta a la del modelo ateniense: la *república*. La república se caracterizaba por la existencia de un *sistema de representación* y se distinguía de la democracia pura en que delegaba la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto. De esta manera, la república era una forma de gobierno superadora de la democracia por tender a “la total exclusión de la gente en su capacidad colectiva”, produciendo decisiones menos pasionales, más cercanas al bien común. La república basada en un sistema representativo podía comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio, lo cual permitía la multiplicidad de partidos e intereses evitando así la opresión de una facción. La democracia representativa condujo a una lenta ampliación de la ciudadanía en la que el gobierno del *demos* sólo fue posible a través de sus representantes elegidos a través del voto.

Ahora bien, la diferencia entre la forma directa y la forma representativa de democracia no reside exclusivamente en la existencia o no de representantes sino en el método de selección de los mismos. Como hemos visto en la sección anterior, aunque en la democracia directa griega existían instituciones que funcionaban en base a la representación, estos representantes eran elegidos a través del sorteo y no de la elección, lo cual es una diferenciación sustancial en cuanto al principio de igualdad política señalado. En este sentido, Manin destaca que:

“El hecho de que los gobiernos representativos nunca hayan utilizado el sorteo para distribuir el poder político evidencia que la diferencia entre el sistema representativo y los sistemas ‘directos’ está relacionada con el método de selección más que con el número limitado de los que fueron elegidos. Lo que hace a un sistema representativo no es el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino que sean elegidos sólo a través de elecciones”

(Manin, 1997: 41 [traducción propia]).

La naturaleza del régimen político del que estamos hablando, la llamada democracia representativa o moderna, poco tiene que ver con la democracia en el sentido fuerte del término que analizamos en el mundo clásico. Pocos dudarían en sostener la

amplitud de las diferencias que separan a la manera de ejercer la política a partir de la reunión de todos los ciudadanos en la asamblea griega, y la forma moderna de participación mediatizada por los partidos políticos. Se equivocan quienes creen ver en los estados modernos la adecuación de los viejos principios. Más bien, como mencionábamos al comienzo, estamos en presencia de una particular forma de gobierno que podemos definir como *gobierno electoral representativo* y que se caracteriza por la realización de elecciones para establecer quiénes serán los representantes de los ciudadanos en la definición de las cuestiones públicas.

La importancia asignada a las elecciones como elemento constitutivo de la democracia fue bien desarrollada por Schumpeter (1984 [1942]). La preocupación central de este autor era el funcionamiento real de las democracias existentes y la identificación de criterios que pudieran describirlas adecuadamente en tanto la definición de la democracia basada en la idea de la realización del bien común resultaba inadecuada.<sup>8</sup> La crítica de Schumpeter a esta definición se basaba en el hecho, por él esgrimido, de que no existía tal cosa como un bien común con el que todos estuvieran de acuerdo y, en consecuencia, tampoco una voluntad general que implicara la existencia de un pueblo soberano y homogéneo:

“La voluntad que observamos al analizar los procesos políticos no es ni con mucho una voluntad auténtica, sino una voluntad fabricada. Y con frecuencia este artefacto es lo único que corresponde a la *volonté générale* de la teoría clásica. En tanto que esto es así, la voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político” (Schumpeter, 1984 [1942]: 336).

Partiendo de la crítica realizada a la existencia de un bien común y una voluntad general, Schumpeter caracterizó al método democrático como “el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1984 [1942]: 343). De esta manera, a diferencia de la definición de la democracia centrada en la mera ejecución de una voluntad general existente, en la definición de Schumpeter resulta fundamental el rol de los líderes políticos en la construcción (o modificación) de estas voluntades que, de otro modo, permanecen latentes. Son justamente estos líderes políticos los que compiten por el voto de los ciudadanos y al hacerlo construyen las voluntades políticas.

La teoría empírica de la democracia fue proseguida por Robert Dahl, quien, a diferencia de Schumpeter, puso énfasis en el rol de los grupos de interés más que en

8. Schumpeter se refiere a la teoría de la democracia del siglo XVIII que definía al método democrático como “aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 1984 [1942]: 321).

los líderes políticos. Para Dahl el término democracia designaba algo inexistente en tanto los principios y prácticas de la democracia resultaban incompatibles con los grandes estados nacionales. Las consecuencias (el gobierno representativo, la mayor diversidad de la población y el mayor número de conflictos) de la formación de los estados nacionales condujeron a la conformación de un nuevo tipo de régimen político: la democracia representativa, o en términos de Dahl, *poliarquía*. Las instituciones políticas de la poliarquía que constituyen los elementos necesarios, aunque no suficientes, para la democracia en gran escala se pueden agrupar en dos componentes (O'Donnell, 2000): uno vinculado a la presencia de elecciones limpias que deben cumplir con determinadas características (libres, imparciales, de las que pueden participar la mayoría de los adultos en igualdad de condiciones y que son un mecanismo a través del cual los representantes toman decisiones en nombre de los representados) y el otro vinculado con la existencia de determinadas libertades que Dahl (1991; 1993) denomina “derechos políticos primarios inherentes al proceso democrático” (libertad de expresión, libertad de información, derecho a formar asociaciones).

De esta manera, el término poliarquía es utilizado por Dahl para señalar un tipo de régimen político caracterizado por la función de representación y muy diferente al de las *polis* griegas. En este sentido, el gobierno representativo no es un tipo (el indirecto) de gobierno del pueblo (democracia), sino otra cosa distinta, una forma de gobierno en la que algunos gobiernan en lugar de otros, los representan (Manin, 1997). Nuestras actuales *democracias indirectas, representativas o modernas* se caracterizan por dos instituciones casi desconocidas en las democracias clásicas: los partidos políticos y las elecciones periódicas, en reemplazo de la asamblea y del sorteo.

### III. Los modelos de representación política: partidos y elecciones

En la primera parte de este capítulo vimos cómo se fue transformando la forma en que los seres humanos concebíamos el orden social y político, hasta llegar a la sociedad moderna y al gobierno representativo. Ahora cabe preguntarse cuáles fueron los instrumentos efectivos de la representación en la era moderna.

La sociedad moderna se caracterizó por la fragmentación pero no por la desarticulación; la disolución de la unidad pre-moderna decantó en un conjunto de partes o sectores ordenados y articulados políticamente. En este sentido, la pérdida del “interés de todos” (la armonía del mundo clásico, o la comunidad de hermanos en Cristo del medioevo) no resultó en un millar de intereses antagónicos en guerra de todos contra todos. Estas ideas de la modernidad nos hablan de una característica de las sociedades históricas: su división en sectores o partes claramente diferenciadas, no sólo para los observadores sino principalmente para los sujetos reales. Cuando se habla de sociedad

industrial o moderna se hace referencia a la existencia de diversos agentes sociales, que la naciente sociología llamó clases y que se definen y articulan en relación a la prosecución de los intereses propios que se visualizan como centrales frente a una determinada coyuntura.

Ahora bien, para que la idea de representación funcione, es decir, aparezca como verosímil para gobernantes y gobernados y tenga consecuencias sobre la realidad, deben darse dos condiciones: gobiernos representativos y sociedades representables. Sin necesidad de entrar en el problemático tema de la construcción social de los intereses, se puede coincidir en que las sociedades históricas posteriores a la revolución industrial se articulaban en grupos más o menos difusos en función a determinados intereses. La representación fue posible entonces en la sociedad en tanto los individuos podían reconocerse como pertenecientes a una parte de ésta,<sup>9</sup> y, por consiguiente, verse o sentirse representados por un partido. De esta manera, la idea de representación se materializó en el mundo moderno a través de la existencia de partidos que representaban a los diferentes sectores constitutivos de la sociedad.

Los partidos políticos hubieran sido considerados una aberración para el pensamiento clásico en tanto facción que opone un interés particular al interés general. En sus inicios, los partidos políticos fueron unánimemente rechazados por los pensadores y los teóricos de la política. Hasta el siglo XVIII, el término utilizado con preponderancia para referirse a ellos era el de *facción*, claramente peyorativo y que aludía a grupos sediciosos, perturbadores del orden público, nocivos. Incluso cuando comenzó a distinguirse entre partido y facción, ambos eran percibidos en términos negativos. En palabras de Bolingbroke (parlamentario inglés del siglo XVIII), “el gobierno de un partido debe terminar siempre en el gobierno de una facción... Los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los males” (Sartori, 1987: 21).

Los distintos grupos dirigentes de la Revolución Francesa, enfrentados en numerosas cuestiones, compartían sin embargo el rechazo hacia los partidos políticos. Se entendía que el “interés nacional” se contradecía con la existencia de múltiples partidos. Lo propio ocurría con los pensadores de la Revolución Americana, lo cual es aún más curioso dado que muchos de ellos fundaron los primeros partidos políticos modernos del mundo. Thomas Jefferson, impulsor del Partido Republicano, era sin embargo un fuerte crítico de los partidos: según él, su propio partido era sólo una necesidad temporal, destinada a desaparecer una vez que sus principios hubieran sido ejecutados (Aldrich, 1995).

Sólo cuando la lógica del pluralismo comenzó a imponerse pudo apreciarse que los partidos representaban partes *del* todo y no necesariamente partes *contra* el todo (Sartori, 1987). Pero esto desafiaba una viejísima idea: la de que el bien común de las sociedades era uno y sólo uno, y que todo interés divergente a su interior era sedicioso,

9. No importa si esa parte se constituyera en términos económicos, culturales, idiomáticos o religiosos.

desestabilizador, mezquino. A finales del siglo XIX, la propia práctica política (y no el pensamiento de los teóricos) había convertido a los partidos en parte inherente a las democracias y otros regímenes que aceptaban cierta competencia en su interior. Dentro de los parlamentos se desarrollaron los primeros partidos, al comienzo como coaliciones intraparlamentarias que surgían en torno a temáticas puntuales. De esta manera, el surgimiento de los partidos estuvo íntimamente relacionado con la aparición de gobiernos representativo-electorales.<sup>10</sup>

Por su parte, la idea de la elección era una herramienta característica de la aristocracia. En teoría, cuando uno elige no vota al más parecido (principio democrático) sino al que cree mejor (principio aristocrático). Por eso, como se señaló anteriormente, las elecciones ocuparon un lugar marginal en las instituciones políticas de las democracias griega y sólo se generalizaron cuando se buscó seleccionar a algunos para que gobernaran en nombre de todos. Actualmente, existe la tendencia a identificar como democracias a los países que, tras garantizar una serie de derechos a sus ciudadanos, seleccionan a sus gobernantes mediante la elección libre entre partidos.<sup>11</sup> Así, gobierno representativo y mecanismos de elección se volvieron una pareja simbiótica en la enorme mayoría de los diseños institucionales modernos.

Es por ello que los modelos de política o de representación que construimos a continuación se basan en la forma en que se conjugaron estos dos elementos centrales (los partidos políticos y las elecciones) en el funcionamiento de la política moderna en occidente y en su relación con un tipo estatal y con una forma social determinada.

Recordemos que los modelos son herramientas conceptuales que nos sirven para entender la realidad. Tal como se señaló en el capítulo anterior siguiendo a Max Weber, decimos que son construcciones ideales que simplifican la realidad empírica mediante la selección de algunos elementos o rasgos importantes (partidos y elecciones en nuestro caso) que caracterizan (tipifican) a un determinado fenómeno. Si bien estos elementos heurísticos nos sirven para ordenar y sistematizar la información disponible en la empiria, como tales son imposibles de encontrar en una configuración exacta en la realidad. Ellos sirven como patrón a partir del cual se evalúa por comparación cuánto se acercan o alejan los casos reales. Por lo tanto, a la hora de abordar casos empíricos concretos nos encontraremos con elementos yuxtapuestos, reconocibles como propios de distintos modelos puros.

Para facilitar la comprensión de los modelos políticos realizaremos una recorrida ideal sobre el proceso político histórico occidental de los últimos doscientos años. Construiremos una versión simplificada de la evolución del binomio partidos-elecciones durante la modernidad, que si bien no refiere explícitamente a algún caso en concreto,

10. Para un extenso desarrollo histórico y conceptual de los partidos políticos ver el capítulo VI de este volumen.

11. Esta definición de la democracia basada en las elecciones entre partidos en competencia es comúnmente denominada "minimalista" tiene su origen en los escritos de Schumpeter.

nos servirá para entender el cambiante funcionamiento de los principales componentes de la política. Los años que abarca cada modelo hacen referencia a la época en que el mismo fue útil para expresar las características de los principales elementos reales. Esto permitirá ver las mutaciones de la representación dentro del concepto altamente abarcativo de modernidad, para ver cómo la *ficción representativa* siguió funcionando a lo largo del tiempo, a pesar de la celeridad de los cambios sociales. Sólo en el último modelo esta ficción empezará a mostrar sus grietas y flaquezas.

#### III.1. El modelo parlamentario (1830-1890)

El primer momento de desarrollo de la política moderna se inicia a comienzos del siglo XIX en la Europa Noratlántica y en América del Norte. El mismo combinaba un modelo estatal de competencias reducidas, una sociedad que se modernizaba con el crecimiento de las relaciones sociales capitalistas y un régimen político fuertemente asociado a las instituciones parlamentarias. Dentro de este contexto podemos inscribir el primer tipo ideal de política moderna: el modelo parlamentario.

En las sociedades del siglo XVIII el capitalismo empezaba a organizar la vida social, desmantelando el orden tradicional, reforzando los procesos de desvinculación del ser humano que se volvía “individuo”, miembro de una sociedad civil que se expandía a lo largo y ancho de la civilización europea.

Durante estos años ocurrió un proceso paralelo y caótico de construcción del estado y del régimen político, con una lenta pero progresiva ampliación del espacio de las naciones-estado que acompañaba la expansión de las relaciones sociales capitalistas. El desarrollo comparativamente escaso de los aparatos estatales los llevaba a desarrollar sólo dos tipos de política económica: el *laissez-faire*<sup>12</sup> o un proteccionismo moderado de mercados nacionales que alcanzaban, poco a poco, el tamaño de sus estados-nación.

En este contexto surgieron los primeros partidos políticos relacionados con su único ámbito de desarrollo: los parlamentos de fin del siglo XVIII y principios del XIX. La representación era una relación muy directa, posible gracias al reducido cuerpo electoral que, sumado al carácter del sistema electoral uninominal en el cual el candidato se presentaba solo frente a sus rivales de distrito, originaba una relación individual entre el representante y sus electores, aún fuertemente marcada por los signos del mundo aristocrático.

El *sistema electoral uninominal* implicaba la división del territorio en tantas unidades (circunscripciones o distritos) como cargos había en juego. En cada una de ellas resultaba vencedor el candidato que más votos obtenía, sin importar cuántos fueran

12. Es el proceso natural de liberación que según Adam Smith debería seguir el mercado, recuperando su autonomía frente a la capacidad de intervención del estado.

—con uno más que el segundo era suficiente—, consiguiendo así el único cargo en disputa. Por eso también se lo llamaba mayoritario, de mayoría relativa, o de simple pluralidad de sufragios. Es el sistema electoral más simple y antiguo, y fue utilizado por casi todos los regímenes democráticos del siglo XIX. Actualmente, se sigue aplicando casi únicamente en los países vinculados a la tradición anglosajona.

Pensemos en una pequeña comunidad agrícola en donde los que votaban eran apenas unas decenas, entre las que se encontraban los notables del pueblo: los dueños de los campos, el médico, el notario. Este tipo de *ciudadanía restringida* o *censitaria* (el censo establecía quién cumplía con los requisitos casi exclusivamente materiales para acceder a los derechos políticos), generaba un cuerpo electoral muy uniforme donde todos se conocían y compartían intereses y tradiciones.

Fue dentro de estos parlamentos en donde empezaron a desarrollarse los partidos. Primero lo hicieron como meros agrupamientos coyunturales frente al tratamiento de alguna temática puntual, para luego volverse poco a poco más estables en relación a opiniones o tendencias permanentes: tal era el caso, por ejemplo, de los parlamentarios reformistas frente a los conservadores en el parlamento británico. Cabría decir entonces que los partidos surgieron de manera espontánea, como forma de expresión de los divergentes intereses sociales existentes en cada sociedad.

Tal como sugiere Maurice Duverger (1996 [1951]), no es que estos partidos tuvieran existencia por fuera de las cámaras parlamentarias, sino que eran un grupo de representantes que se reunían en algún club y nada más, y era justamente por su origen al interior de las cámaras que fueron llamados *partidos parlamentarios*. El modelo de partido parlamentario estaba constituido por una serie de asociaciones locales hermanadas bajo la misma etiqueta que funcionaban casi exclusivamente durante los períodos electorales, conducidos por algún notable que lo financiaba y utilizaba a la hora de renovar su banca o participar de alguna discusión de interés público.

Según Max Weber, los políticos que encarnaron estos roles eran personas que vivían “para” la política porque su buena posición económica les permitía dedicarse a una actividad que por aquel entonces no era remunerada. “La diferencia entre ‘vivir para’ y el ‘vivir de’ se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive ‘de’ la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive ‘para’ la política quien no se halla en este caso” (Weber, 1987 [1919]: 96).

Este modelo expresa la primera forma que tomaron las modernas organizaciones partidarias y la débil pero creciente relación que las vinculaba con la sociedad. Asimismo, nos sirve para entender el funcionamiento de la relación representativa. Podemos caracterizar la representación en las democracias parlamentarias del siglo XIX como una relación muy directa, posible gracias al reducido y homogéneo cuerpo electoral existente. Los candidatos eran individuos que, por su red de relaciones locales y su notoriedad, suscitaban la confianza de los que vivían próximos o que compartían sus intereses.

La *representación individual* funcionó como base para la obligación política mientras los ciudadanos-representados no eran más que un pequeño número que visualizaba a sus representantes como pertenecientes a su misma comunidad, por lo que de alguna manera se daba por hecho que compartían los mismos intereses. La democracia censitaria estaba fuertemente marcada aún por los signos del mundo aristocrático: los elegidos en los hechos eran miembros reconocidos de la elite, la confianza depositada en ellos tenía mucho que ver con su ascendente sociológico y el parlamento más que una asamblea moderna parecía en muchos sentidos un club.

Sin embargo, el desarrollo histórico, junto con el lento pero sostenido crecimiento de los cuerpos electorales y la creciente radicalización que fueron tomando las disputas políticas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, fue llevando a estos primeros partidos a “salir” de las cámaras y extenderse hacia la sociedad de manera más permanente, apoyando en su circunscripción electoral a un parlamentario “amigo” frente a otro de opiniones diferentes. Las posturas políticas comenzaron a externalizarse y se generalizaron en el seno de la sociedad.

#### **III.2. El modelo de masas (1910-1970)**

El auge de los partidos de notables estuvo acompañado por fuertes transformaciones sociales que rápidamente impactaron en la acción política. Emergió una nueva configuración del modo de ejercer la política que en varios sentidos era la contracara de la anterior: estados amplios que regulaban lo económico, sociedades que generaban fuertes identidades colectivas y regímenes políticos llamados *democracias de partidos* que se legitimaban bajo la idea de la representación política de intereses sociales.

A lo largo del siglo XIX las naciones centrales vivieron una transformación monumental en un plazo históricamente breve, alimentada por los procesos de urbanización e industrialización que cambiaron radicalmente la cara a las sociedades. En el marco de esta transformación se fue constituyendo un nuevo actor social, la clase obrera, que se organizó colectivamente enfrentada al sistema en su conjunto, inspirada ideológicamente en las diversas corrientes del socialismo que proliferaron a lo largo de la segunda mitad del siglo.

Las luchas libradas por los sindicatos, con el propósito de alterar el orden social y obtener mejores condiciones materiales de vida para sus asociados, tuvieron un papel fundamental a la hora de ampliar la ciudadanía política, terminando con los umbrales censitarios de incorporación que caracterizaron a los regímenes políticos del siglo XIX. En tal sentido, la irrupción de esta nueva clase en la escena política tuvo como corolario la lucha por romper la base estrictamente material a la que se ligaba el modelo parlamentario, para permitir la ampliación de la participación política.

Una vez aceptado el criterio numérico como elemento central de determinación de la autoridad política (democracia), que la discusión sobre los criterios de exclusión (de capacidad, de género, de riqueza o de ingreso) y el umbral de incorporación pasaran a estar sujetos a determinados análisis de costo-beneficio, se logró –más tarde o más temprano según las diversas alianzas sociales– alcanzar el sufragio universal. De esta manera, a principios del siglo XX las instituciones del régimen político se habían transformado y la moderna democracia de masas se sustentaba sobre la base de cuerpos electorales muy amplios y heterogéneos que aglutinaban una gran diversidad de intereses materiales e ideales.

Paralelamente, el estado se fue transformando hasta adquirir la forma del modelo del *Estado Keynesiano de Bienestar*,<sup>13</sup> pasando a ocupar un lugar central en la sociedad, en franca contraposición a los tipos estatales liberales que habían proliferado en el siglo XIX. Este modelo amplio de estado suponía siempre algún grado de subordinación de los mercados a la política y actuaba en una doble dimensión: como modernizador e integrador. Como integrador, en el sentido de ampliar la inclusión efectiva de las capas sociales inferiores, que se habían vuelto políticamente relevantes desde la aprobación del sufragio universal masculino. Como modernizador, sustentado en la creencia de índole keynesiana de que el estado debía actuar como un agente de desarrollo económico, para evitar las recurrentes crisis características del siglo XIX.

Para responder a estas cuestiones los estados se ampliaron, generando todo un entramado de organizaciones burocráticas que iban desde la regulación de áreas económicas hasta tareas productivas. Como señala Marcelo Cavarozzi (1996), frente a este estado, la política adquirió una indudable centralidad. La relevancia de las decisiones estatales para la vida de los ciudadanos se volvió enorme, ya que éstas, entre otras cosas, creaban empleo, tasaban diferencialmente a las áreas económicas y generaban programas sociales de diversa índole.

Con este nuevo entorno organizativo, los partidos políticos se enfrentaron a la necesidad imperiosa de transformarse para adecuar sus estructuras a los nuevos requerimientos de las sociedades, asumiendo así las principales características del *modelo de partido de masas, burocrático de masas o de integración*. Estos partidos implicaron una transformación radical porque se presentaron a elecciones como representantes de grupos sociales pre-políticos (obreros, católicos, campesinos, etc.) a los que pretendían expresar e integrar políticamente. Así, los partidos de masas tenían fuertes vínculos con la sociedad y las diferencias entre ellos parecían ser efecto y reflejo de las divisiones sociales. Pero no sólo se consolidaron sobre los intereses y las luchas de los grupos sociales sino que demandaban un fuerte compromiso de los individuos con el partido, quienes al afiliarse adherían al programa partidario y se comprometían a financiarlo. La estructura organizativa de un partido de este tipo adquirió una alta

13. Para un mayor desarrollo sobre este tipo de estado ver el capítulo II de este volumen.

densidad y complejidad institucional que comenzaba en los afiliados y seguía en los locales territoriales donde éstos se juntaban, discutían y elegían a sus delegados para los comités seccionales, provinciales y nacionales. Para mantener este gigantesco aparato partidario se necesitaban grandes recursos monetarios, ante lo cual a las cuotas de los afiliados se sumaron los aportes de la organización “amiga” –especialmente sindicatos– con la que el partido compartía su visión del mundo y con la que desarrollaba una relación de tipo simbiótico.

La representación política fue perdiendo así la condición de confianza personal propia de los partidos de notables, para adoptar la forma de *representación de intereses*. Las sociedades modernas, y por lo tanto sus electorados, son por naturaleza heterogéneas y en ellas los partidos congregan a individuos más o menos semejantes en términos de status socioeconómico, creencias religiosas, actitudes y visiones del mundo, oponiéndolos a quienes se diferencian de ellos en relación a los mismos criterios. Así, los partidos estructuran el campo político, representando en él a los actores sociales. Recordando que se trata de tipos ideales que nunca se presentan plenamente en la realidad, en este período la representación llega a ser sobre todo el reflejo de la estructura social. En otras palabras, lo que se expresa mediante la elección es una escisión entre fuerzas sociales en conflicto.

La coincidencia entre los intereses de representantes y representados puede interpretarse como un caso de homología estructural entre dos juegos autónomos: el juego político y el juego social. Una relación de homología estructural significa que la lógica de las relaciones entre los actores (representados) de la sociedad es equivalente a la de los actores (representantes). Así, retomando a Pierre Bourdieu (1993) podemos imaginar que los dominantes y los dominados en el juego social tienen sus representantes en el juego político.

Si bien los intereses de los jugadores del juego político son definidos por la lógica del juego mismo y no por los de sus representados, los buenos jugadores serán aquellos que sirvan mejor a los intereses de sus mandantes, sirviéndose a sí mismos. En este sentido, la representación adquiere la significación de una puesta en escena del conflicto social (recordemos el origen teatral del concepto), siendo que el actor representativo encarna en el escenario político los intereses de los actores sociales. Lipset puso de manifiesto claramente la relación entre ambas esferas al afirmar: “En toda democracia moderna el conflicto entre diferentes grupos se expresa por medio de los partidos políticos, que representan básicamente la ‘manifestación democrática de la lucha de clases’” (Lipset, 1970 [1960]: 204).

Esta característica de la política no venía dada por un mero reflejo de la estructura social, sino más bien por el importante rol que el estado tenía en la pugna distributiva. Los partidos buscaban el apoyo de los electores, ofreciendo paquetes de políticas estatales que los beneficiaran específicamente. Aumentar el subsidio al desempleo, favorecer impositivamente determinado sector productivo, gravar determinada importa-

ción o ampliar la cobertura sanitaria, eran decisiones estatales que beneficiaban o perjudicaban de forma transparente a un determinado grupo social.

De esta manera, la relación representativa se volvió aún más fuerte que antes. Con este modelo partidario los votantes elegían a un partido con el que compartían sus intereses, que se explicitaban claramente en las propuestas y plataformas partidarias. Una vez en el parlamento, los representantes debían obediencia al bloque partidario, volviéndose absolutamente inútil la práctica del debate parlamentario. Si alguno desobedecía al partido y traicionaba así a sus votantes, el primero simplemente no volvía a ubicarlo en la lista partidaria en la elección siguiente.

### **III.3. El modelo electoral (1980- ?)**

La reducción del papel del estado en la regulación de la vida cotidiana de los ciudadanos asociada con el predominio de la ideología neoliberal a partir de los años '80 es un fenómeno ampliamente conocido que ya fue desarrollado en el capítulo anterior. Pero aquí nos interesa señalar su impacto sobre el sistema político. El modelo partidario burocrático de masas se había desarrollado, en gran parte, respondiendo al Estado Keynesiano de Bienestar; la transformación de éste debía, por lo tanto, corresponderse con cambios en aquel modelo. En un contexto social menos estado-céntrico, las organizaciones partidarias se volverían más limitadas y, en cierto sentido, menos representativas.

Si la transformación del estado es una de las causas de esta mutación en las formas de la representación política, a ella debemos sumar, al menos, dos fenómenos que operan en el mismo sentido: la creciente diferenciación social y el impacto político de los medios masivos de comunicación. Las sociedades actuales, llamadas posindustriales, parecen estar, en cierto sentido, mucho más desestructuradas que décadas atrás. A grandes rasgos, los intereses sociales se reformulan en una clave cada vez más individualizada, perdiendo relevancia los grandes grupos colectivos típicos de la sociedad industrial como las clases sociales y dando lugar al surgimiento de identidades colectivas flexibles que expresan relaciones más voluntarias que orgánicas y que, por lo tanto, son más variables. Las unidades homogéneas que constituyen una sociedad heterogénea son cada vez más reducidas, más contrastantes y más difíciles de ordenar según patrones valorativos o ideológicos.

Este fenómeno afecta a los partidos políticos y refuerza lo anteriormente expuesto: cada día les es más difícil implementar políticas que se dirijan a un grupo social en especial, ya sea en la forma de propuestas electorales o de decisiones de gobierno. Esto se debe a que el orden social se ha fracturado y, en este contexto, representar lo social parece imposible en tanto no hay forma de establecer relaciones homológicas en ese juego fracturado, cambiante, heterogéneo y complejo en el que se ha convertido

la sociedad. Esta situación hace estallar por los aires la ilusión moderna de la representación política del mundo y provoca que la creencia ilustrada en la capacidad articuladora de la política se debilite.

En el mismo sentido, impacta la creciente influencia de los medios masivos de comunicación. Éstos reemplazan el lugar tradicional de la política (la calle, la plaza, lo público) llevándola a las casas de los ciudadanos, aquella esfera de lo individual e íntimo. Si para hacer política los ciudadanos debían salir a la calle, concurrir a un local partidario o participar de una movilización, hoy parece bastarles con encender el televisor, llamar a los programas de radio o participar en encuestas de internet. Este fenómeno fue caracterizado por Giovanni Sartori (1998) como “videopolítica” en tanto el poder del video se transformó en el centro de los procesos de la política contemporánea por su capacidad de orientar la opinión.

En síntesis, un creciente electorado independiente o flotante, con menos determinaciones estructurales para el sufragio, la mayor importancia de las coyunturas políticas específicas y la personalización de las campañas electorales, parecen ser las consecuencias políticas más claras de la reducción del papel del estado, del impacto de los medios masivos de comunicación y de la mayor heterogeneidad social.

En este contexto se consolida un nuevo modelo de partido: el *profesional electoral*. Este tipo de partido se caracteriza por una reducción de su expresión ideológica, una flexibilización de sus programas y una estandarización de su imagen. Éstos ya no pueden pretender un nivel de participación capaz de mantener sus viejas estructuras (afiliados, locales, escuelas de formación, periódicos, etcétera) y todos sus esfuerzos consisten en garantizar ese grado mínimo de participación que es el voto. Por último, el partido electoral parece tender a concentrar crecientemente las decisiones en el vértice, con lo cual declinarían las ventajas políticas de la pertenencia al partido y a la militancia en general. Pero, aunque no se redujera el número de los afiliados, lo que se modificaría sería su rol frente a una mayor autonomía de los líderes y a un proceso decisional más ejecutivo y profesionalizado: ya no es un proceso de abajo hacia arriba, sino de arriba hacia abajo. En consecuencia, este partido en esencia electoral impone de manera creciente a los líderes revalidar constantemente sus títulos, no ya como representantes de las creencias de la base sino en tanto receptores de votos y de popularidad en los sondeos.

La lógica de este modelo partidario y el tipo de competencia que impulsa hacen que se multipliquen los reclamos ciudadanos orientados a conocer a los representantes, pudiendo confeccionar una boleta propia sin tener que respetar el orden interno propuesto por los partidos.<sup>14</sup> Ahora bien, esta personalización que se reclama en el

14. En muchos países el sistema electoral uninominal –considerado casi una pieza de museo cuarenta años atrás– vuelve a ser propuesto como un método adecuado de seleccionar a los gobernantes. Sin embargo, las tradiciones políticas, la misma fortaleza relativa de los partidos y los evidentes inconvenientes del sistema uninominal

voto es la expresión de la nueva forma que toma la relación representativa en el contexto político descrito. Si los partidos no expresan más intereses sociales ni presentan propuestas claras a sus electorados, ¿en qué sentido representan? Esta pregunta ha originado en los últimos años una importante discusión que aún no se ha cerrado, pero en la que podemos encontrar algunos puntos de acuerdo.

Resulta claro que la fuerza del lazo representativo, es decir, la credibilidad de la relación entre representantes y representados, es en este modelo mucho menos densa que antes, no sólo en relación con el modelo de masas sino también con el parlamentario. En este nuevo contexto, Cheresky (2006: 12) afirma que se ha debilitado la identidad partidaria en tanto los partidos políticos “agrupan cada vez menos a los ciudadanos de un modo durable, son estructuras con un sustento social cada vez más precario –si es que tienen alguno– que deben competir en cada turno electoral para conquistar las preferencias ciudadanas”. En este sentido, la actual representación política parece aproximarse a la noción de popularidad, tendiendo a identificar a un dirigente o a un partido como representativo cuando despierta una imagen positiva en el electorado que se convierte en público o audiencia. Ciertamente los contenidos de esta imagen son en algunos casos los mismos que los de la representación de intereses años atrás: que el accionar del dirigente/partido coincida con el de el/los votantes. Sin embargo, la dificultad de la identificación de los intereses propia de la sociedad actual conduce a que nuevos contenidos más personales que políticos se complementen con éstos. Así, en la popularidad conviven de manera compleja factores como el conocimiento, la simpatía, el carisma, la prestancia mediática o la sinceridad, los cuales hacen que la adhesión al líder político sea más directa pero menos comprometida en tanto no requiere participación ni estar identificado con un determinado programa o tradición (Cheresky, 2006).

En este contexto surge lo que se ha denominado una *democracia de audiencias* (Manin, 1997) o *demoscópica* (Minc, 1995) en la que los electorados se comportan como públicos cuya fidelidad los partidos deben construir en el día a día con su accionar. Los públicos de las democracias avanzadas deben así ser seducidos permanentemente y para ello los partidos deben ofrecerles de manera creíble incentivos colectivos que contengan alguna promesa de futuro, algún ideal de sociedad. De no lograrlo, de transformarse en meras agencias electorales capaces de adoptar cualquier programa, de ofrecer paquetes contradictorios de incentivos, el lazo representativo se hace tan poco sólido que se vuelve irrelevante y nadie podrá racionalmente sentirse por ellos representado.

Es éste el núcleo de la llamada *crisis de la representación política*, tan analizada en la década de los '90: sociedades que son difícilmente representables y organizaciones

conducen en la mayoría de los casos a la adopción de sistemas electorales mixtos que incorporan alguna lógica personalizada en el voto.

### III. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

partidarias incapaces de hacerlo completamente y que generan en los electorados apatía y distanciamiento de la política.<sup>15</sup> A su vez, si a lo anterior le agregamos que las dificultades en la enunciación de incentivos colectivos vuelven más “visibles” los selectivos y que, precisamente, la lógica mediática se encarga de mostrarlos hasta el cansancio (peleas internas, corruptelas, etcétera), entonces el distanciamiento de la política se torna evidente. Sin embargo, pese a esta fuerte crisis de la representación que caracterizó a la política desde los años '80, se puede observar en los últimos años una incipiente tendencia de recuperación en la creciente legitimidad que han obtenido algunos gobernantes que conducen un proceso de revalorización del rol del estado.<sup>16</sup>

<b>Cuadro: “Modelos de Política”</b>	<b>Modelo 1 parlamentario</b>	<b>Modelo 2 de masas</b>	<b>Modelo 3 electoral</b>
Época de auge	1830-1890	1910-1970	1980-¿?
Espacios geográficos de referencia	Europa Occidental y América Anglosajona (de manera incipiente en América Latina)	Europa (menos claramente, América Latina y América Anglosajona)	América, Europa, Oceanía y parte de Asia (India y Japón) (más claramente en los grandes centros urbanos de clase media)
Tipo estatal	Reducido; “liberal”	Amplio; “social” o “keynesiano de bienestar”	En reducción; “postsocial”
Tipo partidario	Parlamentario o de notables	Burocrático de masas o de integración	Profesional electoral o atrapa todo
Tipo social	Preindustrial, mercantil	Industrial	Postindustrial, servicios
Configuración de la política	Liberal	Masiva	De audiencia
Modalidad de la representación	Representación individual, confianza personal	Representación de intereses	¿Postsocial? ¿Imagen mediática?
Tipo de sistema electoral	Uninominal	Representación proporcional	Sistema mixtos “personalizados”
Institución política central	Parlamento	Los partidos políticos y el aparato estatal	Los medios masivos de comunicación y los máximos gobernantes (personalización)

15. Sin embargo es necesario hacer una salvedad, la sensación de crisis de la representación también puede encontrarse en distintos autores que escribieron entre fines del siglo XIX y principios del XX, como Ostrogorski, con lo cual quizá estos fenómenos se deban, al menos parcialmente, a los desajustes propios de una etapa de transición entre los modelos específicos.

16. En América Latina, algunos ejemplos son Lula en Brasil, Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Kirchner en Argentina y Uribe en Colombia.

## **IV. La crisis de representación en Argentina**

En nuestro país, los “cacerolazos” masivos que movilizaron a numerosos habitantes de distintas ciudades el 19 y 20 de diciembre de 2001, a fin de manifestar su profundo enojo y malestar respecto de la situación económica, social y política gravemente crítica de entonces, fueron un claro ejemplo del mencionado fenómeno de la crisis política y de representación.

Dicha crisis fue producto de un largo y paulatino proceso de pérdida de confianza de la sociedad en sus representantes. Esta pérdida de confianza estuvo relacionada básicamente con dos factores: por un lado el alto nivel de percepción de corrupción de la ciudadanía respecto a la actividad política y, por el otro, la evaluación negativa realizada con respecto al pobre desempeño de los partidos políticos en la gestión de los asuntos públicos desde el retorno a la democracia en 1983. Con respecto al primer factor, la percepción de corrupción se incrementó notablemente durante la década del '90 principalmente a raíz de privatizaciones realizadas en forma poco transparente, las denuncias de numerosos casos de enriquecimiento ilícito y la exposición mediática de una cultura política signada por la ostentación. En contraposición a esta cultura que había adquirido un alto nivel de crítica por parte de la sociedad hacia fines de la década, la Alianza surgió como una opción electoral al derroche del menemismo, embanderada con el lema de la honestidad. Sin embargo, el nuevo gobierno no pudo revertir la percepción de la ciudadanía con respecto al alto nivel de corrupción de la clase política, que llegó a su punto cúlmine con el caso de los sobornos en el Senado de la nación, durante las sesiones para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral, en el año 2000.

Con respecto al segundo factor, las dificultades mostradas para manejar los procesos de crisis económica (la crisis hiperinflacionaria iniciada en 1988 durante el gobierno de Alfonsín y la crisis financiera durante el gobierno de la Alianza en 2001) y el desinterés por conducir un proceso de distribución de la riqueza que tuviera en consideración el bienestar social (al final de los dos gobiernos de Menem casi el 30% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, la tasa de desocupación había alcanzado los dos dígitos y los trabajadores habían sido víctimas de un violento proceso de precarización laboral) redujeron la confianza de la sociedad en la capacidad de los partidos políticos para administrar los asuntos públicos así como en la voluntad de los mismos para representar efectivamente los intereses de la ciudadanía.

El primer síntoma del descontento de la población ante la evidencia de que la situación que había caracterizado a los años '90 no se había revertido con el nuevo gobierno fue el llamado “voto bronca”, surgido de las elecciones legislativas de 2001, con la cifra récord del 40% de abstenciones, votos blancos y anulados. El “corralito”, otra medida impopular del gobierno de entonces, terminó por hacer estallar la furia

popular que se percibía en el aire. Piquetes, saqueos y huelgas desataron actos de violencia e impulsaron la aplicación del estado de sitio, lo que empujó a ciudadanos de diversa extracción socioeconómica a manifestarse en las calles, en forma pacífica pero contundente.

Las manifestaciones de los días 19 y 20 de diciembre, bajo el lema “que se vayan todos”, lograron que el presidente renunciara. Los reclamos bregaban por el cambio de la clase política, frente a una desconfianza respecto de los representantes por problemas de corrupción y de incapacidad demostrada. De esta manera, la crisis de representación se mostraba en todo su esplendor. Quizá el mejor indicador de esta crisis fue el surgimiento de asambleas barriales en distintas ciudades del país, que en un principio mostraron un alto nivel de participación y actividad. Estas asambleas constituían el ideal de la democracia directa en tanto proponían la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectaban, dejando de lado la intermediación de los partidos políticos y los representantes elegidos. Pese a este descontento general con respecto al funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa y el desempeño de los gobernantes, no fue puesta en duda en ningún momento la continuidad de la democracia.

El inicio de la recuperación del rol del estado posteriormente a la crisis de 2001 y los mejores resultados económico-sociales exhibidos en los últimos años están detrás de una recomposición del vínculo entre representantes y representados, que se expresa en el marcado descenso del ausentismo electoral y del voto negativo. A futuro, es indudable que el desempeño de los gobiernos será fundamental para sostener y consolidar este lazo representativo.

## V. Conclusiones

La idea de la representación política individual es una invención de la modernidad que era ajena a los principios de la democracia de las *polis* griegas y que se transformó en el principio excluyente de las democracias contemporáneas o, como las denominó Dahl, poliarquías. La representación política se consolidó sobre la base de dos instituciones, las elecciones y los partidos políticos, operando de distintas formas en el tiempo: en base a los partidos de notables durante la segunda mitad del siglo XIX caracterizados por el vínculo personal entre los representantes y los representados y en base a los partidos de masas durante la primera mitad del siglo XX caracterizados por el fuerte anclaje en la sociedad y la representación de intereses.

Sin embargo, esta idea ha ido perdiendo legitimidad y ha entrado en crisis. En la nueva situación que se plantea, desaparecen las relaciones que permitieron durante años la representación: ya no hay sujetos o grupos sociales más o menos homogéneos y permanentes que puedan entrar en el juego homológico antes descrito. La

representación tuvo un buen desempeño en el modelo parlamentario y en el modelo de masas, debido a que las características sociopolíticas sobre las que ambos se asentaban lo posibilitaban: ciudadanía restringida en un caso y una sociedad que permitía la constitución de identidades bastante permanentes, en el otro.

Ahora bien, el actual desencantamiento con la política no lleva necesariamente a una crisis de legitimidad de los regímenes democráticos. En los últimos tiempos la literatura sobre democracia y actitudes políticas ha destacado la propagación de un fenómeno que caracteriza tanto a las nuevas democracias como a las ya establecidas: la legitimidad del régimen democrático convive con una creciente crítica hacia la política en general y hacia las instituciones de la democracia representativa en particular (Norris, 1999). Esta creciente crítica hacia la política ha sido frecuentemente asociada a una pérdida de legitimidad y confianza hacia las instituciones medulares de la democracia representativa (partidos políticos y parlamentos) y de las personas que las conforman (políticos en general). En este sentido, la coexistencia de estas actitudes políticas alude a la conformación de un tipo de ciudadanos (*ciudadanos críticos*) que brindan un robusto apoyo a la democracia en tanto tipo ideal de régimen político, pero con un fuerte nivel de crítica al funcionamiento real de estos regímenes y a las instituciones y actores de la democracia representativa.

En este contexto el sistema político debe estar cada vez más pendiente de los frecuentes cambios de las opiniones de los ciudadanos, que se transforman en una especie de tribunal anónimo que ve y juzga a todos por igual. La opinión pública se transforma así en el centro de las angustias y obsesiones de los políticos modernos, quienes, perdidos en esta nueva realidad y viviendo “con el estetoscopio en la oreja, atentos a toda pulsión de los humores populares, en una perenne *poll-anxiety*” (Sartori, 1992), se desviven por seducir a los únicos actores que parecen controlar la opinión pública: los medios masivos de comunicación.

La crisis de la representación política entendida como el proceso por el cual los espectadores-representados ya no se sienten más identificados con los actores-representantes, ha dado lugar al surgimiento de un nuevo tipo de representación en la que la opinión pública es el elemento central. Estaríamos en presencia de algo así como “una representación postsocial, desprovista de relaciones homológicas y cuya verosimilitud es totalmente autorreferencial” (Abal Medina, 2004b: 108). Denominar al tipo de representación como postsocial nos permite resaltar su situación aún indefinida, en el doble sentido de que su condición de “*postconcepto*” señala un carácter incompleto y mutable, y de que su naturaleza es aún dependiente de la idea representativa fuertemente asociada a lo social.

Como vimos en el capítulo sobre el estado, y como veremos en el capítulo sobre partidos políticos, la Argentina y el mundo se encuentran en una etapa de transformaciones. Los modelos que se desarrollaron en las últimas décadas del siglo XX para explicar los cambios ocurridos en ese período ya no resultan tan útiles para entender

algunos fenómenos que comienzan a ser evidentes: gobernantes que recuperan un fuerte apoyo popular, partidos políticos reorganizados, estados con crecientes roles en la economía y la sociedad. La teoría política y la política comparada deben dar cuenta, en términos teóricos y conceptuales, de una nueva etapa que parece comenzar a esbozarse, todavía sin un camino totalmente definido. Ésta es una razón extra para recordar lo señalado anteriormente: en cada caso empírico que se analice, seguramente encontraremos una yuxtaposición de elementos pertenecientes a diferentes modelos, que conviven en una misma realidad.

### Para seguir leyendo...

El estudio de la representación política hace necesario comenzar con la imprescindible lectura de *El Federalista* (2006 [1787]) de Hamilton, Madison y Jay, en el que se expone una defensa de los regímenes representativos en comparación con las formas directas de la democracia clásica. Entre los autores contemporáneos sobre la cuestión de la representación, se destacan Hanna Pitkin y Bernard Manin. Pitkin, en su libro *El concepto de representación* (1985), analiza de manera detallada los distintos significados que ha adoptado el concepto de representación desde su formulación inicial. Por su parte, Manin aborda el estudio del gobierno representativo en dos libros que son de consulta obligada. En su ya clásico *Los principios del gobierno representativo* (1998), se centra en las formas de representación moderna en contraposición a las características de la democracia directa ateniense. Asimismo, en *Metamorfosis de la representación* (1999), aborda la tan referida crisis de representación como una metamorfosis de la forma tradicional vinculada a los partidos políticos y analiza el surgimiento de una nueva forma de gobierno representativo, en la que los medios de comunicación ocupan un lugar central. Por otro lado, en relación a las alternativas a la representación política individual, el clásico texto de Philippe Schmitter, “¿Continúa el siglo del corporativismo?” (1992), introduce al lector en un análisis sobre los distintos tipos de representación corporativa.

Finalmente, es posible encontrar distintos autores que se han centrado en el estudio de la representación político-partidaria en la Argentina. José Nun, en *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común* (1989), ha analizado el surgimiento de nuevos actores sociales (el “coro”) y su reclamo por ocupar posiciones antes reservadas a otros actores. En tanto, Juan Manuel Abal Medina, en su libro *La muerte y la resurrección de la representación política* (2004b), analiza la crisis de la representación política contemporánea en términos de la mayor complejización de la sociedad y de la incapacidad de los partidos políticos para traducir intereses de grupos crecientemente heterogéneos.

# CAPÍTULO IV

## EL RÉGIMEN POLÍTICO DEMOCRÁTICO

### I. Introducción

En el presente capítulo nos proponemos abordar un concepto de gran importancia y complejidad: el de régimen político. En la primera sección se ofrece una definición del concepto de régimen político procurando distinguirlo de las nociones de sistema político y de gobierno. Al respecto, se señala que el sistema político aparece como el concepto más abarcador en tanto incluye tanto al régimen político como al gobierno. Para llegar a esta definición transitaremos primero por las principales clasificaciones que ha ofrecido el pensamiento político: desde la tradición aristotélica que sostiene una división tricotómica (monarquía, aristocracia y democracia)<sup>1</sup> hasta la tan extendida clasificación dicotómica actual de los regímenes políticos que los separa en democráticos o no democráticos.

Los regímenes políticos democráticos se han generalizado en numerosos países durante el transcurso del último siglo, no sólo como realidad plasmada a través de las distintas olas de democratización sino también como ideal que invade a distintos ámbitos políticos y sociales. Lo que resulta claro es que estos regímenes políticos democráticos realmente existentes distan mucho de las prácticas e ideales de la democracia griega. Y, por otro lado, que su extensión a realidades cada vez más disímiles hace imposible pensar en un modelo de régimen democrático uniforme. En este sentido, la variedad de regímenes democráticos ha dado origen a la multiplicación de nombres y adjetivos que buscan resaltar la peculiaridad de la democracia en cuestión.

Teniendo en cuenta esta especificidad de los actuales regímenes políticos democráticos, avanzaremos sobre las distintas formas de gobierno que se fueron estructurando bajo el amplio paraguas democrático. Las formas de gobierno, entendido como las estructuras de autoridad que conforman las posiciones más altas dentro del estado abocadas a la toma de decisiones, han transitado un proceso de descentralización del poder en dos dimensiones: la horizontal, que se cristalizó en la distinción entre gobier-

1. En total eran seis formas de gobierno, pues por cada tipo “puro” había un tipo “degenerado”.

nos parlamentarios y presidenciales; y la vertical, que se cristalizó en la distinción entre gobiernos unitarios y federales.

## II. Sistema político, régimen político y gobierno

El concepto de *régimen político* remite a interrogarse sobre quién gobierna, y cómo lo hace, en un estado-nación. A la hora de ensayar una definición del mismo, primeramente resulta necesario distinguirlo de las nociones de *sistema político* y de *gobierno*. Como todo sistema, el sistema político es un conjunto conformado por subconjuntos y elementos.

En su conceptualización del sistema político, Easton distinguió tres elementos que lo componen y que son objeto de apoyo del mismo: la *comunidad política*, el *régimen político* y las *autoridades*. La comunidad política está conformada por las ideologías, valores o creencias, las personas y grupos que pueden llegar a influir en el sistema y las estructuras intermedias como los partidos políticos. El régimen político, por su parte, hace referencia al conjunto de valores que justifican el tipo de régimen, al conjunto de normas (formales o no) que determinan la manera en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos (derechos civiles y políticos, mecanismos electorales, normas de tolerancia y moderación), y a las estructuras de autoridad que definen el rol y el comportamiento de aquellos que tienen la capacidad de ordenar y obligar. Por último, las autoridades son aquellas personas que ocupan las estructuras de autoridad (Morlino, 1985).

### *Apoyo específico y apoyo difuso*

El nivel de apoyo a los distintos componentes del sistema político junto con el conjunto de demandas que ingresan al sistema son los dos principales insumos del sistema político. Easton (1975) estableció una diferenciación entre el apoyo específico y el apoyo difuso que tuvo una profunda influencia en la literatura sobre comportamiento político y actitudes hacia la democracia. La diferencia entre estos dos tipos de apoyo reside en que mientras el *apoyo específico* está dirigido al desempeño de las autoridades políticas y las instituciones de autoridad, el *apoyo difuso* está dirigido al régimen y a la comunidad política. En este sentido, el apoyo difuso resulta más constante y su desarrollo depende principalmente de los procesos de socialización y de las experiencias vividas.

En función de la conceptualización recién señalada, se observa que el *sistema político* es el concepto con mayor grado de generalidad pues incluye al régimen político. Así

pues, abarca a un conjunto de instituciones y a todas sus relaciones con factores sociales, sean o no de naturaleza política: económicos, culturales, ideológicos, históricos, etc. Teniendo en cuenta que el régimen político no es sinónimo de sistema político, sino que forma parte de este último, O'Donnell (2003: 36) lo definió como:

“[aquellos] patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones del gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”.

En este sentido, el régimen político es el conjunto de reglas del sistema político que define la forma en que se toman y se implementan las decisiones y las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad, así como también el conjunto de instituciones desde las que se deciden y se implementan las decisiones.

Por último, en relación a las estructuras de autoridad, es posible distinguir entre las que se orientan a la adopción de decisiones y las dedicadas a la aplicación de las mismas. Estas últimas conforman la *burocracia pública*, mientras que el *gobierno* es parte vital del conjunto de estructuras de toma de decisiones. De esta manera el gobierno constituye:

“las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado”  
(O'Donnell, 2003: 36).

Para O'Donnell entonces, el gobierno es la cúpula institucional del estado, mientras que el régimen político es una mediación entre el estado y la sociedad en tanto regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el estado.

### III. Hacia una clasificación de los regímenes políticos

La tipología de regímenes políticos más influyente, utilizada hasta una época relativamente reciente, es la heredada de Aristóteles (384-322 a.C.). En su obra la *Política*, utiliza dos criterios, uno cuantitativo y otro cualitativo, para distinguir entre distintas formas de constitución (*politeia*), es decir, entre distintas formas en las que se estructura

el funcionamiento de los cargos y la autoridad soberana. El primer criterio se basa en el *número de gobernantes* o de personas a cargo de la actividad de gobernar. En este sentido, distingue entre el gobierno ejercido por una sola persona o monarquía; el gobierno que reside en unos pocos o aristocracia; y el gobierno de muchos, al que Aristóteles denomina *politeia* (Bobbio, 1987).

El segundo criterio se basa en la *orientación de las políticas* adoptadas por cada uno de esos gobiernos, en particular si las mismas persiguen el interés general o, por el contrario, el beneficio de quien ejerce el poder. En tanto el fin de la comunidad política no es sólo vivir en conjunto sino también vivir bien, cuando los gobernantes utilizan el poder que tienen para alcanzar intereses particulares y no el bien común, entonces la comunidad política se desvía de su objetivo y asume una forma política corrupta o degenerada con respecto a la pura (Bobbio, 1987). Así es posible distinguir entre las formas puras o buenas de gobierno de las modalidades corruptas: la tiranía es la forma corrupta de la monarquía, la oligarquía constituye la corrupción de la aristocracia y la democracia es la desviación de la *politeia*.<sup>2</sup> En palabras de Aristóteles:

“...todas las constituciones que contemplan el interés común son constituciones rectas en cuanto se apegan a la justicia absoluta, mientras que las que contemplan el interés de los gobernantes están erradas y son degeneraciones con respecto a las constituciones rectas” (*Política*, 1279).

Tabla 1. Clasificación de los regímenes políticos según Aristóteles

	Una sola persona	Unos pocos	Muchos
Políticas que persiguen el interés general	Monarquía	Aristocracia	<i>Politeia</i>
Políticas que persiguen el interés privado	Tiranía	Oligarquía	Democracia

El criterio numérico o cuantitativo es el que ha logrado perdurar hasta la actualidad, aunque levemente modificado, y sobre el que se construyó una clasificación tripartita básica que consiste en: el gobierno de uno o monarquía, el gobierno de pocos o aristocracia y el gobierno de la mayoría o democracia. Sin embargo, este

2. La *politeia* es el producto de una mezcla (punto medio) entre la oligarquía y la democracia. La oligarquía otorga el poder de gobernar a los ricos y nobles y la democracia otorga el poder de gobernar a todos los hombres libres, incluso los pobres. De esta manera, “el punto medio consiste en disminuir los altos requerimientos exigidos en el régimen de los ricos y en aumentar las estipulaciones establecidas en el régimen de los pobres” (Bobbio, 1987: 42).

criterio resulta totalmente inadecuado para captar en su esencia la variedad de los regímenes políticos.

Justamente, es el pensamiento de Montesquieu el que se aleja de la clasificación aristotélica, abrevando en las dos rupturas con dicha tradición: la primera introducida por Maquiavelo<sup>3</sup> y la segunda derivada de la discusión tácita entre Hobbes y Locke<sup>4</sup> (Orlandi y Zelaznik, 1995). Montesquieu estableció una distinción entre tres formas de gobierno, fundada en la combinación del número de personas que tienen el poder y el modo de ejercicio del mismo. Así, la primera forma de gobierno es la *república*, en la que todo el pueblo (democracia) o una parte de él (aristocracia) ejercen el poder. La segunda es la *monarquía*, en la que el poder está en manos de uno solo, que gobierna sobre la base de leyes fijas y estables. La tercera forma es el *despotismo*, donde el poder también reside en una sola persona, pero ésta gobierna según su propia voluntad, sin sujetarse a leyes ni a reglas, por lo que “arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos” (Montesquieu, 1984 [1748]: 66).

El criterio basado en la cantidad de personas que ejercen el poder permite diferenciar entre la república y la monarquía, y el criterio basado en la forma de gobernar (si está sujeto a leyes o no) permite distinguir entre la monarquía y la tiranía. Con respecto a la incorporación realizada por Montesquieu de la tiranía, Bobbio (1987: 129) señala que:

“...la tipología de Montesquieu se vuelve más clara si se interpreta como una repetición de la tradicional, por lo menos de Maquiavelo en adelante, que con base en las transformaciones sufridas por la sociedad europea clasifica a todos los estados como repúblicas o principados, con algo más: la incorporación de la categoría que sirve para incluir en el esquema general de las formas de gobierno al mundo oriental”.

La preocupación de Montesquieu no era sólo encontrar una categoría que encuadrara las formas de gobierno características del mundo oriental sino también establecer la forma de evitar este tipo de gobierno. Así argumenta que para evitar el despotismo y para garantizar un *gobierno moderado* (ya sea una monarquía o una república), es fundamental establecer una separación entre los órganos que desempeñan el poder, de modo que “el poder controle al poder” y nadie pueda actuar de forma arbitraria. En efecto, la teoría de la “separación de poderes” de Montesquieu y el desarrollo institucional británico (principalmente la idea del imperio de la ley o *rule of law*) son los factores históricos que propiciaron el surgimiento y el desarrollo del

3. En *El Príncipe* (1513), Maquiavelo sólo distingue entre el principado (monarquía), donde el poder se concentra en una sola persona, y la república, en la que el poder se encuentra en manos de un grupo de personas (aristocracia u oligarquía) o de toda la comunidad (democracia).

4. Dicha discusión se refería a la posibilidad de distinguir el poder absoluto del limitado o, en otras palabras, el gobierno sujeto a leyes del que se coloca por encima de ellas.

*constitucionalismo*. El constitucionalismo es la corriente política que en la modernidad ha permitido resguardar el principio del gobierno moderado a través de tres mecanismos: i) la existencia de una constitución escrita que regula el funcionamiento de las agencias del estado así como consagra los derechos de los ciudadanos; ii) la superioridad de la constitución con respecto al resto de las normas legales ordinarias existentes y su modificación requiere de mayorías calificadas; y iii) la existencia de un órgano judicial que controle la conformidad de las normas legales a la constitución. De esta manera, los *gobiernos constitucionales*, cuyas acciones se encuentran limitadas por las leyes y por la división de poderes, se oponen a los *gobiernos absolutistas*, en los que el gobierno es arbitrario e ilimitado.

En tiempos más recientes, la clasificación tripartita clásica de los regímenes políticos fue reconfigurada por el aporte de Schumpeter en su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), que estableció una definición minimalista de la democracia basada en la existencia o no de elecciones.<sup>5</sup> Esta definición ha tenido una fuerte influencia en la Ciencia Política dando lugar a una clasificación dicotómica entre regímenes democráticos y regímenes no-democráticos (esta categoría agrupa a distintos tipos de regímenes tales como los totalitarismos, los autoritarismos y los regímenes tradicionales).

*Tipos de regímenes no-democráticos*

Linz (2000) desarrolló una tipología de regímenes no-democráticos en la que distinguió entre los siguientes tipos: dictadura, regímenes totalitarios, regímenes tradicionales (democracias oligárquicas y sultanatos) y regímenes autoritarios. Las principales diferencias entre los regímenes totalitarios y los regímenes autoritarios residen en que mientras los primeros presentan una concentración del poder en una sola persona o un pequeño grupo, tienen una ideología elaborada y fomentan la movilización, los segundos se caracterizan por un pluralismo limitado que se extiende a grupos que no son creados ni dependen del estado, no tienen una ideología racionalmente elaborada y no promueven la movilización en tanto ésta es percibida como una amenaza. Lo que tienen en común los totalitarismos y los autoritarismos es una alta concentración del poder y normas difíciles de predecir.

Dado el carácter reduccionista que presenta este tipo de definiciones, Przeworski y sus colaboradores (2000 [1994]) definieron a la democracia como “un régimen en el que los cargos gubernamentales son ocupados como consecuencia de elecciones competitivas”, pero incorporaron una serie de criterios que aseguraran el carácter

5. Para un mayor desarrollo de esta definición ver el capítulo III de este volumen.

competitivo de las elecciones: incertidumbre ex - ante, irreversibilidad ex - post y repetibilidad. El primer requisito apunta a que exista una probabilidad de que quienes están en el gobierno al momento de llevar adelante las elecciones puedan perderlas, el segundo requisito se refiere a que cualquiera sea que gane las elecciones podrá asumir el cargo obtenido, y, por último, el tercer requisito establece que las elecciones se continuarán realizando a lo largo del tiempo. De esta manera, los autores definen límites claros en tanto son conscientes de que no alcanza sólo con que existan elecciones para que un régimen sea clasificado como democrático, sino que estos procesos electorales deben cumplir con determinadas características.

La clasificación de los regímenes políticos basada en una definición minimalista de la democracia resulta de utilidad para llevar adelante investigaciones de carácter empírico, en tanto permite clasificar rápidamente a los regímenes existentes en democráticos o autoritarios en función de si se llevan a cabo (o no) procesos electorales para elegir a los gobiernos de turno. Sin embargo, este tipo de clasificaciones desconoce una dimensión que es fundamental para la existencia de elecciones: un conjunto de *libertades concomitantes* que hagan posible el desarrollo de elecciones competitivas y libres y que, por ende, son inherentes a la definición de un régimen democrático. Esto nos lleva al trabajo de Robert Dahl.

Como ya hemos visto en el capítulo III, este autor estableció una serie de atributos definitorios de las llamadas *poliarquías*, es decir, de los regímenes políticos que traducen empíricamente el ideal democrático. Éstos incluyen la elección libre, imparcial y periódica de los cargos donde se deciden las políticas públicas; el derecho a ocupar tales cargos; la libertad de expresión; existencia de variadas fuentes de información; y el derecho de formar organizaciones como partidos políticos y grupos de interés. Es decir que la noción de democracia excede el plano puramente electoral, e incluye otro tipo de derechos y garantías. En este sentido, el imperio de la ley se convierte en una condición necesaria para la realización de elecciones y, por ende, para que un régimen político determinado pueda ser clasificado como democrático. En esta línea se inscribe Guillermo O'Donnell, quien define al régimen democrático como:

“uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en las que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas ‘políticas’, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados”

(O'Donnell, 2003: 36).

A su vez, es posible incorporar un conjunto de variables no institucionales que refieren a las condiciones sociales sin las cuales, según muchos autores, la democracia no es posible. Las definiciones “procedimentales expandidas” y otras que se pueden

llamar “maximalistas” (Collier y Levitsky, 1997) requieren la existencia de ciertos niveles de igualdad social para considerar a un régimen como democrático (por ejemplo, Weffort, 1992). De acuerdo con O’Donnell (2002b) este tipo de definiciones que equiparan a la democracia con un grado importante de igualdad social presentan dos problemas: por un lado no son demasiado útiles analíticamente y por el otro tienden a menospreciar a la democracia existente. Es por ello que el autor propone tomar en consideración dimensiones que se encuentran más allá del régimen, como el estado o la sociedad, pero en relación particularmente con la igualdad de los individuos en tanto portadores de derechos y obligaciones.

*Más allá del régimen: las características del estado y de la sociedad*

La definición de la democracia basada estrictamente en el régimen, de origen schumpeteriano, no tiene en cuenta las características del estado ni de la sociedad. O’Donnell (2002b) cuestiona esta definición estrictamente política de la democracia en la medida en que el régimen democrático presupone la idea de *agencia*, es decir, que cada adulto es responsable por sus propios actos y, en consecuencia, el sistema legal respaldado por el estado le asigna un conjunto de derechos y obligaciones políticos sobre una base universalista e incluyente. Para O’Donnell entonces la teoría de la democracia debe tener en cuenta el grado de democraticidad del estado de derecho (en relación con distintas dimensiones como la extensión del sistema legal o el trato que las instituciones del estado le brindan a los ciudadanos) y las situaciones sociales (tales como la pobreza y el temor) que socavan el presupuesto de la agencia sobre el cual se sustenta la democracia: “Si la privación de capacidades acarreadas por la pobreza extrema tiene como resultado que las personas sufran severas limitaciones para ejercer su agencia en varias esferas de su vida, entonces parece equivocado, tanto moral como empíricamente, afirmar que la democracia no tiene nada que ver con semejantes impedimentos socialmente determinados” (O’Donnell, 2002b: 310).

#### **IV. Las distintas formas de gobierno de los regímenes democráticos**

Como se ha señalado, el gobierno constituye las posiciones en la cúpula del estado que se encuentran abocadas a la toma de decisiones. Es posible diferenciar a los gobiernos en función del grado en que el poder de decisión se concentra en un solo depositario del poder, lo cual sería el máximo nivel de concentración, o bien se distribuye entre distintas instituciones. Existen dos dimensiones principales de concentración-descentralización del

poder de decisión: la horizontal y la vertical. La horizontal hace referencia al principio jurídico de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales son independientes entre sí y ninguno de ellos puede usurpar el ámbito de actuación del otro. La particular relación entre el poder ejecutivo y el legislativo (completa separación o mayor fusión) dio origen a la distinción entre *gobiernos presidenciales* y *gobiernos parlamentarios*. Con respecto a la dimensión vertical o territorial, la modalidad de descentralización más importante está dada por el federalismo que supone la delegación de facultades a subunidades territoriales. Esta dimensión dio origen a la diferenciación entre *gobiernos unitarios* y *gobiernos federales*.

#### **IV.1 División horizontal del poder: parlamentarismo - presidencialismo**

Como lo hemos anticipado, un criterio para distinguir entre diversos regímenes democráticos se basa en la división horizontal del poder, es decir, cómo se distribuye el poder entre las estructuras de toma de decisiones. Dicho criterio da lugar a la clasificación de las democracias en parlamentarias, presidenciales o semipresidenciales.

Tres aspectos resultan particularmente apropiados a la hora de distinguir entre estos tipos de regímenes democráticos. El primero es la fuente de legitimidad (directa o indirecta) del ejecutivo. El segundo refiere a la estructura (colegiada o unipersonal) del ejecutivo o gobierno en sentido estricto. El último aspecto destaca la relación entre las estructuras de toma de decisiones, particularmente entre el ejecutivo y el legislativo y sus atribuciones (separación o fusión).

En términos generales se puede decir que en el parlamentarismo, el legislativo, que es elegido por sufragio popular, nombra al primer ministro, por lo cual este último tiene legitimidad indirecta y posee la facultad de designar a los miembros del gabinete. En el presidencialismo, tanto los miembros del parlamento como el presidente son elegidos por el pueblo de manera separada y el presidente tiene a su cargo el nombramiento de los ministros del gabinete. Por lo tanto, la legitimidad independiente de ambos poderes en el presidencialismo implica una mayor dispersión del poder en este sistema, mientras que la fusión de poderes del parlamentarismo supone una mayor concentración. Finalmente, en el régimen semipresidencial, también el parlamento y el presidente son elegidos separadamente, pero es la asamblea la que designa a los integrantes del gabinete (Colomer, 2001).

##### ***IV.1.1 Parlamentarismo***

###### *Origen del parlamentarismo*

El origen del parlamentarismo está asociado con el pasaje de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional, de la mano de la Revolución Gloriosa que tuvo lugar

en Inglaterra en 1688, producto de la cual fueron eliminadas las prerrogativas reales. En efecto, a partir de entonces tanto las decisiones del rey como las de su Consejo de Estado quedaron sujetas a la aprobación del parlamento. Es así que la monarquía absoluta pasó a constituirse en una monarquía constitucional (Loewenstein, 1976). Surgió entonces la figura del primer ministro, que era el consejero principal de la corona y que adquirió la función de presidir el Consejo Real, y comenzó a desarrollarse la concepción de que la responsabilidad política de dicho consejo o gabinete frente a la Asamblea sería mejor asegurada si sus miembros fueran simultáneamente miembros del parlamento.

De esta manera, se pasó de un gobierno monista (con un solo centro de poder: el monarca) a un gobierno de legitimidad dual: por un lado, la legitimidad tradicional representada por el rey, que ejercía el gobierno a través de su primer ministro y su gabinete y aún preservaba el poder de disolver la Asamblea; y por el otro, la legitimidad popular (aunque limitada), cristalizada en el Parlamento, que estaba a cargo de la función legislativa y sin cuyo consentimiento ni las decisiones reales podían entrar en vigor ni el Primer Ministro designado por el monarca podía asumir su cargo. En consecuencia, se equiparó la jerarquía del Parlamento a la del rey (Zelaznik, 2003).

El resultado de este proceso histórico que abarcó más de un siglo y medio fue el pasaje de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria, en el que fue declinando el poder real y se fue fortaleciendo simultáneamente el Parlamento como órgano político. En este marco, el primer ministro y su gabinete se independizaron del rey, apropiándose gradualmente de sus prerrogativas gubernamentales e incrementando su dependencia del órgano legislativo (el cual integran y al que deben responder). Así, el primer ministro se convirtió en el jefe de gobierno, al tiempo que el monarca mantuvo el cargo de jefe de estado, una posición formal y simbólica (Zelaznik, 2003).

#### *Características del parlamentarismo*

Los sistemas parlamentarios, como su nombre lo indica, se caracterizan por la soberanía del parlamento. Este principio implica que la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se caracteriza por la fusión de ambos, es decir que los gobiernos son designados, apoyados y destituidos a través del voto del parlamento (Sartori, 1994). El jefe del ejecutivo –que puede adoptar diversos nombres como primer ministro, *premier* o canciller, pero al que nos referiremos genéricamente como primer ministro– es elegido por el legislativo, poder ante el cual es responsable junto a su gabinete, pues depende de su confianza y puede ver revocado su mandato a través de un *voto parlamentario de censura o de no confianza*. Resulta entonces lógico que la duración del mandato del ejecutivo no esté sujeta a plazo alguno, ya que se mantiene mientras conserve el apoyo parlamentario. Como contrapartida a la potestad de investir y destituir a los miembros del gabinete que posee el parlamento, el primer ministro

tiene a su vez la facultad de disolver el parlamento y convocar a elecciones para la conformación de uno nuevo (Lijphart, 1991).

La noción de fusión de poder no sólo sugiere que el ejecutivo está sujeto a la confianza del legislativo, sino también que los parlamentarios pueden ser a la vez miembros del parlamento y del gabinete (Lijphart, 1991). En consecuencia la fuente de *legitimidad del gobierno* es indirecta en tanto el primer ministro es elegido por el parlamento, cuyos integrantes a su vez son elegidos por sufragio popular para cumplir funciones legislativas. En los sistemas parlamentarios existe una distinción de funciones entre el jefe de gobierno –el primer ministro–, encargado de la dirección política y administrativa, y el jefe de estado, que ejerce un rol simbólico y ceremonial (en las monarquías este cargo es ocupado por un rey y en las repúblicas por un presidente elegido por el parlamento). Si bien es el jefe de estado quien propone la designación del primer ministro, su poder es meramente formal, puesto que depende del consentimiento del parlamento. Por su parte, la designación de los integrantes del gabinete por lo general tiene lugar posteriormente, en base a las propuestas del jefe de gobierno y depende también del consentimiento del parlamento. En cuanto al mecanismo de investidura, éste puede adoptar dos modalidades. La primera consiste en un voto de confianza del parlamento, es decir, una votación en la cual la mayoría expresa su apoyo al candidato. La otra modalidad es implícita en tanto el legislativo lo acepta de manera tácita no vetándolo (Orlandi y Zelaznik, 1995).

En cuanto a la *estructura del gobierno*, en los parlamentarismos el cuerpo ejecutivo es de carácter colectivo y está integrado por el primer ministro, que lo preside, y el gabinete o consejo de ministros. Al respecto, Sartori (1994) destaca que el jefe del ejecutivo puede relacionarse con los demás integrantes del gobierno de diversas formas: como un primero (*primus*) por encima de sus desiguales; como un primero entre desiguales; o como un primero entre iguales. Un primero por encima de sus desiguales es el jefe del ejecutivo que realmente dirige el gobierno y que a la vez es jefe del partido, por lo que difícilmente puede ser destituido por el voto del parlamento. Además, designa o remueve según le place a los ministros de su gabinete, que le son en efecto subordinados. Este es el caso de un primer ministro británico. Un primero entre desiguales es el jefe de gobierno que puede destituir a los miembros de su gabinete, pero éstos no lo pueden remover a él. Un ejemplo de este tipo es el canciller alemán, el cual tiene menor preeminencia que el primer ministro británico, pero sigue siendo un *primus* entre desiguales. Finalmente, un primero entre iguales es un primer ministro que cae con sus ministros, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son impuestos y que presenta poco control sobre el grupo. Este es el caso de Francia durante la Tercera y la Cuarta República.

Finalmente, el modelo puro de parlamentarismo supone la soberanía del legislativo y por ende la inexistencia de la *revisión judicial* de las leyes emitidas por éste. El parlamento tiene la última palabra. Si bien en las últimas décadas este rasgo ha sido

matizado (o incluso eliminado) en prácticamente todos los países parlamentarios,<sup>6</sup> se trata de una diferencia importante con los presidencialismos.

### *El modelo Westminster*

El modelo Westminster es el modelo inglés, que recibe ese nombre porque en Gran Bretaña el parlamento se encuentra en el palacio de Westminster. La nota predominante de las instituciones parlamentarias y gubernamentales británicas es el dominio de la mayoría. De manera más rigurosa, este sistema se caracteriza, siguiendo a Lijphart (1991), por los siguientes rasgos centrales.

El primero es la alta concentración de poder en el ejecutivo, debido a que el gabinete normalmente está compuesto solamente por miembros del partido que tiene la mayoría de bancas en la Cámara de los Comunes, excluyendo de las decisiones ejecutivas a una importante minoría.

Segundo, existe en este sistema cierta fusión entre los poderes ejecutivo y legislativo, con preeminencia del gabinete sobre el Parlamento, ya que los miembros del gabinete, además de tener su origen en el Parlamento, son líderes partidarios, por lo que conducen el comportamiento del bloque político en el poder legislativo –que ya de por sí es mayoritario.

El tercer elemento es el bicameralismo asimétrico, donde la asimetría está asociada con el poder de decisión que tiene cada una de las dos cámaras. En Inglaterra la Cámara de los Comunes posee mayor poder de decisión, ya que sus miembros representan a los ciudadanos, en oposición a la Cámara de los Lores, cuyos miembros acceden a su cargo por herencia, que sólo cumple funciones de acompañamiento.

La cuarta característica es el bipartidismo, lo que implica que se observan dos partidos con caudal electoral bastante parecido. Esto no significa que no haya más partidos, sino que hay dos que, históricamente, tienen más peso que los otros y que se “alternan” en el poder.

Además, el sistema británico presenta partidos unidimensionales, porque tienen como principal punto de discrepancia una única dimensión: los asuntos socio-económicos.

En quinto lugar, el sistema electoral es de mayoría relativa. En este modelo los distritos están representados en forma uninominal: quien obtiene la mayoría de los votos en un distrito se lleva el total de la representación del distrito. Esto es diferente a los sistemas de representación proporcional, los cuales le dan la posibilidad a la minoría de acceder a una posición minoritaria dentro del parlamento.

En sexto lugar, el sistema de gobierno británico es unitario y centralizado. Las distintas regiones tienen gobiernos que tienden a tener poca autonomía, es decir un bajo nivel de decisión con respecto a su forma de obtener recursos y de utilizarlos.

6. Incluso en Gran Bretaña, donde este modelo estuvo vigente más tiempo, el ingreso a la Unión Europea supuso el fin de la supremacía parlamentaria ilimitada en dicho país, dada la existencia de normas europeas superiores a las sancionadas por el Parlamento Británico.

Finalmente, el caso inglés se caracteriza por no tener una Constitución escrita y por la soberanía parlamentaria. No existe una ley fundamental que unifique todos los criterios que tienen que ver con la estructura de gobierno, los derechos políticos, etc. Este tipo de democracia tiene una serie de leyes que cubren distintos temas y hay costumbres y convenciones reconocidas por la sociedad civil. El parlamento es el poder soberano para decidir sobre las reglas que ordenan el funcionamiento del régimen político y, por ende, se asocia a la inexistencia de un control judicial de constitucionalidad que limite la competencia legislativa del parlamento.

#### *Democracias mayoritarias y por consenso*

De acuerdo a Lijphart (1991), el dominio de la mayoría que caracteriza al modelo parlamentario británico resulta propicio para las sociedades homogéneas, pero no para las sociedades plurales. Esto se debe a que se corre el riesgo de que las minorías existentes se encuentren constantemente excluidas del gobierno y, por ende, de participar en las decisiones que las afectan directamente: “En las sociedades plurales, por lo tanto, norma de la mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil antes que democracia” (1991: 39). De esta manera, Lijphart destacó otro tipo de democracia distinta a la del modelo británico: la democracia por consenso que permite plasmar la heterogeneidad existente en la sociedad en las estructuras de gobierno. Este tipo de democracias tiene las siguientes características: formación de coaliciones en el poder ejecutivo, separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, existencia de dos cámaras en el poder legislativo en donde una de ellas otorga representatividad a las minorías, sistemas pluripartidistas en la que ningún partido es mayoritario, sistema de partidos multidimensional que refleja los distintos clivajes existentes en la sociedad (religiosos, socioeconómicos, lingüísticos, etc.), sistema electoral proporcional que impide que los grandes partidos estén sobrerrepresentados, un sistema federal que permite distribuir el poder y una constitución escrita que sólo puede ser modificada por mayorías especiales.

#### *El modelo Alemán*

El modelo del parlamentarismo británico es el más conocido y el que ha inspirado a otros parlamentarismos. En palabras de Loewenstein (1976), el modelo británico es el *parlamentarismo clásico*. No obstante, es posible encontrar otros regímenes parlamentarios que se distinguen del modelo clásico por la introducción de cambios institucionales importantes. Este es el caso de Alemania, a partir de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (con enmiendas), que pertenece a lo que el mencionado autor define como *parlamentarismo controlado*.

Alemania es una república federal, organizada como un sistema parlamentario, donde existe una división de las funciones entre el jefe de gobierno y el jefe de estado. El primer cargo es desempeñado por el Canciller Federal y el segundo por el Presidente Federal, que se limita a realizar tareas ceremoniales y representativas. Asimismo, presenta un parlamento bicameral. La cámara baja se denomina Bundestag (o Dieta Federal) y sus miembros son elegidos cada cuatro años por voto popular en un sistema electoral mixto, que combina la representación directa y la proporcional. La Cámara Alta llamada Bundesrat (o Consejo Federal) representa a los estados federados (o Länders) y sus miembros no son elegidos por sufragio popular, sino que son delegados enviados por los gobiernos estatales.

El mecanismo innovador que se introduce en este modelo es el *voto constructivo de censura* el cual implica que el parlamento puede destituir por un voto de censura al canciller sólo si se ha aprobado por la mayoría absoluta de los parlamentarios quién será su sucesor. Esta herramienta otorga estabilidad al régimen en tanto resulta más fácil reunir una mayoría para expulsar a un gobierno que reunir una mayoría para nombrar a un nuevo canciller (Sartori, 1994).

#### *El modelo de Asamblea*

Finalmente, Sartori (1994) refiere a un tipo de parlamentarismo que considera particularmente disfuncional, al que denomina “de Asamblea”. En estos casos (que incluyen a la III y IV Repúblicas Francesas y a la I República Italiana, principalmente), el sistema de partidos está fragmentado y el ejecutivo está formado por una amplia coalición de gobierno. Por lo tanto, el gobierno no prima sobre el Parlamento, sino que cada uno de los partidos que integran la coalición posee el poder para derribarlo, retirando su apoyo legislativo. Aquí, el retiro de un partido de la coalición (expresado, por ejemplo, en la renuncia de un ministro) alcanza para disolver a un gobierno. Este modelo, que es el de un parlamentarismo más puro (aquel donde el parlamento es auténticamente soberano) conduce a recurrentes crisis y caídas de los gobiernos, que no cuentan con mayorías estables y disciplinadas en el legislativo. Según Sartori, los países latinoamericanos (que no cuentan con partidos políticos fuertes y disciplinados, en la mayoría de los casos) se convertirían en parlamentarismos de asamblea, si optaran por este sistema de gobierno.

#### **IV.1.2. Presidencialismo**

##### *El origen del presidencialismo: el caso estadounidense*

El presidencialismo estadounidense es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha ejercido su influencia, principalmente limitada a los países latinoamericanos. Sartori (1994) argumenta que el motivo por el que Europa carece de regímenes presidenciales puros obedece más bien a cuestiones históricas y no a una

decisión deliberada. En este sentido, cuando los estados europeos comenzaron a adoptar gobiernos constitucionales eran monarquías, por lo que ya contaban con un jefe de estado hereditario. Por el contrario, en el continente americano, cuando los nuevos países conquistaron su independencia principalmente como repúblicas, debieron elegir a sus jefes de estado, es decir a sus presidentes.

El caso de los Estados Unidos es paradigmático por ser el primer régimen presidencial. En el marco de las discusiones que tuvieron lugar de cara a la formulación de la constitución estadounidense en 1787 existían dos preocupaciones centrales para los intelectuales de la época. La primera tenía que ver con cuáles iban a ser los poderes que se le otorgarían a la figura del presidente. El principal temor residía en que este tipo de régimen estuviera cambiando un tirano por otro. En este sentido, los fundadores de la constitución norteamericana se preocuparon por diferenciar claramente al presidente del rey británico: el presidente tendría origen en el consentimiento del pueblo, un mandato de cuatro años y una vez concluido el mismo volvería a someterse a la voluntad popular. Además, mientras el poder de veto del rey era absoluto, el del presidente sería limitado debido a la capacidad de insistencia del legislativo que se proponía. Asimismo, el presidente, a diferencia del rey, podría ser acusado y removido constitucionalmente, no podría declarar la guerra ni reclutar ejércitos unilateralmente y necesitaría la aprobación del senado para la celebración de tratados internacionales (Etchemendy, 1995: 5).

En segundo lugar, les preocupaba el riesgo de que la república representativa se convirtiera en un despotismo del poder legislativo. Así pues, consideraron que el mejor antídoto frente a este peligro era fortalecer la figura presidencial. Con este objetivo propusieron la condición unipersonal del cargo, su elección indirecta<sup>7</sup> y su facultad de oponerse al congreso a través del veto en el trámite legislativo (Etchemendy, 1995: 5). De esta forma quedó definido un sistema con tres poderes independientes –los poderes ejecutivo, legislativo y judicial–, que atienden áreas específicas, que interactúan en diferentes ámbitos, con capacidad para ejercer controles mutuos, en algunos casos logrando así un equilibrio de poder.

### *Características del presidencialismo*

Una de las características predominantes del sistema presidencialista es la separación de poderes que conlleva la independencia de las ramas ejecutiva y legislativa, en abierta oposición a la fusión de las mismas que se constata en el parlamentarismo. Esta *separación de poderes* se evidencia en que la elección del presidente y su perdurabilidad en el cargo son independientes del congreso. En este sentido, el período de mandato del presidente es por un tiempo constitucionalmente prescrito –el cual puede

7. En Estados Unidos los votantes emiten su sufragio y votan por los que serán los miembros de los Colegios Electorales que finalmente definen al ganador presidencial.

variar de cuatro a ocho años— y en circunstancias normales no puede ser obligado a dimitir por voto parlamentario de censura (aunque es posible destituir a un presidente a través del proceso de *impeachment*). De igual modo, el presidente carece de capacidad para disolver el congreso. La separación de poderes se observa también en la norma que establece que la misma persona no puede desempeñar a la vez cargos en ambas esferas (Lijphart, 1991). Es decir, a diferencia del parlamentarismo, el presidente y los ministros de gobierno no pueden ser al mismo tiempo parlamentarios.

El hecho de que el presidente no sea miembro del parlamento nos lleva a uno de los rasgos estructurales que define a un sistema presidencial, que es la elección popular del presidente, sea de forma directa o a través del colegio electoral —como ocurre en Estados Unidos y como sucedía en la Argentina antes de la reforma constitucional de 1994—. Lo distintivo reside en que la *fuerza de legitimidad* del gobierno, a diferencia de los parlamentarismos, es el pueblo y no el parlamento. Esto contrasta con la estructura colegiada del esquema parlamentario, donde el primer ministro y el resto de los integrantes del gabinete comparten la misma fuente de legitimidad, que es el Parlamento.

En cuanto a la *estructura del poder ejecutivo*, en los sistemas presidenciales el presidente es quien dirige el ejecutivo y los miembros del gabinete son nombrados y destituidos de manera discrecional por el primer mandatario, el cual adquiere una absoluta predominancia (Sartori, 1994). Este ejecutivo unipersonal se encarna en la figura del presidente, quien concentra en su persona los roles de jefe de estado, de carácter ceremonial, y de jefe de gobierno. Por último, en relación al proceso de *revisión judicial*, en los presidencialismos la separación de poderes implica la existencia de un poder judicial capaz de revisar la constitucionalidad de las normas.

Resulta relevante aquí hacer referencia a un debate que aún hoy tiene actualidad sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo con respecto al parlamentarismo. El presidencialismo ha sido tradicionalmente asociado con gobiernos efectivos y estables en comparación con el parlamentarismo debido a que su estructura de gobierno unipersonal le permite tomar decisiones de forma rápida y su independencia del poder legislativo le permite completar su mandato más allá del nivel de apoyo legislativo del que disponga. En contraposición a esta postura, Linz (1990) señaló ciertas desventajas del presidencialismo al sostener, sobre la base de que la mayoría de las democracias con más larga duración en el mundo tienen sistemas parlamentarios, que éste era menos propicio que el parlamentarismo para brindar estabilidad a los regímenes democráticos. Las razones que destacó Linz de esta mayor inestabilidad son: i) la existencia de un conflicto latente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en torno a la representación de la voluntad popular en tanto el origen y la supervivencia de cada uno es independiente del otro, ii) la rigidez producida por el período fijo de mandato que provoca que el presidente pueda permanecer sin apoyo ya que resulta muy difícil removerlo o que éste pueda reforzar su autoridad por medio de un voto de confianza o la disolución del parlamento, iii) la existencia de una lógica de ganador único en tanto la

elección popular directa del presidente debilita la construcción de coaliciones y iv) la posible intolerancia con la oposición en tanto el presidente, al ser jefe de estado y jefe de gobierno al mismo tiempo, se siente representante de toda la nación.

Estos argumentos fueron ampliamente difundidos en los años '80. Con la recuperación democrática, muchos intelectuales e incluso gobernantes latinoamericanos (en países como Brasil y la Argentina) concluyeron que el presidencialismo era el responsable de la continua inestabilidad democrática en la región, y propusieron reformas institucionales tendientes al parlamentarismo. En años siguientes, sin embargo, el consenso que existía en el mundo académico comenzó a diluirse. En estudios que tomaban mayor cantidad de casos y períodos de tiempo más extensos que los analizados por Linz, las conclusiones resultaban menos contundentes. Autores como Scott Mainwaring y Matthew Shugart (1994) criticaron fuertemente la hipótesis de Linz al afirmar que este autor no había tomado en consideración que casi todos los esfuerzos por establecer sistemas presidenciales se habían realizado en países subdesarrollados. De esta manera, sostuvieron que los quiebres democráticos no obedecían al sistema de gobierno presidencialista, sino al menor desarrollo económico de esos países. En naciones de bajo grado de desarrollo (en América Latina, Asia y África), países presidencialistas y parlamentarios experimentaron similares niveles de inestabilidad democrática. Si bien ésta es una discusión aún no saldada por la literatura de política comparada (ver importantes trabajos de Przeworski *et al.*, 2000; Cheibub, 2007), es claro que la evidencia sobre la estabilidad democrática ya no condena claramente al presidencialismo como lo hacía Linz.

Las diferencias de Linz con autores posteriores no se limitaron al plano empírico, sino también a algunos de sus argumentos. Mainwaring y Shugart afirmaron que el “juego de suma cero” que Linz atribuía al presidencialismo en verdad no era tal, ya que la existencia de poderes divididos permite a distintos partidos controlar diferentes ámbitos de poder. Si bien la presidencia es una sola, el control del poder legislativo es una posibilidad abierta para la oposición. En cambio, en países parlamentaristas de tipo “Westminster” (como Gran Bretaña), donde un mismo partido controla ambos poderes, la oposición realmente se queda con las manos vacías. La gran concentración del poder de los parlamentarismos Westminster puede ser una fuente de inestabilidad democrática, si existen minorías sistemáticamente excluidas de los cargos estatales.

A la vez, la experiencia latinoamericana de las últimas décadas mostró que los presidencialismos efectivamente son compatibles con la existencia de gobiernos de coalición (Chasqueti, 2006). A pesar del carácter unipersonal del poder ejecutivo, numerosos países de la región se encuentran gobernados por coaliciones de varios partidos, con participación en el gabinete y un trabajo legislativo común. La formación de coaliciones de gobierno ha permitido a gobiernos inicialmente minoritarios en el congreso ampliar su respaldo legislativo, evitando el riesgo de “bloqueo” entre poderes que indicaba Linz.

De lo anterior se puede afirmar que la experiencia más reciente sugiere que el presidencialismo es compatible con la estabilidad democrática al tiempo que éste ha desarrollado instrumentos (aunque con un bajo grado de formalización) para resolver crisis de gobierno basados en la sustitución legislativa de los presidentes que se acercan a la lógica parlamentaria (Carey, 2006). Tal fue el caso de Argentina cuando, ante la crisis política y social de 2001 y la renuncia del entonces presidente De la Rúa, el congreso eligió a Rodríguez Saá y posteriormente a Duhalde en su reemplazo.

### ***IV.1.3. Semipresidencialismo***

El *semipresidencialismo* es una forma de gobierno que combina elementos del régimen presidencial y el parlamentario. Dicha categoría está asociada al modelo francés de la V República que surgió en 1958 con Charles De Gaulle. El objetivo de la nueva constitución era dotar al país de la estabilidad y la eficiencia de las que había carecido durante las anteriores repúblicas. Con tal propósito, se reforzó el papel del presidente y del primer ministro, reduciendo el poder del parlamento.

El semipresidencialismo comparte con el presidencialismo la elección directa y popular del presidente, o por lo menos éste no es electo por el parlamento. No obstante, el régimen semipresidencial se aleja del presidencialismo en la medida en que se define como una estructura de autoridad dual, con dos cabezas, asemejándose más en este aspecto al modelo parlamentario. De esta manera, el presidente, en tanto jefe de estado, debe compartir el poder con un primer ministro, que es el jefe de gobierno y que está sujeto a la confianza del parlamento. Así, el gobierno es ejercido por el primer ministro y los miembros del gabinete, cuyos integrantes también son parlamentarios.

Cabe advertir que en el semipresidencialismo la legitimidad del jefe de estado es democrática al igual que la del parlamento, contraponiéndose al modelo parlamentario donde el jefe de estado presenta una legitimidad tradicional. Adicionalmente, en el marco del régimen semipresidencial, el presidente no cumple un rol meramente ceremonial y simbólico sino que adopta un poder regulador, adquiriendo una mayor relevancia en comparación con el jefe de estado de los sistemas parlamentarios, aunque su gravitación es menor en relación a la función del presidente en los sistemas presidenciales.

De acuerdo a Orlandi y Zelaznik (1995), es posible reconocer diferencias entre distintos tipos de semipresidencialismo en función de tres elementos. El primero se refiere a las *prerrogativas constitucionales* otorgadas al presidente. Donde las prerrogativas son escasas, el presidente se asemeja a un jefe de estado parlamentario, como en Irlanda. Donde las prerrogativas son mayores, como en Islandia y Finlandia, el presidente se torna un actor central de la dinámica política. Otro elemento decisivo consiste en la disposición de los presidentes a la utilización de las facultades habilitadas por el texto constitucional. En este contexto vale la pena mencionar por ejemplo que Francia, donde las prerrogativas concedidas al presidente son menores, es el caso

que más se ha aproximado al presidencialismo. Por el contrario, aunque en Islandia el presidente cuenta con mayores prerrogativas, la forma de funcionamiento del gobierno lo acerca más al parlamentarismo.

Finalmente, el tercer elemento que permite establecer distinciones entre regímenes semipresidenciales tiene que ver con la coincidencia de la mayoría presidencial con la parlamentaria. En esta dirección, los autores proponen tres tipos de interacción básica. En la primera, la mayoría presidencial y la parlamentaria son distintas, por lo que la función del presidente se limita al rol de regulador del proceso político, cercano al rol del jefe de estado parlamentario, pero con algo más de relevancia. En Francia, estos casos reciben el nombre de *cohabitación* y tuvieron lugar entre 1986 y 1988 y entre 1992 y 1995. La segunda interacción ocurre cuando la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial, pero el líder del partido mayoritario es el primer ministro y no el presidente. En esta situación, el primer ministro hace efectivo su rol de jefe de gobierno y el jefe de estado se transforma en un símbolo, asemejándose a su par parlamentario. Por último, cuando el presidente es el líder del partido mayoritario en el parlamento, éste adquiere un poder similar a su par de cualquier régimen presidencialista. En este caso, el primer ministro y el resto del gabinete se constituyen en apéndices del jefe de estado, quien, en efecto, es el que ejerce el gobierno.

## IV.2. División vertical del poder: gobiernos unitarios y gobiernos federales

La distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno y autoridad (el gobierno central o nacional y los gobiernos regionales o subnacionales) se organiza de diversas maneras. Una modalidad es cuando el poder local o regional está directamente controlado y ejercido por el poder central, que caracteriza a los gobiernos unitarios. Una segunda modalidad es la delegación de facultades realizada por el gobierno central hacia los gobiernos locales o regionales, que caracteriza a los gobiernos federales.

### *Definición clásica de federalismo*

[El federalismo es] “una organización política en la que las actividades del Estado han sido divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal manera que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales” (Riker, 1975: 101 [traducción propia]).

Los gobiernos unitarios generan una fusión del poder, unificando todas las instancias de decisión de manera vertical. Esta forma de gobierno limita la capacidad de

decisión de los gobiernos subnacionales que se transforman en meros ejecutores de las decisiones tomadas por el gobierno central. En los gobiernos federales, en cambio, los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales. En este sentido, Hueglin y Fenna (2006) sostienen que los sistemas federales de gobierno se caracterizan por una soberanía compartida y por tener poderes divididos entre dos o más niveles de gobierno, cada uno de los cuales disfruta de una relación directa con el pueblo.<sup>8</sup> En términos exclusivamente institucionalistas, un gobierno federal es aquel en el que las estructuras de decisión de un estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentran presentes en los dos niveles de gobierno federal y estatal, siendo garantizados por el texto constitucional.

Es posible distinguir entre distintos tipos de federalismo de acuerdo al origen del gobierno federal o a las características que presentan las configuraciones institucionales que le dan forma. Con respecto a la primera dimensión, existen distintas lógicas a través de las cuales se conforman los sistemas federales (Stepan, 1999). Una de estas lógicas (*coming-together*) se encuentra asociada con la creación del federalismo al estilo estadounidense, modelo que se acerca al concepto de un acuerdo voluntario donde unidades relativamente autónomas reúnen su soberanía mientras retienen sus identidades individuales. Dicha lógica se encuentra plasmada en *El Federalista* en la defensa que realiza Hamilton de la unión de los estados norteamericanos:

“Se puede definir a la *república confederada* sencillamente como ‘una reunión de sociedades’ o como la asociación de dos o más estados en uno solo. [...] La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto se corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos”

(Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista* N°9, p. 35).

Por otro lado, es posible distinguir otra lógica en la que un sistema político unitario fuerte decide iniciar un proceso de devolución del poder como manera de mantener unido al país en el marco de una democracia fuertemente multiculturalista (*holding-together*).<sup>9</sup>

8. Entre los países desarrollados que presentan un sistema federal de gobierno se encuentran Estados Unidos (1789), Suiza (1848), Canadá (1867), Australia (1901), Austria (1920) y Alemania (1949). Por su parte, España (1978) y Bélgica (1993) son dos ejemplos de federaciones recientemente conformadas. En América Latina, México (1824), Venezuela (1830) Argentina (1853) y Brasil (1889) desarrollaron formas federales de gobierno.

9. Un ejemplo de este tipo lo constituye España, que a partir de 1978, luego del fin de la dictadura de Franco, emprendió un proceso de transferencia de poder a sus comunidades autónomas como forma de balancear los intereses regionales (de los cuales los catalanes y vascos fueron los más destacados), aunque su constitución no estableciera la forma federal de gobierno.

En cuanto a las configuraciones institucionales existentes, analizaremos a continuación distintos tipos de federalismo en función de tres dimensiones que consideramos son las de mayor relevancia: el tipo de bicameralismo, la división de poder entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales y la división de poder entre los gobiernos subnacionales. En cuanto a la primera dimensión, los gobiernos federales se caracterizan por tener legislaturas bicamerales en las que la cámara baja representa al conjunto de la población nacional y la cámara alta o segunda cámara representa a las unidades regionales. Es posible marcar distintos tipos de federalismo según sea que la segunda cámara represente al pueblo de las regiones (senado) o a los gobiernos de las regiones (concejo). Existe también un tipo híbrido, en el que las legislaturas de las regiones eligen a los representantes de la región en la segunda cámara (Hueglin y Fenna, 2006).

En cuanto a la segunda dimensión, la división de poderes entre los dos niveles de gobierno puede ser legislativa o administrativa. La división legislativa de poderes implica que los gobiernos subnacionales son responsables por la elaboración de políticas públicas, desde su diseño a su implementación. En este tipo de federalismo se da una división de áreas de injerencia. Por ejemplo, en Estados Unidos el gobierno central se ocupa de las políticas monetarias, del comercio y de la defensa mientras que los gobiernos subnacionales se ocupan de las políticas educativas, sociales, culturales y de infraestructura. En cambio, la división de poderes administrativa implica que los gobiernos subnacionales no tienen potestad para legislar en asuntos referidos al diseño de la política, sino sólo a la implementación y administración de la misma (Hueglin y Fenna, 2006).

Por último, la dimensión vinculada a la división de poder entre los gobiernos subnacionales establece una diferenciación entre los federalismos simétricos y los asimétricos, basada en el grado de heterogeneidad existente entre los distintos gobiernos subnacionales que integran la federación. Esta asimetría puede ser de dos tipos: la asimetría política que surge de las diferencias culturales, económicas, demográficas y sociales entre los gobiernos subnacionales y la asimetría constitucional que surge de la asignación desigual de poderes a los gobiernos subnacionales a través de la constitución (Watts, 1998).

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre federalismo y descentralización? ¿Acaso hacen referencia a un mismo fenómeno? Hueglin y Fenna (2006) afirman que debe distinguirse claramente entre el eje unitarismo-federalismo y el eje centralización-descentralización. En este sentido, puede hablarse de estados unitarios descentralizados o encontrar centralización o descentralización en estados federales. Mientras los sistemas federales son distinguidos de los unitarios por su división constitucional de poderes y la soberanía de los mismos, la centralización y descentralización describen el carácter y la dinámica de la distribución del poder. En este mismo sentido, Watts (1998: 124) afirma: “Aunque las federaciones han sido caracterizadas a menudo como sistemas

políticos descentralizados, lo que distingue a las federaciones de los sistemas unitarios descentralizados no es sólo el alcance de las responsabilidades descentralizadas sino la garantía constitucional de autonomía de los gobiernos que la integran en cuanto a las responsabilidades que desempeñan” [nuestra traducción]. Solamente si el grado de centralización alcanza el punto de reducir al nivel subnacional de gobierno a unidades administrativas, entonces el carácter federal del estado se tornaría una mera apariencia.

*Relaciones intergubernamentales*

El estudio de las relaciones intergubernamentales en estados “multinivel” (es decir, donde existe más de un nivel de gobierno establecido constitucionalmente) es de gran interés para la actual producción bibliográfica sobre federalismo. Si bien los textos constitucionales suelen establecer la representación de las unidades subnacionales en el congreso nacional (por ejemplo, a través de las cámaras altas), los gobiernos locales y provinciales también promueven sus intereses territoriales a través de vínculos directos con el poder ejecutivo nacional (Sbraglia, 2006). A modo de ejemplo, la implementación de programas federales por parte de gobiernos subnacionales implica una compleja interacción entre ambos niveles de gobierno. Por lo tanto, las antiguas concepciones del federalismo como una organización en “capas” han dado lugar a nuevas conceptualizaciones, que enfatizan que los distintos niveles de gobierno comparten (mediante fronteras nunca totalmente definidas) responsabilidades de políticas sobre los mismos temas y territorios.

El federalismo puede ser atenuado en función del grado de descentralización del poder (administrativo, legislativo, financiero, político) existente en un determinado sistema político. Dado que ya nos hemos referido brevemente a la descentralización administrativa y legislativa, dedicaremos aquí algunos párrafos a los otros dos tipos señalados. Con respecto al poder financiero, la literatura sobre federalismo fiscal ha enfatizado la relación entre el nivel de descentralización de la recaudación y el nivel de descentralización del gasto. Esta relación es importante en tanto constituye un indicador del grado de autonomía que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las responsabilidades que les son asignadas de manera constitucional. Así, los países federales en los que los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias realizadas por el gobierno central para cumplir con sus responsabilidades presentan un alto nivel de dependencia.

En cuanto al nivel de descentralización del poder político, el federalismo puede verse debilitado si existe un partido que tenga la mayoría de las unidades territoriales. Mientras que en términos legales existe un federalismo que determina las funciones de los territorios, el accionar de los gobiernos locales puede verse acotado por el

predominio de la centralización política sobre esta descentralización legal (Colomer, 2001). Pese a esta situación, la posibilidad de votar en forma diferente a nivel federal y a nivel regional puede generar gobiernos divididos que sean de todas formas un reflejo más claro de las preferencias de los votantes, generando configuraciones complejas.

### IV.3. Gobiernos divididos y gobiernos unificados

En los diferentes modelos institucionales tanto de acuerdo a la dimensión horizontal de distribución del poder, que define los tipos de gobierno parlamentario, presidencial y semipresidencial, como de acuerdo a la dimensión vertical de poder, que define los tipos de gobierno unitario y federal, se dan los casos de gobierno dividido o unificado. Colomer (2001) considera gobiernos unificados a aquellos donde un solo partido controla todas las instituciones políticas, mientras que los gobiernos divididos son aquellos en los que distintos partidos tienen control sobre distintas instituciones por lo que hay una coexistencia de ganadores parciales.

En el caso del parlamentarismo, existe un gobierno unificado cuando el mismo partido controla el parlamento y el gabinete. Esta situación caracteriza al Reino Unido, donde alguno de los dos grandes partidos alcanza una mayoría unipartidista en el parlamento lo cual le permite conformar un *gabinete de un solo partido* (monocolor). Pero es posible que en el parlamentarismo exista un gobierno dividido en el caso en que ningún partido obtenga una mayoría absoluta de escaños en el parlamento, lo cual conduce a la conformación de un *gabinete de coalición* o en minoría, como en la mayoría de los países de Europa Occidental. La conformación de un gobierno unificado o dividido en el parlamentarismo depende en gran medida del tipo de sistema electoral. Los *sistemas electorales mayoritarios* (gana el candidato que obtiene más votos) favorecen la conformación de gobiernos unificados en tanto tienden a prevalecer los partidos mayoritarios, llevando a una sobrerrepresentación de los grandes partidos y a una subrepresentación de los pequeños partidos en el parlamento. En cambio, los *sistemas electorales proporcionales* favorecen la conformación de gobiernos divididos en tanto los escaños parlamentarios se distribuyen entre los partidos de forma proporcional a los votos que obtiene cada uno, por lo que los partidos más pequeños tienen posibilidades de ser representados en el parlamento y conformar una coalición de gobierno.

En el caso del presidencialismo, donde el poder legislativo y el ejecutivo son elegidos de forma separada, puede suceder que exista un gobierno unificado cuando el mismo partido obtiene una mayoría de escaños en el congreso y a su vez gana la presidencia. Por su parte, un caso de gobierno dividido se da cuando el partido que gana la presidencia no obtiene una mayoría en el congreso. En cuanto al semipresidencialismo, la elección del primer ministro por parte de la asamblea y el

presidente por parte de los ciudadanos puede generar un gobierno unificado o la también llamada *cohabitación*. El gobierno unificado surge cuando el partido del presidente tiene también mayoría en la asamblea. La cohabitación se da cuando el presidente y el primer ministro pertenecen a partidos políticos diferentes.<sup>10</sup>

La división vertical del poder genera también posibilidades para un gobierno dividido. Existe un gobierno unificado en el caso de los gobiernos unitarios y de los gobiernos federales cuando el gobierno central controla una alta proporción de los gobiernos subnacionales. En el primer caso, es posible afirmar que el gobierno unitario es unificado por definición en tanto un solo partido es el que tiene el poder pues los encargados de los gobiernos subnacionales son designados por el gobierno central. En el segundo caso, se da lo que se denomina un federalismo centralizado que en la práctica se parece bastante a un gobierno unitario. La conformación de un gobierno dividido, por su parte, surge en el caso de los federalismos descentralizados en los que el gobierno central no controla una alta proporción de los gobiernos subnacionales.

*Concentración del poder: ¿es necesaria para el buen desempeño de un gobierno?*

La existencia de un gobierno fuertemente centralizado ha sido frecuentemente señalada dentro de la Ciencia Política como un elemento necesario de un buen gobierno en tanto garantiza estabilidad y un escenario propicio para la toma de decisiones. En contraposición con esta opinión, algunas voces han sostenido de forma contraria que una mayor dispersión del poder tiende a producir un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas en tanto los gobiernos divididos: i) minimizan el número de votantes cuyos deseos son frustrados por los resultados electorales, ii) son más proclives a dar como resultado gobiernos que están más próximos a las preferencias del votante medio, iii) valorizan la negociación y el acuerdo, respetando a las minorías al maximizarse el número de actores con poder de veto y iv) producen resultados más equilibrados y eficientes al reducir el conjunto de posiciones ganadoras al statu quo (Abal Medina, 2003: 149).

Un importante factor en la conformación de un gobierno dividido en el caso del presidencialismo, semipresidencialismo o en los gobiernos federales es la existencia de *elecciones no-concurrentes* en tanto las mismas generan incentivos para el voto

10. En Francia se han dado los casos más famosos, la primera vez en que sucedió, fue entre 1986-1988 con F. Mitterrand al frente de la presidencia de la República y con J. Chirac como primer ministro apoyado por un parlamento con mayoría absoluta de la coalición RPR-UDF. La segunda ocasión, entre 1993 y 1995, fue con Mitterrand y un parlamento contrario de mayoría RPR-UDF, aunque, cabe señalar, con un Premier, E. Balladur, más conciliador. Luego vino la cohabitación de Chirac, al frente de la república, con Jospin como Primer Ministro, el cual contaba con una mayoría del PS-PCF y ecologistas.

dividido. En este sentido, cuando las elecciones a presidente y las elecciones legislativas no se llevan a cabo en el mismo momento, o cuando las elecciones para el poder ejecutivo del gobierno central no se llevan a cabo en el mismo momento que las elecciones para el ejecutivo de los gobiernos subnacionales, es menos probable que el candidato a presidente “arrastre” el voto para la elección de los legisladores o de los responsables del ejecutivo del nivel subnacional, es decir, que los electores voten por el mismo partido para presidente y para legisladores (o para gobernadores). En relación con esta discusión, Colomer (2001: 180) afirma que:

“Cuando las elecciones a la Presidencia son no-concurrentes con las de la Asamblea, o las elecciones centrales no concurren con las elecciones regionales o locales, los partidos de la oposición al ejecutivo central tienen más oportunidades de promover temas de campaña diferentes a los promovidos por el Presidente o el Gobierno central en ejercicio en la elección anterior. Las elecciones no-concurrentes permiten que los partidos políticos amplíen la agenda electoral y que los ciudadanos revelen un número relativamente más alto de sus preferencias sinceras en diferentes temas”.

En resumen, entre los ejemplos de gobierno unificado es posible incluir el caso del gobierno unipartidista del parlamentarismo unicameral que se define con regla de mayoría relativa, el caso del dominio por parte del mismo partido del poder ejecutivo y del legislativo tanto en el caso del presidencialismo como del semipresidencialismo, los gobiernos unitarios y los federales centralizados. Por su parte, entre los ejemplos de gobierno dividido se encuentran el caso del gabinete multipartidista o en minoría en el parlamentarismo de representación proporcional, los gobiernos presidencialistas y semipresidencialistas (en el caso de la cohabitación) así como el federalismo descentralizado, ya que en todos estos casos las combinaciones implican que coexisten diferentes partidos y los ganadores parciales son múltiples.

## **V. El caso argentino**

### **V.1. El presidencialismo argentino**

Luego de lograr independizarse de España, nuestro país vivió un período caracterizado por la fragmentación territorial y por intensas luchas entre facciones que buscaban controlar las nuevas entidades políticas y definir su forma de organización. En este contexto, producto de la necesidad de las elites liberales de construir un orden político estable, se sancionó en 1853 la Constitución Nacional, con la ausencia de Buenos Aires, que se integró finalmente a la federación en 1860 (Saguir, 1998).

El texto constitucional procuró incorporar los principios derivados de la tradición republicana moderna: la soberanía popular por medio de la elección ciudadana de los representantes y la limitación de la arbitrariedad de los gobernantes por medio de una constitución que definiera los límites legales de la acción del estado y estableciera los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero el logro de tales objetivos requería la existencia previa de un poder estatal, con una fuente de legitimidad contraria a la de la monarquía hereditaria, con poder efectivo para resolver de manera inapelable los conflictos entre los grupos políticos en pugna por el monopolio de la representación popular. Así fue como el esquema institucional propuesto por la constitución buscó combinar el origen electivo de los gobernantes, proveniente del republicanismo democrático, con una ideología conservadora que reclamaba la necesidad de centralizar el poder y fortalecer la autoridad del gobierno (Negretto, 2001).

Durante el trabajo de la Convención Constituyente de 1853, la Constitución Federal de Estados Unidos fue un modelo de permanente referencia para los intelectuales de la época, pues ofrecía un conjunto de instituciones que podían eventualmente resolver los conflictos políticos. En este sentido, mientras la estructura de gobierno presidencialista de la constitución estadounidense podía resultar funcional para consolidar un liderazgo nacional, la elección local de autoridades y la representación igualitaria de las provincias en un senado con iguales poderes legislativos que la Cámara de Diputados podía satisfacer las expectativas de los liderazgos locales (Negretto, 2001: 21-22).

Sin embargo, Juan Bautista Alberdi –cuya obra las *Bases* fue el principal documento de apoyo para el desarrollo de la labor constituyente– sostuvo la necesidad de desviarse en parte del omnipresente modelo constitucional norteamericano a la hora de diseñar las facultades del poder ejecutivo, en aras de incorporar una mirada más latinoamericana, que tuviera en cuenta el contexto específico de fragmentación territorial y luchas facciosas a nivel local. La cuestión que preocupaba a Alberdi era organizar un poder central, lo necesariamente fuerte para controlar los poderes locales y lo suficientemente flexible para integrar a los antiguos gobernadores de provincia en una unidad política más vasta (Botana, 1977). De manera que la figura monárquica que había desaparecido con el colapso del orden colonial reapareció bajo la influencia republicana en la figura del presidente. En palabras de Alberdi (1981 [1852]: 56), “los nuevos Estados de la América antes española necesita[ba]n reyes con el nombre de presidente”.

El modelo al que Alberdi aconsejaba seguir en este aspecto era la Constitución Chilena de 1833, que parecía haber encontrado la buscada fórmula para la estabilidad política en tierras rebeldes como las de América Latina (Gargarella, 2004). Según el jurista argentino, dicha constitución combinaba, mediante el enorme poder del presidente, la firmeza y las garantías públicas de orden que ofrecía la monarquía, pero en el marco de un gobierno republicano (Etchemendy, 1995).

De esta manera, si bien las constituciones Norteamericana y Argentina planteaban un esquema presidencial-federal básico, la primera terminó otorgando mayor poder y autonomía a los estados, acentuando su carácter federal, mientras que el diseño argentino estructuró un poder ejecutivo considerablemente más fuerte. Esto último puede verificarse en que, entre otras atribuciones, el presidente argentino, a diferencia del estadounidense, tiene capacidad de iniciativa legislativa, se lo denomina jefe supremo de la nación, se le encarga la administración general del país y puede declarar el estado de sitio con el congreso en receso (Etchemendy, 1995: 2-3). Asimismo, el poder ejecutivo ha declarado la intervención federal en distintas provincias en múltiples oportunidades haciendo uso del artículo 6 de la Constitución, lo que constituye una clara intromisión sobre la autonomía de las provincias.

Introduciéndonos en un análisis actual de la figura presidencial, de acuerdo a la Constitución Nacional, el presidente de la nación, que es el titular del poder ejecutivo, tiene por principales funciones ser el jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, así como aplicar las leyes aprobadas por el congreso. Consecuentemente, en el artículo 99 de la Constitución se faculta al presidente a aprobar las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes y a participar en la formación de las mismas mediante su promulgación o veto y su publicación.<sup>11</sup>

La reforma constitucional de 1994 introdujo dos cambios sustantivos con respecto al poder ejecutivo. Por un lado, incorporó en el artículo 100 la figura del Jefe de Gabinete de Ministros dentro del poder ejecutivo, con la pretensión de moderar el presidencialismo, otorgándole funciones en parte semejantes a las de los primeros ministros en los sistemas parlamentarios, actuando así simultáneamente como interlocutor frente al congreso y como ministro coordinador dentro del poder ejecutivo.

En segundo lugar, las atribuciones legislativas del presidente fueron reforzadas con la reforma constitucional al incluirse en el artículo 99 (inciso 3) la facultad del presidente de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia en circunstancias excepcionales y siempre que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Esta incorporación en la Constitución le otorgó carácter legal a una práctica que los presidentes argentinos llevaron adelante desde

11. También son facultades del presidente: nombrar a los magistrados de la Corte Suprema y designar a los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura; realizar anualmente la apertura de las sesiones del Congreso (en ambos casos se requiere el acuerdo del senado); prorrogar las sesiones ordinarias del parlamento o convocar a sesiones extraordinarias, fijando la agenda de estas últimas; firmar convenios y estar a cargo de las relaciones internacionales; declarar el estado de sitio; y decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso.

1853 ante situaciones de notable gravedad institucional o crisis económica (Ferreira Rubio y Goretti, 1996).<sup>12</sup>

De esta manera, la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia estableció la formalización de una práctica que implicaba una fuerte concentración de poder en el ejecutivo en detrimento del poder legislativo: “Al dictar decretos de necesidad y urgencia el presidente ‘legisla’ y, asumiendo facultades del Congreso, modifica o deroga leyes o sanciona normas con rango de ley. En este sentido, los decretos de necesidad y urgencia hacen excepción transitoria al principio de división de los poderes que establece la Constitución argentina de acuerdo a la matriz norteamericana que heredó, ya que a través de estos decretos el ejecutivo dicta normas con rango y fuerza de ley, incluso modificando o derogando las leyes vigentes” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 449-50).

Si bien los decretos de necesidad y urgencia fueron incluidos en la Constitución Nacional con el propósito de fortalecer el poder del presidente, resulta importante observar que el logro de tal propósito depende tanto de factores políticos como institucionales. En este sentido, la existencia de reglas de aprobación flexibles de los decretos y el nivel de apoyo partidario que tiene el presidente en el Congreso influyen sobre la capacidad real que otorgan estos decretos al poder ejecutivo para tener una mayor participación legislativa (Negretto, 2002).

#### *Democracia delegativa*

El estudio de la ampliación de los poderes presidenciales que caracterizó a muchos de los países de América Latina dio lugar al desarrollo conceptual de un tipo específico de democracia, la delegativa (O'Donnell, 1992). La democracia delegativa se caracteriza por la existencia de un poder ejecutivo fuerte que consolida su liderazgo sobre la base de la elección directa y la conformación de una mayoría que lo respalda. De esta manera, el presidente en este tipo de democracias se erige como la persona habilitada para gobernar el país de la forma que mejor le parezca en tanto se constituye en el intérprete y guardián del interés nacional y tiende a aislarse de las instituciones políticas existentes en tanto las visualiza como “estorbos” para el desarrollo de su tarea, conduciendo a procesos de toma de decisiones más ágiles. Sin embargo, de acuerdo a O'Donnell este fenómeno no sólo debilita el proceso de control del desempeño público y la sanción de actos irregulares que pueden realizar ese u otros poderes (*accountability horizontal*), sino que esta rapidez en la toma de decisiones aumenta los errores, la incertidumbre y la responsabilidad del presidente por los resultados.

12. De acuerdo a Ferreira Rubio y Goretti (1996), entre 1853 y julio de 1989 se dictaron aproximadamente 35 decretos de necesidad y urgencia. La cantidad total de este tipo de decretos ascendió a 272 entre 1989 y 1999, durante la presidencia de Carlos Menem (Negretto, 2002).

## **V.2. El federalismo argentino**

En virtud de la forma federal de gobierno adoptada por la Argentina, nuestro país se encuentra dividido funcional y territorialmente en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El federalismo argentino, establecido en la Constitución de 1853, es preexistente a la Nación, en tanto las provincias eran tales antes de ser partes del estado-nación argentino. La Constitución se basó en gran medida en los escritos de Juan Bautista Alberdi, quien impulsó un orden federal de carácter centralista el cual se inclinaba hacia la preponderancia de la nación sobre las provincias con el objetivo de reconstruir la unidad política: “...el presunto equilibrio entre los factores unitario y federal, sobre el cual descansaba la Constitución sancionada por el Congreso de 1853, tenía por objeto instaurar una autoridad presidencial y un poder ejecutivo [...] con plena capacidad para ejercer en todo el territorio el monopolio de la coacción física y el monopolio de los recursos fiscales. Para lo primero, Alberdi recomendaba el estado de sitio y la intervención federal. Para realizar el segundo cometido era necesario que el gobierno federal controlase los recursos de la aduana de la provincia de Buenos Aires” (Botana, 1993: 227).

El carácter centralista del federalismo se evidenció en el hecho de que el estado nacional era el que definía los límites a la autonomía de las provincias. Así, la Constitución establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal...” (artículo 121) y que las mismas “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” (artículo 122), pero cada una de las unidades provinciales dicta su propia Carta Magna basándose en lo dispuesto por el artículo 5, que establece que las constituciones provinciales deben estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (artículo 123).

A pesar de este carácter centralista del federalismo, las interminables guerras civiles que se extendieron hasta 1880 imposibilitaron consolidar la soberanía del gobierno nacional. El contexto político y social se caracterizó por el conflicto entre el gobierno federal y las provincias más poderosas, encabezadas por Buenos Aires. Así, durante la primera etapa posterior a la sanción de la Constitución, las provincias leales a Justo J. de Urquiza, líder de la Confederación Argentina, que defendían la Constitución sancionada y la idea de participar de los ingresos de la aduana, se enfrentaron con la provincia de Buenos Aires, gobernada por Bartolomé Mitre, que defendía una mayor autonomía de Buenos Aires. Luego de la derrota del ejército de Urquiza en la batalla de Pavón en 1861, los tres poderes del gobierno federal se instalaron en la ciudad de Buenos Aires y Mitre fue elegido presidente de la nación. Sin embargo, siguieron existiendo desafíos al monopolio del poder de coacción del gobierno central, principalmente desde Entre Ríos, liderada por Urquiza, y desde la facción Autonomista liderada por Adolfo Alsina en la provincia de Buenos Aires, que apelaba a una separación total del resto del país. Recién en 1880, bajo la presidencia

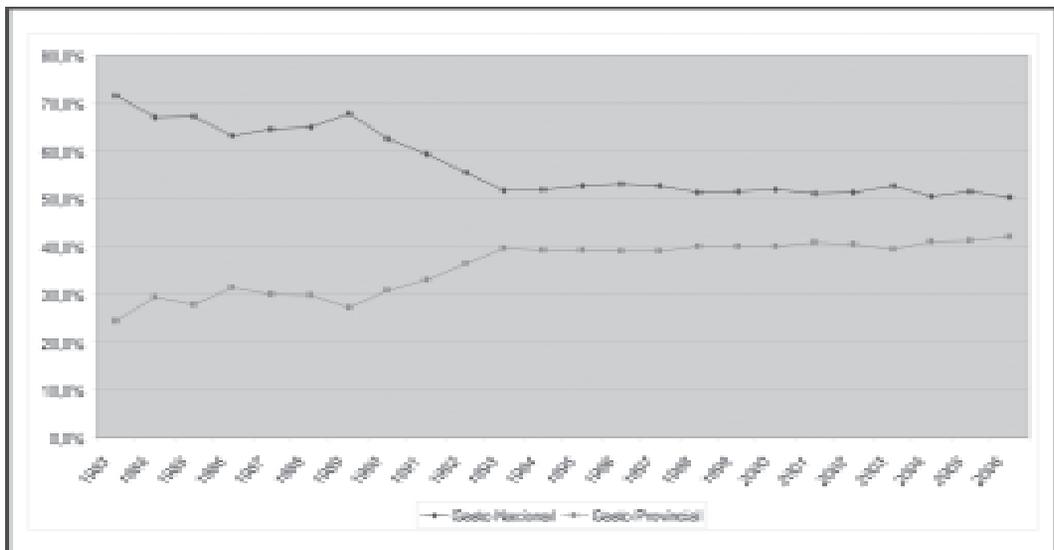
de Avellaneda y luego de la primera intervención federal a Buenos Aires ante la insurrección de su gobernador, el gobierno nacional logró establecer su predominio por sobre las provincias. En este contexto, y para salvar los problemas existentes entre las provincias y el poder central, se federalizó el territorio de la ciudad de Buenos Aires, convirtiéndola en capital de la Nación e incluyendo en ella la aduana, y se definió que existiera un parlamento bicameral, donde estuvieran representados los ciudadanos del estado nacional (cámara de diputados) y los estados provinciales (cámara de senadores).

Con la reforma constitucional de 1994 se realizaron cambios en el órgano federal por excelencia, la cámara alta del Congreso, elevando el número de senadores de 2 a 3 por provincia, reforzando de esta manera el papel de las provincias más pequeñas. Del mismo modo la forma de elección de los senadores fue modificada, pasando de una forma indirecta a una directa, lo cual ha sido puesto en debate. Otra modificación que fue hecha en este órgano fue el acortamiento del mandato de los senadores, pasando de 9 a 6 años.

Existe un fuerte debate acerca del funcionamiento del federalismo en nuestro país, el cual se vincula fundamentalmente con un profundo centralismo económico y un marcado federalismo político. En este sentido, notamos dos hechos que sucedieron en la Argentina en forma concomitante en los años '90. Por un lado, se erosionaron las economías provinciales, a raíz del traspaso a las provincias de las facultades que antes dependían del ejecutivo nacional sin el traspaso consecuente de los recursos para afrontar semejantes responsabilidades. Por otro lado, y en forma simultánea, se intensificaron los intercambios entre los gobernadores y el poder ejecutivo nacional en lo que respecta al proceso de toma de decisiones nacionales.

El primer proceso reforzó el centralismo económico. Argentina presenta un alto nivel de centralización de los ingresos, donde más del 80% de la recaudación impositiva la realiza el gobierno federal. En paralelo, se ha ido manifestando en las últimas décadas un proceso de descentralización sobre todo en las áreas de salud y educación por el cual las provincias adquirieron mayor responsabilidad en términos del gasto público, llegando en la actualidad a ser responsables por casi el 50% del gasto público total. En pocas palabras, existe un acuerdo en la literatura sobre que Argentina presenta un alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del gasto provincial (Jones, Sanguinetti y Tommassi, 2000; Tommassi, Saiegh y Sanguinetti, 2001). Dados los niveles de centralización de la recaudación y descentralización del gasto, más de un 70% del gasto provincial es financiado mediante transferencias realizadas por el gobierno federal, y menos del 30% es financiado con recursos propios de las provincias. Argentina afronta este desequilibrio a través de un sistema complejo de transferencias intergubernamentales, siendo el principal componente de dicho sistema el *régimen de coparticipación federal de impuestos*.

## Gasto público nacional y provincial como % del Gasto Público Consolidado (1983 - 2006)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis y de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación.

El segundo proceso al que hacíamos referencia nos lleva a la dimensión política del federalismo. ¿Qué ocurre con el mismo? Los gobernadores de provincia, valiéndose de su presencia institucional en el senado nacional, cuentan con una considerable capacidad de negociación a la hora de acompañar o rechazar las iniciativas del poder ejecutivo. Las provincias menos habitadas, por la sobrerrepresentación que la Constitución les otorga en el Senado, y también de distintas normas que ampliaron su participación en la Cámara de Diputados, cuentan con un considerable poder en sus negociaciones con el gobierno central. En la década del '90, Carlos Menem formó una coalición de legisladores provenientes de estas provincias para impulsar sus reformas en el Congreso Nacional, transfiriendo a cambio a estos distritos (de “bajo mantenimiento”, por su menor población) recursos que sus gobernadores demandaban. El aumento del número de senadores por provincia ha dado aún mayor poder a las provincias más chicas, en tanto éstas suman el 80% de las bancas.

Por otro lado, la competencia partidaria también es importante para entender la dinámica de las políticas públicas en el federalismo. Según Riker (1975), la estructura más nacionalizada o desnacionalizada de los partidos políticos tiene consecuencias sobre el nivel de centralización o descentralización del estado, ya que las relaciones de poder existentes en la arena partidaria se trasladan a la toma de decisiones públicas. En este sentido, si bien en los últimos veinte años la Argentina asistió a la consolidación

de una democracia competitiva, ésta no ha sido acompañada por la consolidación de su sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005). Podemos decir, en los términos de Peter Mair (1997), que pasamos de una estructura de la competencia partidaria cerrada y predecible a otra abierta e impredecible.<sup>13</sup> El diagnóstico general de la situación del sistema de partidos argentino señala que, en consonancia con lo expuesto por autores como Calvo y Escolar (2005), encontramos una reconfiguración del entorno político partidario. Hacia las elecciones de 2003, los índices de competencia política que estos autores analizan describen un sistema de partidos fragmentado en el plano nacional a partir del surgimiento de nuevos partidos, que convive con sistemas partidarios provinciales que tienden a conservar patrones de competencia estables y concentrados, aislados de los crecientes niveles de competencia en el orden nacional. Así, en los últimos años, la desarticulación del bipartidismo tradicional que alternaba el poder entre radicales y peronistas ha cedido espacio a una nueva configuración política, que revela un mayor número de actores partidarios involucrados y la formación de coaliciones gubernamentales más amplias (Abal Medina y Ratto, 2006).

En la Argentina, el interés por la organización federal –de Rodolfo Rivarola a Natalio Botana– es un tema clásico de la ciencia política. En tiempos más recientes, la consolidación democrática y los procesos de descentralización de los años '90 profundizaron el interés por estas temáticas; es posible encontrar diversos textos que se ocupan de ello: la evolución histórica de la relación entre niveles de gobierno, los impactos que distintas secuencias en los procesos descentralizadores pueden tener sobre el balance intergubernamental, las causas de la descentralización en los poderes relativos de uno y otro nivel, los contextos fiscales en los que ocurrieron estas reformas, y los procesos de descentralización del nivel provincial al municipal de gobierno, entre otros.<sup>14</sup> A su vez, el federalismo electoral y partidario ha recibido similar atención. Se han publicado artículos y libros sobre el sesgo mayoritario en las legislaturas provinciales, los componentes territoriales de la reforma económica de los años '90, la distribución clientelar de recursos a electorados subnacionales, las transformaciones del sistema partidario, las reformas electorales subnacionales, entre otros temas.<sup>15</sup>

13. Peter Mair (1997: 211) propone un estudio específico de la estructura partidaria a fin de poder dar cuenta de la estabilidad o inestabilidad de los sistemas políticos. Estipula la clasificación bajo dos patrones contrastantes de estructuras partidarias: cerradas y predecibles o abiertas e impredecibles. La mencionada conclusión sobre el sistema partidario argentino puede extraerse a partir de la valoración de las variables cruzadas en su tipología como: 1) alternancia en el gobierno: completa; 2) innovación de las fórmulas de gobierno que se ponen en práctica; y 3) accesibilidad al gobierno no restringida a algunos partidos.

14. Entre ellos se pueden destacar los de Tulia Falletti (2004, 2005), Lucas González (2008), Mariano Tommassi y Sebastián Saiegh (1999), Catalina Smulovitz y Adriana Clemente (2004).

15. Entre los principales trabajos debemos mencionar los de Ernesto Calvo (2004), Calvo y Juan Manuel Abal Medina (2001), Calvo y Edward Gibson (2000), Calvo y Victoria Murillo (2004), Calvo y Marcelo Escolar (2005), Calvo y Juan Pablo Micozzi (2005), Marcelo Leiras (2006, 2007), Julieta Suárez Cao y Gibson (2007), Andrés Malamud y Miguel De Luca (2005).

## VI. Conclusiones

Hemos visto a lo largo de este capítulo que el concepto de *régimen político* remite al conjunto de reglas e instituciones que definen quién gobierna en un estado-nación y cómo lo hace. De esta manera, el régimen político está conformado no sólo por el conjunto de reglas a través de las cuales se establecen los mecanismos de acceso a las posiciones de gobierno y los procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones, sino también por un conjunto de estructuras de autoridad tanto para la toma de decisiones como para su implementación.

Una definición procedimental de la democracia, que sin duda debe ser complementada por otras variables que remitan a las condiciones sociales que la hacen posible, se centra en la presencia o no de elecciones y permite así la clasificación de los regímenes políticos en democracias (aquellos regímenes en que los representantes son elegidos por medio de elecciones) y no-democracias, que abarcan a múltiples tipos de regímenes (autoritarismos, totalitarismos, regímenes tradicionales). Con respecto a las clasificaciones de las formas de gobierno de los regímenes democráticos, hemos distinguido a los parlamentarismos, los presidencialismos y los semipresidencialismos, de acuerdo a cómo se eligen y qué garantiza la continuidad en el cargo de los poderes ejecutivos: en los parlamentarismos la asamblea designa y puede remover al primer ministro, mientras que en los presidencialismos la elección y continuidad de ambos poderes es independiente; en el semipresidencialismo, en tanto, hay un poder ejecutivo dual. Finalmente, diferenciamos los gobiernos unitarios de los federales, los cuales se distinguen por la cantidad de niveles de gobierno electos en forma independiente y con competencia para llevar adelante sus políticas en un determinado territorio. La Argentina se rige por un régimen democrático representativo que adopta para su gobierno la forma presidencialista y federal, inspirándose en el modelo estadounidense, en los escritos de Juan Bautista Alberdi y en constituciones latinoamericanas previas. En este sentido, la Constitución Nacional establece un poder ejecutivo unipersonal representado por el presidente, que es elegido de forma directa por parte del electorado por un período fijo de cuatro años y es independiente del Congreso. A un nivel subnacional, provincias y municipios cuentan con competencias definidas constitucionalmente.

### Para seguir leyendo...

El estudio del régimen político democrático requiere tres niveles de análisis: la definición de sus características que permitan distinguirlo de otros tipos de regímenes,

la diferenciación entre tipos de democracia y el análisis de las distintas instituciones de gobierno que caracterizan a las democracias modernas. Sin dudas un estudio clásico en esta materia es el de Robert Dahl sobre las democracias realmente existentes, que denominó “poliarquías” en su libro *La Democracia y sus Críticos* (1991 [1989]). Otro texto de imprescindible lectura para una revisión general es *Teoría de la Democracia* (1988), de Giovanni Sartori, en el que aborda las tensiones entre la democracia normativa y la empírica así como los procesos históricos que atravesaron diversos ideales democráticos.

Con respecto a la distinción entre distintos tipos de democracia hay dos textos que son de consulta obligada. Uno es el de Arendt Lijphart (1991), *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, donde presenta su conocida distinción entre democracias mayoritarias y por consenso. El otro texto de gran relevancia sobre este tema es *Modelos de Democracia* (1992b), de David Held, que ofrece un recorrido histórico por distintas tradiciones políticas y sus concepciones sobre el gobierno del pueblo, las cuales se pueden agrupar en dos tipos generales: la democracia directa o participativa, por un lado, y la democracia liberal o representativa, por el otro.

Sobre la institucionalidad de las democracias representativas, el libro de Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994), realiza una detallada descripción de las características de los gobiernos parlamentarios y los gobiernos presidencialistas, mientras que *Instituciones Políticas* (2001), de Josep Colomer, aborda temas similares desde la óptica de la elección racional y la teoría de la elección pública.

*El orden conservador* (1977), de Natalio Botana, es una obra imprescindible para un análisis del proceso histórico que culminó en 1916 con el surgimiento de la democracia en la Argentina, Para un marco conceptual de la teoría democrática que analiza no sólo las recientes transiciones hacia la democracia sino también las características particulares de estos regímenes en América Latina, son fundamentales los trabajos de Guillermo O’Donnell, principalmente los compilados en *Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismo y democratización* (1997a) y *Disonancias: críticas democráticas a la democracia* (2007a). Finalmente, Carlos Strasser ha analizado la vinculación entre la democracia y las condiciones sociales que la hacen posible en *Democracia & desigualdad: sobre la “democracia real” a fines del siglo XX* (1999).

# CAPÍTULO V

## REGLAS DE DECISIÓN Y SISTEMAS ELECTORALES

### I. Introducción

Este capítulo trata sobre las reglas que ordenan la toma de decisiones. Tradicionalmente, la ciencia política ha estudiado esta cuestión desde dos perspectivas teóricas muy diferentes. La primera, que estudia los sistemas electorales, se centra en los problemas que presentan los mismos, con un importante énfasis empírico y prácticamente sin un desarrollo formal.<sup>1</sup> Autores clásicos como Maurice Duverger, Douglas Rae y Giovanni Sartori se encuentran en ella. La otra perspectiva se concentra en las reglas de elección colectiva desde teorías formales, incluyendo las llamadas teoría de la elección social, de la elección pública y espacial. Kenneth Arrow, Gordon Tullock y Melvin Hinich pueden ser destacados en esta línea. De todas maneras, existen algunos autores (como William Riker, Josep Colomer y Gary Cox) que han unido ambas miradas, retomando las preguntas fundamentales de la primera corriente con los métodos de la segunda. Esta última perspectiva será la que desarrollaremos en las páginas que siguen.

En general, en la vida social existen ciertas decisiones que se reservan a cada individuo, como qué ropa vestir cierto día o qué almorzar, y otras que se toman a nivel colectivo, como la distribución del presupuesto público o la regulación del tránsito. Sin embargo, existen situaciones en que las decisiones de alimentación y vestimenta no se libran a cada persona (en una escuela, en las Fuerzas Armadas), y existen órdenes políticos donde las decisiones sobre el presupuesto público las toma un solo individuo (una dictadura). Entonces, si no hay distinciones intrínsecas y sustantivas entre estas decisiones, ¿cómo podemos diferenciar a las normas que las regulan?

Las decisiones que puede tomar un solo individuo no dependen más que de su propia voluntad. En estas elecciones rige lo que se denomina *principio del dictador*, y difieren de las *decisiones colectivas* ya que en éstas la elección es realizada por más de

1. La teoría formal consiste en representar procesos e instituciones sociales mediante la notación matemática y la lógica deductiva. Esta teoría ha llegado a la ciencia política desde la economía, principalmente. La teoría de juegos es uno de los ejemplos más conocidos de teoría formal aplicada a fenómenos políticos.

una persona. Esta primera diferenciación refiere a quiénes están habilitados para participar del proceso de toma de decisiones. La segunda alude a aquellos a los cuales afectará la decisión: una decisión sobre qué almorzar es privada; una decisión sobre el presupuesto del estado, en cambio, es *pública*, dado que produce algún impacto (“externalidades”) sobre múltiples individuos. En este capítulo nos concentraremos específicamente en las reglas que ordenan las *elecciones sociales*, es decir, las decisiones que son simultáneamente colectivas (es decir, son tomadas por varias personas) y públicas (afectan a varias personas).

A lo largo de la historia han existido básicamente cuatro principios que estructuran las reglas de elección social: la *unanimidad*, la *lotería*,<sup>2</sup> la *mayoría* y la *proporcionalidad* (Colomer, 2004b: 43). La unanimidad requiere el acuerdo de todos los miembros de un grupo a los que afectará una decisión. Es un método frecuentemente utilizado en grupos pequeños, homogéneos y con intereses comunes, como los núcleos familiares o de amigos o las comunidades vecinales. Si bien en la antigüedad mesopotámica, griega y romana existían numerosos ejemplos de este tipo de regla de decisión, la dificultad que supone para alcanzar acuerdos en grupos más amplios fue derivando hacia formas más laxas de unanimidad. De esta manera, la aprobación podía alcanzarse exigiendo simplemente aquiescencia a la decisión colectiva, en lugar de un apoyo definido; así, para impedir una decisión, los disidentes debían formular un explícito rechazo a la propuesta. Ante este panorama,

“las minorías pueden considerar que la expresión de su propia opinión es demasiado costosa si requiere, por ejemplo, oponerse a una aclamación sonora, levantarse en medio de una asamblea o salir de la sala donde se celebra la reunión. De hecho, cabe desarrollar muchos mecanismos morales, legales o coercitivos para forzar a la minoría a obedecer... En el derecho nórdico, la minoría era amenazada con multas, como en Dinamarca, o con el exilio, en Islandia. En el derecho ruso, podían ejecutarse incluso coerciones físicas”  
(Colomer, 2004b: 46).

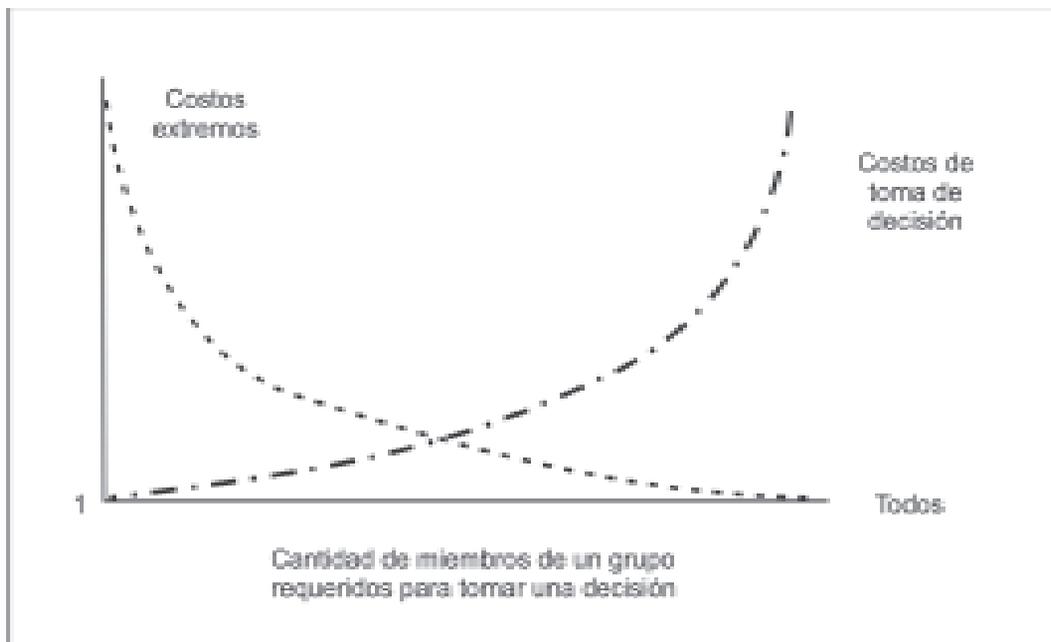
La regla de unanimidad comenzó a ser utilizada por la Iglesia Católica en el siglo V, pero condujo a conflictos, cismas y a la elección simultánea de múltiples papas distintos. Aquí se revela un aspecto importante de las reglas de elección. Las decisiones colectivas suponen ciertos costos para las personas (Buchanan y Tullock, 1962). Por un lado, generan *costos externos*, aquellos que cada individuo espera le serán impuestos por las decisiones vinculantes para la colectividad que él integra. Una elección

2. Aunque en este capítulo no nos concentraremos en las reglas de lotería, vale destacar que en Atenas la elección de los gobernantes por sorteo era considerada consustancial a la democracia. Al respecto ver el capítulo III de este volumen. En algunos organismos internacionales su utiliza hoy el principio de lotería como mecanismo de rotación en los cargos.

contraria a mis deseos me genera un costo externo. Con la unanimidad desaparecen este tipo de costos: ningún individuo prestaría su acuerdo con una decisión que lo perjudicara. ¿Entonces por qué no todas las elecciones sociales se toman por unanimidad? Porque si bien esta regla minimiza los costos externos, maximiza los *costos de toma de decisión*. Como vimos, las decisiones por unanimidad requieren un acuerdo total muy difícil de alcanzar: basta con que uno solo de los miembros del grupo se oponga para impedir la decisión.

Así, los costos externos y los costos de toma de decisión poseen una relación inversamente proporcional. Cuantos más miembros de un grupo sean necesarios para tomar una decisión, menor será seguramente el costo externo de ésta, ya que al menos quienes tomen la decisión no se perjudicarán a sí mismos. Sin embargo, al aumentar la mayoría requerida para alcanzar un acuerdo se aumentan también los costos requeridos para llegar a ella (los costos de toma de decisión). Cuando se minimiza la cantidad de individuos requeridos se presentan los resultados opuestos: se amplían los costos externos pero se reducen los costos para llegar a la decisión. Esto se observa en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Relación entre los costos externos y los costos de toma de decisión.



Cuando rige el principio del dictador, llegar a una decisión depende solamente de su voluntad, por lo que el costo de toma de decisión es mínimo. Sin embargo, todos

los demás individuos pueden suponer que esta elección puede perjudicarlos, por lo que el costo externo es máximo. Por el contrario, cuando rige el principio de unanimidad es muy complejo llegar a una decisión colectiva, lo que maximiza el costo de toma de decisión; sin embargo, la decisión alcanzada indudablemente satisface a todos los miembros del grupo, por lo que el costo externo resulta mínimo. Los altísimos costos de toma de decisión de la regla de unanimidad fueron conduciendo, en la evolución histórica, a un abandono de este principio. Sólo en ámbitos muy acotados y sobre temas muy sensibles se mantuvo la regla, como entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En general, la necesidad de alcanzar decisiones motivó la adopción de reglas de *mayoría*.

## II. Elecciones por mayoría

En ciertos autores, como Rousseau, la mayoría pasó a ser identificada, bajo ciertas circunstancias, como la expresión de una “voluntad general” siempre verdadera, nunca equivocada. En otros, como en Hobbes, la predilección por las reglas de mayoría fue más pragmática: dado que una decisión tomada por el mayor número posee menos detractores que una adoptada por una minoría, esa elección es la que cuenta con más respaldo y posibilidades de sostenerse. De estas dos maneras diferentes se argumentó la regla de la *mayoría absoluta*, es decir, la que requiere el apoyo de al menos la mitad más uno de los miembros de un cuerpo para alcanzar una decisión.

Consideremos, sin embargo, un caso en el que existieran tres opciones distintas sobre una misma cuestión. Un grupo de amigos puede tener que decidir entre:

- A) quedarse donde está.
- B) ir al cine.
- C) ir a un partido de fútbol.

Según cómo se distribuyan los votos entre las opciones, es posible que ninguna supere el 50% de los apoyos. Cada opción puede obtener 33,3% de los votos, repartírseles 40% - 30% - 30%, etc. ¿Cómo decidir qué hacer en estos casos? Existe una multiplicidad de alternativas:

### II.1. Elecciones por mayoría absoluta

Aun existiendo múltiples opciones (o múltiples candidatos), se han desarrollado mecanismos para “forzar” la aparición de una mayoría absoluta. Una posibilidad, conocida como *ballotage* o *segunda vuelta*, determina que, en caso de no producirse una mayoría absoluta en la elección, se realice una segunda votación entre las dos opciones

(o candidaturas) más votadas. Así, al restringirse las opciones solamente a dos, se descuenta que una de ambas obtendrá más de la mitad de los sufragios. Este sistema tiene su origen en Francia, y es actualmente utilizado en numerosas elecciones presidenciales de América Latina (incluyendo, con algunas modificaciones que ya se especificarán, a la Argentina).

Existe otro sistema electoral regido por el principio de la mayoría absoluta: el *voto alternativo*. En este sistema los votantes no deben elegir solamente a su opción predilecta, sino que deben “rankear” a todas las opciones según su orden de preferencia. Si alguna de estas opciones (o candidatos) recibe una mayoría absoluta de las primeras preferencias, es automáticamente la elegida; en cambio, si ninguna opción obtiene esa mayoría, se elimina la opción menos votada, y las segundas preferencias de sus votantes se transfieren a las respectivas opciones alternativas. Este procedimiento se repite tantas veces como sea necesario hasta que alguna de las opciones obtenga una mayoría absoluta. Este sistema electoral es actualmente utilizado en Australia y en algunos estados de los Estados Unidos, donde se lo conoce como *segunda vuelta instantánea* (*instant runoff*).

FIGURE (A3): TASMANIAN ALTERNATIVE VOTE BALLOT

Form F  
(To be initialised on back by Presiding Officer before issue)

**BALLOT PAPER**  
COMMONWEALTH OF AUSTRALIA  
STATE OF TASMANIA  
Electoral Division of DENISON  
Election of One Member of the House of Representatives

DIRECTIONS.—Mark your vote on this ballot-paper by placing the numbers 1, 2, 3 and 4 in the squares respectively opposite the names of the candidates so as to indicate the order of your preference for them.

**CANDIDATES**

<input type="checkbox"/>	COATES, John
<input type="checkbox"/>	HAY, John Charles
<input type="checkbox"/>	HODGMAN, Michael
<input type="checkbox"/>	STANTON, Cathryn Marie

En Australia se utiliza el voto alternativo<sup>3</sup>

3. Los modelos de boletas están tomados de Andrew Reynolds, de la Universidad de North Carolina (<http://www.unc.edu/depts/polisci/areyno1/ballots2009.html>).

## II.2. Elecciones por mayoría relativa

Dentro de la regla de la mayoría, es posible considerar otro tipo de mayoría suficiente para elegir una opción ganadora. Así, en vez de requerirse el apoyo de más de la mitad de los votos, puede ser elegida simplemente la opción que obtenga más votos, sin importar cuántos éstos sean. Se trata, en este caso, de los sistemas de *mayoría relativa*, donde se elige –como popularizaron los ingleses– la opción que “primero pasa la meta” (*first past the post*). Esta regla, también conocida como regla de *pluralidad*, o de *mayoría simple*, es utilizada en la elección del Parlamento británico y en la del Congreso estadounidense.

### *Método Condorcet*

Los sistemas de mayoría relativa tienen, a los ojos de sus críticos, un problema fundamental: pueden permitir la elección de un candidato apoyado por una primera minoría, pero intensamente rechazado por la mayoría. Con esto en mente, el Marqués de Condorcet desarrolló, a fines del siglo XVIII, un sistema en el que cada opción (o candidato) se enfrentara de a pares con los otros candidatos (sistema también conocido como *round robin*).

Recordemos las opciones A, B y C que indicáramos antes. Según el procedimiento Condorcet, la opción elegida debería surgir de cotejar los resultados entre A y B, entre A y C, y entre B y C. Supongamos que la elección se realiza entre tres personas, X, Y y Z, cada uno de los cuales declara su orden de preferencias entre las opciones posibles.

Cuadro 2. Ejemplo de procedimiento Condorcet.

Votantes	X	Y	Z
<b>1ª Opción</b>	A	B	A
<b>2ª Opción</b>	B	C	C
<b>3ª Opción</b>	C	A	B

El Cuadro 2 debe ser leído de la siguiente manera:

- El votante X tiene como su opción predilecta a A, luego ubica a B y por último a C. En la notación que utilizaremos, esto se transcribe  $A > B > C$ .
- El votante Y prefiere a B, luego a C y finalmente a A ( $B > C > A$ ).
- El votante Z ordena sus preferencias así:  $A > C > B$ .

¿Cómo se determina la opción elegida? Realicemos los enfrentamientos de a pares:

- A vs. B: el votante X prefiere a A sobre B, al igual que el votante Z; el votante Y prefiere a B sobre A. Al obtener 2 votos contra 1, A es la opción preferida sobre B.

- A vs. C: tanto X como Z eligen a A sobre C, mientras que Y prefiere a C. Por 2 a 1, A es preferido sobre C.
- B vs. C: X e Y prefieren a B sobre C. Z prefiere a C sobre B. Por 2 votos a 1, B es preferido sobre C.

¿Cuál es la opción que derrota a las otras? En otras palabras, ¿cuál es el *ganador Condorcet*? A es preferido tanto sobre B como sobre C. Por lo tanto, en el enfrentamiento de a pares, o Condorcet, A es la opción elegida, la que derrota a todas las restantes. El orden de preferencia colectivo es, entonces:  $A > B > C$ .

Durante mucho tiempo se consideró el procedimiento Condorcet como el más apropiado para maximizar la *utilidad social* en la toma de decisiones, es decir, aquel sistema que produce ganadores que encuentran los menores rechazos entre los miembros del cuerpo electoral. Esto es así porque, comparada con todas las otras opciones, el ganador Condorcet es la opción con mayores apoyos o, más precisamente, la que genera los menores rechazos.

#### *Ciclos de Condorcet*

Este procedimiento tiene un problema importante, que consiste en su elevado costo de toma de decisión. Como vemos en el ejemplo a continuación, el método Condorcet se tropieza con el frecuente problema de no poder alcanzar una decisión, de no poder producir un ganador.

Cuadro 3. Aparición de ciclos en el procedimiento Condorcet.

Votantes	X	Y	Z
<b>1ª Opción</b>	A	B	C
<b>2ª Opción</b>	C	A	B
<b>3ª Opción</b>	B	C	A

Supongamos que la distribución de las preferencias fuera como la indicada en el Cuadro 3:

- X prefiere a A, luego a C y por último a B ( $A > C > B$ ).
- Y prefiere a B, luego a A y por último a C ( $B > A > C$ ).
- Z prefiere a C, luego a B y por último a A ( $C > B > A$ ).

Ahora realicemos el enfrentamiento de a pares:

- A vs. B: X prefiere a A sobre B, pero Y y Z prefieren a B sobre A: B es preferido sobre A por 2 votos a 1.
- A vs. C: X e Y prefieren a A sobre C; Z prefiere a C sobre A. Triunfa A por 2 votos a 1.
- B vs. C: X y Z prefieren a C sobre B, en tanto que Y prefiere a B sobre C. Triunfa C por 2 votos a 1.

¿Qué resultado tenemos? B es preferido sobre A ( $B > A$ ); A es preferido sobre C ( $A > C$ ); y C es preferido sobre B ( $C > B$ ). Estamos en problemas. Si B es preferido sobre A, y A es preferido sobre C, el *principio de transitividad* demandaría que B fuera preferido sobre C. Sin embargo, esto no es así, y el orden de preferencia colectivo resultante es un ciclo infinito:  $B > A > C > B > A > C > B \dots$  ¿Cuál es la opción elegida entonces? No hay manera de alcanzar un resultado, y éste es el principal problema del método Condorcet. La formación de ciclos, o en términos más formales, la *intransitividad de las preferencias colectivas*, es un problema relativamente frecuente al utilizar este procedimiento. De hecho, en el ejemplo utilizado aquí consideramos sólo tres votantes y tres opciones, pero este problema de intransitividad aumenta geométricamente al aumentar la cantidad de electores y de alternativas. Evidentemente, una regla de decisión que en muchos casos impide llegar a una decisión no es una regla eficiente, tal como lo mostraron los economistas Duncan Black y Kenneth Arrow, éste último ganador del premio nobel de su disciplina en 1972 y autor del texto más citado en la historia de la ciencia política (Arrow, 1963).

En términos de implicancias para la teoría democrática, los ciclos de Condorcet ponen de manifiesto que no existe, en muchos casos, una mayoría definida. Por el contrario, lo que existen son *distintas mayorías* (la mayoría de Y y Z prefiere a B sobre A; la mayoría de X e Y prefiere a A sobre C; la mayoría de X y Z prefiere a C sobre B). Si es imposible que la mayoría acuerde una elección, ¿cómo se resuelven estas situaciones en la práctica, cuando se necesita llegar a una decisión? Una posibilidad es aplicar un *procedimiento de agenda* (Shepsle y Bonchek, 1997: 45-48): en este caso, luego del primer enfrentamiento de pares (en nuestro ejemplo, A vs. B), la opción derrotada queda automáticamente eliminada, y la triunfante se enfrenta a continuación con la siguiente opción en la agenda. Retomemos nuestro ejemplo (ver Cuadro 3): supongamos que quien controla la agenda (el *agenda setter*) determina que primero se enfrenten A y B: el triunfador, como vimos, es B. Por lo tanto, A queda automáticamente desechada. Ahora enfrentamos a B con C, con el triunfo de este último. Por lo tanto, C es la opción elegida. Con este mecanismo eliminatorio sí se garantiza alcanzar una decisión.

Ahora bien, ¿qué sucede si el *agenda setter* fija otro orden de enfrentamientos? Supongamos que el primer enfrentamiento fuera B vs. C: aquí la opción derrotada es B. Por ende, el próximo enfrentamiento es C vs. A: aquí A es la opción con mayores preferencias, y así, la opción elegida. Esto significa que, con este mecanismo de decisión, el orden de la votación altera el resultado de la misma, aunque las preferencias sean las mismas. Dado que idénticas preferencias sociales pueden conducir a diferentes decisiones, quien controla el orden de las votaciones (el *agenda setter*) tiene un enorme poder, y puede inducir que se produzca la elección más favorable a sus intereses. O, en otras palabras, y como ya vimos en el capítulo I, las instituciones influyen en los resultados políticos. Aunque las preferencias sean las mismas, que se utilice uno u otro procedimiento de votación modifica las decisiones alcanzadas. De ahí la importancia de conocer las instituciones políticas. Ampliaremos esto más adelante.

### III. Elecciones proporcionales

Cuando se toma una decisión, o cuando se elige solamente un cargo, sólo una puede ser la opción adoptada. En cambio, cuando deben llenarse múltiples cargos (por ejemplo, escaños legislativos) es posible que distintas opciones obtengan bancas, según la proporción de votos obtenida por cada una. Aparecen así las reglas de decisión *proporcionales*, las cuales, como su nombre lo indica, distribuyen los cargos en función de los apoyos recogidos por las distintas opciones.

En relación con las reglas mayoritarias, los sistemas de representación proporcional (RP) constituyen un intento por dispersar el poder. Mientras que en las primeras “el ganador se lleva todo” (*winner takes all*), mediante la RP todas las opciones obtienen una representación acorde a su peso electoral. La aparición generalizada de estos sistemas, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, estuvo precedida por décadas de agitación obrera y sindical, canalizada habitualmente por medios extraparlamentarios. Para aplacar estas tensiones, muchas fuerzas entonces en el gobierno (conservadores y liberales, principalmente) optaron por reformas electorales hacia sistemas más inclusivos, como los de RP. Esto perseguía dos objetivos: por un lado, circunscribir la “amenaza obrera” a un ámbito institucional, parlamentario; y por el otro, reducir la probabilidad de un triunfo total de los partidos obreros, lo que podría haber ocurrido con las fórmulas mayoritarias. A estos partidos, asimismo, la introducción de la RP les permitía acceder a posiciones de poder en el aparato estatal por primera vez en su historia. Por lo tanto,

“La representación proporcional es habitualmente favorecida en sistemas multipartidistas emergentes por distintos tipos de actores: por un lado, por conservadores o liberales en el poder pero amenazados con la pérdida de su posición privilegiada; por otro lado, por partidos minoritarios o ascendentes en la oposición, entre los cuales se han incluido tradicionalmente socialistas, cristianos o étnicos”

(Colomer, 2004b: 92).

Ahora bien, ¿qué elementos convierten a un sistema en proporcional, o influyen en su grado de proporcionalidad? Son, básicamente, dos: la *fórmula* y la *magnitud*. Éstos son dos de los múltiples elementos que estructuran un sistema electoral (Nohlen, 1993).

### IV. Elementos de los sistemas electorales

Como señala Dieter Nohlen (1993: 59):

“los sistemas electorales son estructuras complejas, consistentes de un gran número de elementos distintos que pueden ser combinados prácticamente de cualquier modo”.

Estas posibles combinaciones generan distintos impactos sobre la proporcionalidad de los sistemas y sobre su capacidad para construir mayorías. Como veremos, una fórmula de decisión proporcional, combinada con una magnitud de distrito pequeña, tiene efectos con importantes sesgos mayoritarios, que contrarrestan los efectos de la fórmula proporcional.

#### IV.1. Fórmulas de decisión

Hasta el momento, nos concentramos en las *fórmulas de decisión* de los sistemas electorales. Como vimos, en las fórmulas mayoritarias la toma de decisiones (o la asignación de cargos) depende de que una opción (o un candidato) obtenga la mayoría requerida. Esta mayoría puede ser absoluta (la mitad más uno de los votos), relativa (la opción más votada) o de algún otro tipo, como la que se utiliza en la elección presidencial argentina.

En las fórmulas proporcionales, por el contrario, la asignación de bancas depende de la proporción de votos obtenidos por los distintos candidatos o partidos. Existen dos tipos de fórmulas proporcionales: las fórmulas de *cociente* y las fórmulas de *divisor*. Las primeras establecen un cociente o cuota que las distintas opciones deben alcanzar para poder acceder al reparto de bancas. Este valor se obtiene dividiendo la totalidad de los votos por cierto divisor, que en su variante más simple (conocida como método *Hare*) está dado por el total de bancas en juego. De este modo:

$$\text{Cuota Hare} = \text{Total de votos emitidos} / \text{Bancas en disputa}$$

En la distribución de escaños, se otorga a cada partido tantas bancas como veces quepa la cuota dentro de los votos obtenidos. Así, suponiendo que en un comicio se eligieran ocho bancas, y el total de votos emitidos fuera cien, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 4

Partido A	Partido B	Partido C	Partido D	Votos Totales
45 (45%)	15 (15%)	35 (35%)	5 (5%)	100

La asignación de escaños se realizaría así. En primer lugar se calcularía el cociente o cuota:

Cuota = Total de votos (100) / Bancas (8)

Cuota = 12,5

A continuación, se calcula cuántas veces entra este valor en los votos obtenidos por cada partido:

Cuadro 5. Distribución de bancas por cuota Hare

<b>Partido A</b>	<b>Partido B</b>	<b>Partido C</b>	<b>Partido D</b>
45 / 12,5 = <b>3,6</b>	15 / 12,5 = <b>1,2</b>	35 / 12,5 = <b>2,8</b>	5 / 12,5 = <b>0,4</b>

¿Cómo sabemos cuántas bancas corresponden a cada partido? En primer lugar, se asigna a cada partido el valor del primer dígito. Así, les corresponden

Partido A: 3 bancas

Partido B: 1 banca

Partido C: 2 bancas

Partido D: 0 bancas

Total: 6 bancas.

Pero dijimos que son ocho las bancas a distribuir. ¿Cómo se reparten las dos restantes? Se toman los valores más altos detrás de la coma (*método del resto mayor*), que son 6 (A), 2 (B), 8 (C) y 4 (D). C y A obtienen los valores más grandes, por lo que se asigna un escaño a cada uno. De esta manera, la distribución total de los cargos es:

Partido A: 4 bancas (50%)

Partido B: 1 banca (12,5%)

Partido C: 3 bancas (37,5%)

Partido D: 0 bancas (0%)

Total: 8 bancas.

Las fórmulas de divisor, también dentro de las proporcionales, operan de modo distinto: en éstas se divide, a partir de cierto divisor preestablecido, el total de votos obtenido por cada partido. Los escaños se asignan de acuerdo a los valores más altos obtenidos luego de este procedimiento, hasta distribuir la totalidad de bancas en disputa. Uno de los métodos de divisor más utilizados es el procedimiento *D'Hondt*, que opera del siguiente modo:

Retomando nuestro ejemplo (100 votos, 8 bancas a repartir), supongamos esta distribución de las preferencias electorales.

Partido A	Partido B	Partido C	Partido D	Votos Totales
45 (45%)	15 (15%)	35 (35%)	5 (5%)	100

Los votos de cada partido son divididos por divisores sucesivos (1, 2, 3, 4...) hasta llegar al total de bancas en juego (8). Los valores más altos asignan las bancas a los partidos. En este caso observamos que nuevamente el Partido A obtiene cuatro bancas, el C tres y el B una.

Divisor	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	<b>45 (1)</b>	<b>15 (5/6)</b>	<b>35 (2)</b>	5
2	<b>22,5 (3)</b>	7,5	<b>17,5 (4)</b>	2,5
3	<b>15 (5/6)</b>	5	<b>11,67 (7)</b>	1,67
4	<b>11,25 (8)</b>	3,75	8,75	1,25
5	9	3	7	1
6	7,5	2,5	5,83	0,83
7	6,48	2,14	5	0,71
8	5,63	1,88	4,38	0,63

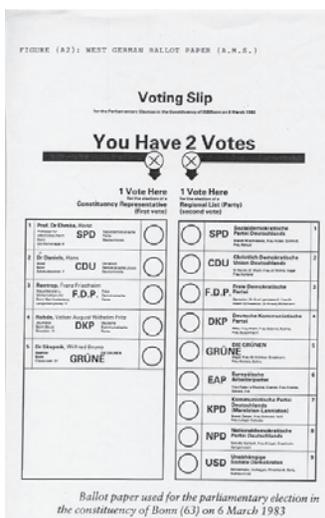
Cuadro 6. Distribución de bancas por método D'Hondt

A pesar de esto, dentro de las fórmulas proporcionales el procedimiento D'Hondt tiene efectos levemente más mayoritarios que el Hare, al ser más favorable a los partidos más grandes. Esto es así porque, pese a su nombre, los sistemas proporcionales nunca pueden ser plenamente proporcionales en la traducción de preferencias electorales a bancas. Vemos que en los dos ejemplos el Partido D, que obtuvo 5% de los votos (5 votos sobre 100) obtuvo 0% de los escaños (0 sobre 8). Como señalamos anteriormente, el grado de proporcionalidad de un sistema electoral depende tanto de la fórmula empleada como de la magnitud de distrito.

#### *Sistemas mixtos*

En algunos casos, fórmulas proporcionales y mayoritarias son usadas en una misma elección. Los así llamados *sistemas mixtos* eligen a una parte de las cámaras mediante listas plurinominales con fórmulas proporcionales, y a la otra parte en escaños uninominales con fórmulas mayoritarias. De esta manera, sostienen sus impulsores, se conjugan los méritos de cada uno de ambos sistemas: la personalización del voto de los sistemas mayoritarios, con la representatividad que aseguran los sistemas proporcionales.

Así, en los sistemas mixtos, los electores tienen dos votos, ya que deben elegir tanto una lista partidaria regional como una candidatura uninominal distrital. Sin embargo, a la hora de asignar las bancas, existen diferencias entre los sistemas mixtos según la dependencia o independencia de ambas instancias. En algunos casos, como en Alemania, la asignación global de bancas es proporcional, ya que la distribución se realiza sobre los votos obtenidos en las listas plurinominales proporcionales; de todas maneras, se contemplan escaños adicionales si un partido obtiene más votos uninominales que los que le corresponderían proporcionalmente. Por lo tanto, el Parlamento alemán no tiene un número fijo de bancas. En cambio, en países como Rusia ambas arenas son independientes: los escaños plurinominales (proporcionales) y los uninominales (mayoritarios) se asignan por separado, por lo cual la distribución global de bancas resulta menos proporcional. Distintas provincias argentinas también han adoptado estos sistemas para la elección de sus legisladores provinciales.



En Alemania se utiliza un sistema mixto proporcional, o de “representación proporcional personalizada”, por el cual los votantes realizan dos votos.

## IV.2. Magnitud de distrito

La *magnitud* (o *tamaño*) refiere a la cantidad de cargos que se eligen en cierta unidad territorial (el *distrito electoral*)<sup>4</sup> en la cual se realiza la distribución de bancas.

4. El distrito es un concepto equivalente al de “circunscripción”, pero dado que este concepto es más equívoco (por ejemplo, las llamadas circunscripciones de la Ciudad de Buenos Aires son sólo delimitaciones administrativas que no intervienen en la distribución de bancas) se utilizará preferentemente la noción de “distrito”.

Como veremos más adelante, la provincia de Buenos Aires envía 70 diputados al Congreso Nacional, por lo que su magnitud de distrito para estos comicios es de 70 ( $M = 70$ ). Sin embargo, dado que la cámara se renueva por mitades cada dos años, en cada elección los votantes bonaerenses eligen solamente a 35 legisladores. Por lo tanto, la *magnitud efectiva* del distrito es 35 ( $M_{ef} = 35$ ).

Los distritos pueden ser *uninominales* ( $M = 1$ ) o *plurinominales* ( $M > 1$ ). En los primeros solamente pueden aplicarse fórmulas mayoritarias, dado que es imposible distribuir proporcionalmente un único cargo.

		VOTE FOR ONE CANDIDATE ONLY	
		100	
Counterfoil  Election for the Fulwell Ward of the City of Sunderland on Thursday 16th day of September 1993  Polling District ..... No. on Register .....	1	<b>BHATT</b> Atul Kumar Bhatt, 52 Dovedale Road, Sunderland Independent	
	2	<b>DODDS</b> Brian Dodds, 264 Leechmere Road, Sunderland The Labour Party Candidate	
	3	<b>FRYETT</b> David Brian Fryett, 159 Sea Road, Fulwell, Sunderland Liberal Democrat	
	4	<b>STOREY</b> Doreen Storey, 82 Torver Crescent, Seaburn Dene, Sunderland Conservative	

En Inglaterra se utiliza un sistema mayoritario uninominal

En los plurinominales, en cambio, generalmente<sup>5</sup> se aplican fórmulas proporcionales. Sin embargo, una misma fórmula proporcional puede producir resultados muy diferentes según cuál sea el tamaño del distrito. En palabras de Nohlen (1993: 65):

“A menor tamaño de la circunscripción electoral, menor grado de proporcionalidad del sistema electoral y, por lo tanto, menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños”.

Volvamos a nuestro ejemplo. Mantengamos constantes las preferencias electorales pero supongamos que en lugar de elegirse sólo ocho bancas, se eligieran veinte. Si el lector realiza los cálculos tanto con el procedimiento Hare como con el D’Hondt, observará que la distribución de las bancas se ajusta mucho más proporcionalmente a los resultados electorales. En ambos casos, la asignación de bancas sería la siguiente:

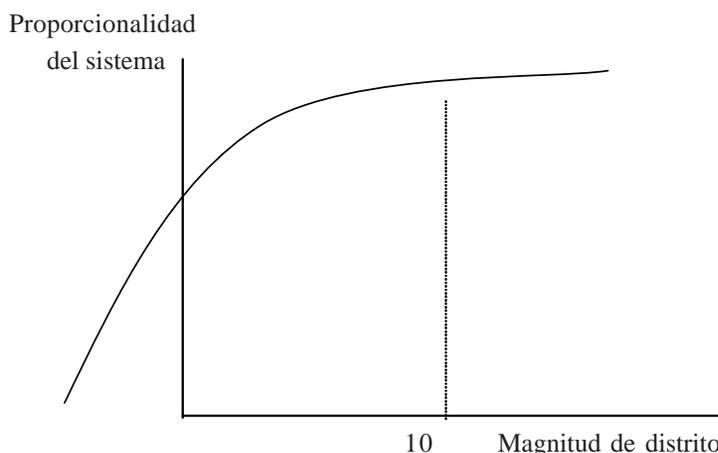
5. Es posible, de todas formas, utilizar fórmulas mayoritarias en distritos plurinominales. La elección de senadores nacionales en la Argentina es un ejemplo sobre el que se hará referencia más adelante.

Cuadro 7

<b>Partido A</b>	<b>Partido B</b>	<b>Partido C</b>	<b>Partido D</b>
9 bancas (45%)	3 bancas (15%)	7 bancas (35%)	1 banca (5%)

Si volvemos al Cuadro 4, se advertirá que la proporción de bancas correspondientes a cada partido se corresponde exactamente con el porcentaje de votos obtenidos por cada uno. El pequeño Partido D, que había quedado fuera del reparto de bancas, ahora accede a un escaño, que representa un porcentaje de bancas similar a los votos obtenidos. Como se ve en el Cuadro 7, un aumento de la magnitud implica un aumento de la proporcionalidad del sistema.

Cuadro 8. Relación entre magnitud de distrito y proporcionalidad del sistema



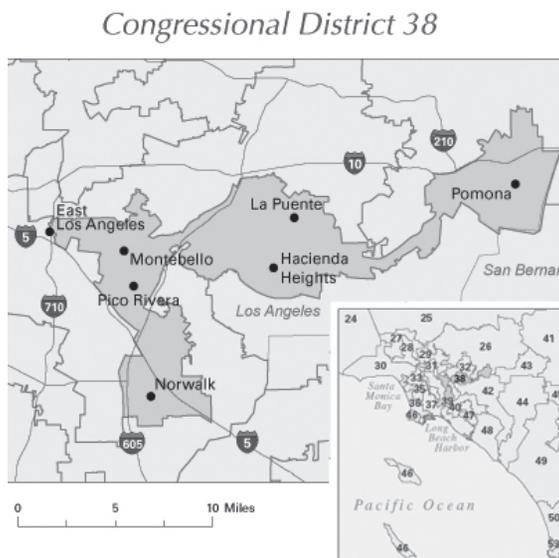
Este aumento de la proporcionalidad es especialmente marcado hasta que se alcanza cierta cantidad de bancas, que Douglas Rae (1971) sitúa alrededor del número diez. Por encima de ese valor, los cambios en la magnitud tienen un impacto mucho menor sobre la proporcionalidad del sistema. En otras palabras, aumentar la magnitud de 5 bancas a 10 implica un enorme aumento de la proporcionalidad, mientras que aumentarla de 80 a 120 prácticamente no influye en ella. A ese nivel, el sistema ya es altamente proporcional, sean 80, 120 o 200 las bancas en juego.

Además de la magnitud de los distritos, importa la delimitación geográfica y la distribución de éstos. Este aspecto aparentemente técnico reviste, sin embargo, una fundamental importancia política, dadas las posibilidades de manipulación que pueden generar la sobrerrepresentación (o subrepresentación) de ciertos partidos. Existen dos clases de manipulaciones posibles, generalmente en sistemas mayoritarios:

### IV.2.1. Gerrymandering

El *gerrymandering* es una manipulación deliberada en la distribución de los distritos electorales, tendiente a favorecer a ciertos grupos sociales y/o partidos políticos. El origen del término se remonta a Elbridge Gerry, gobernador del estado de Massachussets a comienzos del siglo XIX, que trazó los distritos de tal modo de favorecer sus chances electorales, adoptando éstos una forma inusual, comparable a las salamandras (*mander*). Esta técnica se utilizó ampliamente a comienzos de la V República Francesa (1958), con el propósito de perjudicar al Partido Comunista Francés, y actualmente es muy usual en la determinación de los distritos congresionales estadounidenses. Veamos un ejemplo (Figura 1):

Figura 1. Distrito electoral 38 de California

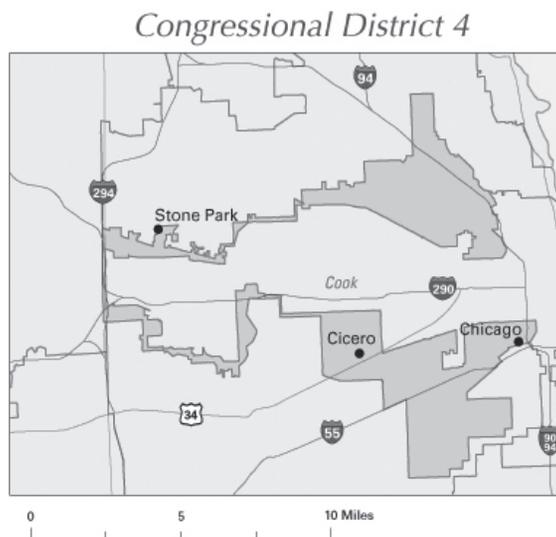


Éste es el distrito electoral 38 del estado de California para la cámara de representantes. Como se observa, el trazado del distrito es altamente irregular, y responde simplemente a la conveniencia de la representante por ese distrito, quien logró crear un bastión para su partido reuniendo en él poblaciones altamente favorables. Esta representante fue reelecta en 2008 con 82% de los votos.

Además de ser utilizado para favorecer a un partido o candidato, el *gerrymandering* puede ser utilizado para garantizar representación parlamentaria a determinado sector de la sociedad. Así, por ejemplo, los latinos y los negros, que son minoritarios en EE.UU., cuentan con distritos trazados especialmente para concentrar sus poblaciones,

y entonces fortalecer las posibilidades de que esas comunidades envíen sus representantes al Congreso. Veamos otro ejemplo (Figura 2):

Figura 2. Distrito 4 de Illinois



Éste es el distrito 4 del estado de Illinois. Su peculiar trazado se propone unir a dos poblaciones latinas del estado. De esta manera, el congresista latino Gutiérrez consiguió una fácil reelección en 2008, con 81% de los votos.

#### IV.2.2. Malapportionment

El *malapportionment* o desproporcionalidad territorial refiere a “la discrepancia entre el porcentaje de asientos legislativos y el porcentaje de población de las distintas unidades geográficas” (Samuels y Snyder, 2001). La existencia de una sobrerrepresentación (o subrepresentación) legislativa para ciertos territorios tiene, como primera implicancia, la vulneración de la fórmula “un hombre, un voto”, central para la teoría democrática clásica. Al mismo tiempo, la sobrerrepresentación legislativa de territorios de escasa población puede permitir a los gobiernos nacionales enviar recursos a distritos “de bajo costo”, para, de este modo, construir coaliciones de respaldo legislativo (Gibson y Calvo, 2001). El gobierno de Carlos Menem utilizó repetidamente este mecanismo para conservar apoyo parlamentario (Benton, 2003).

Los países que eligen a todo su cuerpo legislativo en un distrito único (como Israel u Holanda) son perfectamente proporcionales en términos territoriales: los votos de todos los electores tienen el mismo impacto en la distribución de las bancas, con

independencia de su localización geográfica. En cambio, los países que eligen a sus legisladores en múltiples distritos pueden presentar variables grados de desproporcionalidad territorial.

En ciertos casos, esta desproporcionalidad responde al carácter federal del estado. Así, los países federales suelen incluir en sus poderes legislativos una cámara alta que representa a las subunidades (provincias, estados, *länder*, cantones, según sus distintas denominaciones) que integran el estado. En el senado argentino, las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires se hallan representadas por tres senadores cada una, independientemente de su población. Los 13 millones de bonaerenses eligen tres senadores, la misma cantidad que los 100.000 fueguinos. El *malapportionment*, entonces, es un rasgo del federalismo, aunque en términos comparados la Argentina cuenta con el senado con mayores niveles de *malapportionment* del mundo (Samuels y Snyder, 2001).

Y, a su vez, en la Argentina existe también un importante *malapportionment* en la Cámara de Diputados, que en teoría debería representar equitativamente a todo el pueblo de la Nación. En una muestra de 78 países, la Argentina tiene la decimocuarta Cámara Baja más desproporcionada de todas (Samuels y Snyder, 2001). El Decreto 22.847, firmado por el dictador Reynaldo Bignone pocos meses antes de la recuperación democrática de 1983, estableció para los 24 distritos un piso mínimo de cinco diputados nacionales, aun si –por su población– debieran corresponderles menos. Aparentemente, uno de los objetivos de la dictadura saliente era compensar un eventual triunfo del peronismo con una sobrerrepresentación de los pequeños partidos provinciales conservadores. Sin embargo, el buen desempeño del peronismo precisamente en esos distritos pequeños terminó generando un efecto opuesto al buscado por los impulsores de dicha medida. Actualmente, seis provincias (Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego) aplican la base mínima de cinco escaños, cuando proporcionalmente deberían corresponderles menos.

### **IV.3. Tipo de candidatura**

Los sistemas electorales proporcionales se utilizan con listas plurinominales, mientras que los sistemas mayoritarios se asocian mayormente con candidaturas uninominales. Detrás de esta distinción básica, es posible realizar diferenciaciones entro de las listas plurinominales:

#### ***IV.3.1. Lista cerrada y bloqueada***

En las listas cerradas y bloqueadas, los partidos definen quiénes integran su lista de candidatos y el orden de ésta. El votante no puede alterar la lista del partido que

elige. La elección de diputados y senadores nacionales en la Argentina utiliza este tipo de lista. En general, el modelo de política propio del “partido de masas” (donde los votantes optan por programas partidarios, y no por personalidades individuales; ver capítulo VI) se asocia con este tipo de lista.



En Suecia se utilizan listas cerradas y bloqueadas

Estas listas pueden ser denominadas como *listas sábana*. De todas maneras, en la Argentina este término suele ser usado de manera imprecisa, para referir a las boletas de distintas categorías (por ejemplo, presidente de la nación y diputados nacionales) que van unidas en una misma papeleta.

#### IV.3.2. Lista cerrada y desbloqueada

Con listas cerradas y desbloqueadas, los partidos presentan una lista de candidatos, que los votantes no pueden alterar. Sin embargo, los votantes pueden modificar el orden de los candidatos, ya sea mediante *preferencias* (es decir, marcando a sus candidatos preferidos dentro de la lista) o mediante *tachas* (es decir, marcando a los candidatos que no apoyan de la lista). Este tipo de candidatura otorga más libertades a los votantes, aunque ha sido criticado porque complejiza excesivamente el escrutinio de los votos. Además, Sartori (1992a) señala que el sistema incentiva prácticas clientelares, donde las facciones internas de los partidos otorgan bienes a sectores del electorado para que favorezcan a sus candidatos; en términos generales, se induce a una competencia excesiva al interior del partido, ya que los candidatos, para destacarse ante el

electorado, deben diferenciarse de sus compañeros de lista. Finalmente, el sistema de tachas puede redundar en un beneficio de los candidatos menos conocidos, dado que pocos electores tienden a tachar a candidatos escasamente conocidos.

### ***IV.3.3. Lista abierta (panachage)***

En la lista abierta (denominada originalmente *panachage*) el elector forma su propia lista con los nombres propuestos por los partidos. Aquí las fronteras partidarias no rigen para el armado de la lista.

## **IV.4. Barrera legal**

Además de alcanzar cierto cociente (ver Fórmula de decisión), el acceso de los partidos al reparto de bancas puede depender de alcanzar cierto *umbral* mínimo de votos establecido legalmente. Las barreras legales suelen ser un medio para elevar las exigencias requeridas para alcanzar escaños, y para reducir la fragmentación del sistema de partidos. Este umbral puede exigir que el partido obtenga un porcentaje mínimo de votos, o bien que triunfe en una cantidad determinada de distritos electorales. A su vez, la barrera puede aplicarse sobre los distritos (como en la Argentina para la elección de diputados nacionales), o bien sobre todo el territorio nacional (como en Alemania). Una barrera elevada puede atenuar de modo importante la proporcionalidad establecida por la fórmula de decisión.

## **V. El sistema electoral argentino: evolución histórica y características actuales**

La República Argentina es uno de los países de América Latina que adoptó más temprano en su historia la modalidad del sufragio universal. Desde 1821, en nuestro país estaban habilitados para votar todos los ciudadanos de sexo masculino, mayores de 20 años de edad y que contaran con una pequeña propiedad. Otra particularidad común a la región radica en la recurrente apelación a las elecciones como recurso aun antes de las guerras de independencia nacionales (1810-1812) y la conciencia que tenían los caudillos locales acerca de la importancia de la legitimación de su autoridad por este medio. “Con la obvia excepción de las guerras civiles, no hubo ni caudillos ni bandos conservadores que no aceptaran el principio de la representación electoral” (Annino, 1995: 10). Sin embargo, la participación electoral se encontraba extremadamente reducida a camarillas reclutadas por facciones que respondían a las elites locales.

Debido a la fragmentación del territorio del ex Virreinato del Río de la Plata a partir de la independencia de España, la dimensión local cobró una relevancia inédita al convertirse en la unidad política por excelencia (Chiaramonte, 1995). Así, hasta mediados del siglo XIX –con la sanción de la Constitución de 1853– carece de sentido hablar de sistema electoral nacional.

¿Por qué y en qué situaciones las elites políticas modifican las reglas electorales? Según Colomer (2004 : 32), si “un grupo es institucionalmente dominante y espera ser un ganador seguro con las reglas electorales y los procedimientos de votación existentes, éstos probablemente no se cambiarán y cabe esperar, pues, estabilidad institucional”.

Las reformas electorales se producen, según el autor, cuando existe o bien *incertidumbre* o bien *amenaza*. La incertidumbre refiere a una duda sobre la fuerza relativa de los distintos partidos. Es decir, los grupos dominantes pueden promover modificaciones a las reglas electorales cuando no conocen fehacientemente con qué apoyo cuentan los distintos sectores, y por lo tanto optarán por sistemas electorales más inclusivos y menos mayoritarios. Así, ante la posibilidad de una derrota, minimizarán las posibilidades de que ésta los excluya completamente del acceso a los cargos. La amenaza hace referencia a la emergencia de nuevos sectores políticos, que están sumando apoyos y que pueden convertirse en ganadores. Transformando las reglas, nuevamente hacia esquemas más inclusivos, se reducen las chances de una derrota total de los grupos hasta entonces dominantes. Como veremos, este modelo explicativo es muy útil para entender la evolución histórica del sistema electoral argentino.

## V.1. Constitución de 1853

El ordenamiento constitucional sancionado entre 1853 y 1860 estipuló la elección indirecta del presidente y el vicepresidente –por medio de un Colegio Electoral– y de los senadores nacionales –por medio de sus legislaturas en las provincias y de un Colegio Electoral en la Capital Federal.

El Colegio Electoral se conformaba con el doble de la cantidad de diputados y senadores nacionales por distrito. Los electores votaban en cédulas separadas por presidente y vicepresidente, asimismo se estipulaba el requisito de la mayoría absoluta para la conformación del binomio presidencial. De hecho, la elección se realizaba de manera “virtual”, ya que los electores votaban a través de cédulas que eran enviadas al presidente del senado, quien era el encargado del escrutinio frente a la Asamblea Legislativa. Esto impedía la deliberación autónoma por parte de los electores y aseguraba el control de los mismos por el gobernador de provincia. Asimismo, regía la imposibilidad de la reelección inmediata, la fórmula presidencial electa –cuyo mandato duraba seis años– quedaba inhabilitada para presentarse en el próximo turno electoral.

Con relación a los senadores nacionales, se establecía la mayoría simple como la fórmula de decisión a través de la cual las legislaturas provinciales designaban a sus dos representantes. Esta práctica —el orden conservador según Botana (1977)— aseguraba la rotación entre los cargos de senador nacional y gobernador, como en las provincias regía la cláusula inhibitoria de la reelección al igual que en el orden nacional, era necesario este enroque para mantener las estructuras de poder locales. Mientras que los senadores correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires eran electos con los mismos requisitos que regían para la fórmula presidencial.

Para la elección de diputados nacionales, la Constitución establecía la *simple pluralidad de sufragios* (mayoría simple), aunque combinada con listas plurinominales. Dicha modalidad adoptó su legalidad formal con la Ley 140 de 1857, a través del sistema electoral de mayoría simple combinada con lista abierta o *panachage*. En la norma el votante podía armar su propia lista, puesto que el escrutinio se realizaba por candidato. Sin embargo, en la práctica concreta la abrumadora mayoría optaba por las listas armadas por los partidos (Molinelli *et al.*, 1999). Los distritos electorales estaban conformados por las provincias y, ulteriormente, la Capital Federal. Este sistema, llamado de *lista completa* (esto es, el ganador se llevaba todas las bancas en disputa), contribuyó a fortalecer las mayorías oficialistas en momentos de organización nacional.

## V.2. Primeros intentos de reforma política

En 1902, el ministro Joaquín V. González logró la sanción de su proyecto de reforma electoral para la elección de diputados nacionales. La Ley 4.161 establecía que cada distrito plurinomial fuese dividido en tantas circunscripciones uninominales como diputados se eligieran en ella. De este modo, se mantenía la fórmula de decisión (mayoría simple) pero la votación se realizaba por candidatura individual y no por lista partidaria. Acerca de los senadores nacionales por la Capital Federal, la ley establecía que el distrito se dividía en circunscripciones binominales para la elección de los enviados al Colegio Electoral.

Esta reforma es comúnmente recordada porque fue la que permitió la llegada al Congreso del primer diputado socialista en el continente, Alfredo Palacios, en 1904. Si bien integraba el gobierno conservador, González había tenido precisamente ese propósito: al presentar la iniciativa en el Congreso, sostuvo: “¿cuál es la causa de las perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen sus representantes en el Congreso?” (citado en Zimmermann, 1994: 17). Así, retomando el esquema explicativo de Colomer (2004), González procuraba aplacar la “amenaza” socialista. De todas maneras, el éxito de Palacios fue fruto de la concentración geográfica de su electorado, y no de la uninominalidad en sí misma. Como sabemos, las circunscripciones

uninominales *per se* no favorecen a los partidos minoritarios si se hallan homogéneamente distribuidos a nivel geográfico.

De todos modos, el Congreso igualmente oficialista resultante de la aplicación de la Ley 4.121 derogó la misma, y restituyó el sistema de lista completa un año más tarde de la histórica elección de 1904.

### V.3. Hacia la liberalización y la competencia controlada: la Ley Sáenz Peña

En un contexto político de creciente impugnación al régimen imperante, con la cada vez más poderosa estrategia abstencionista de la Unión Cívica Radical (UCR) y los conflictos intraelite exacerbados, la reforma de las instituciones vigentes aparecía como una necesidad insoslayable, nuevamente como un mecanismo para conjurar la “amenaza” creciente de nuevos sectores. Durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, el ministro del Interior Indalecio Gómez presentó el proyecto de reforma electoral que se convertiría en la Ley 8.871, más comúnmente conocida como la Ley Sáenz Peña. Esta norma electoral fue acompañada por otras no menos importantes y, sin lugar a dudas, imprescindibles para su cabal funcionamiento: las Leyes de Enrolamiento (Ley 8.129) y de Padrón Electoral (Ley 8.130).

El nuevo ordenamiento electoral tuvo principalmente un efecto “incorporante”. La obligatoriedad del voto (a partir de padrones conformados en base al enrolamiento militar) junto con la garantía de que el mismo fuera de carácter secreto, redujo notablemente los niveles anteriores de fraude. La incorporación incluyó tanto a la naciente clase media como a sectores campesinos y a sus expresiones políticas, en particular la UCR, que abandonó su estrategia de no presentarse a elecciones.

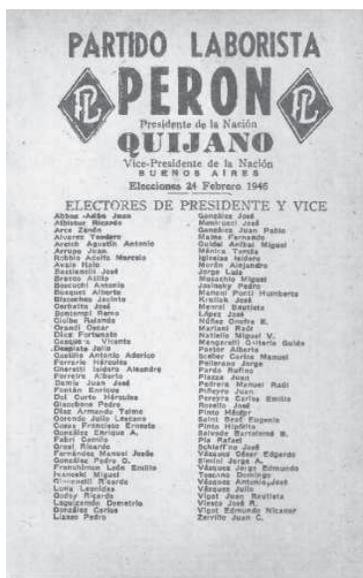
La otra innovación planteada por la Ley era el *voto limitado* para la elección de diputados nacionales. Los electores no elegían la totalidad de los cargos en juego en el distrito, sino que votaban por una *lista incompleta* que incluía los dos tercios de los mismos. Así, la lista que obtenía mayor cantidad de votos se llevaba el 66,6% de las bancas y el tercio restante era completado por la lista que le siguiera en número de adhesiones. La ley estipulaba que el voto podía realizarse por candidato, a través del sistema popularmente llamado “borratina”, que permitía que las listas funcionaran de manera abierta, donde el votante podía confeccionar su propia lista. Sin embargo, en la mayoría de los casos el sistema funcionó como uno de lista incompleta, al no optar mayoritariamente los votantes por alterar las propuestas presentadas por los partidos.

Los incentivos a la limpia competencia establecidos por la Ley Sáenz Peña fueron eliminados de cuajo por los gobiernos de facto de la llamada Década Infame, donde el fraude institucionalizado incluía procedimientos tales como la compraventa de votos, el cambio de urnas y los padrones adulterados. Con este interregno autoritario abierto

en 1930, la Argentina comenzó a transitar un tortuoso camino de interrupciones cívico-militares, que alteraron profundamente las normas y las prácticas de la dimensión electoral.

#### V.4. Un nuevo ordenamiento para asegurar mayorías: la Constitución de 1949

Para las primeras elecciones libres luego del golpe del '30, celebradas en 1946, se restituyó la vigencia de la Ley Sáenz Peña para la elección de diputados nacionales, pero se estipuló que la elección de electores presidenciales debía llevarse a cabo por medio del procedimiento que anteriormente describimos como de lista completa. Así, el peronismo logró el 82% del Colegio Electoral, habiendo obtenido el 54% de los votos.



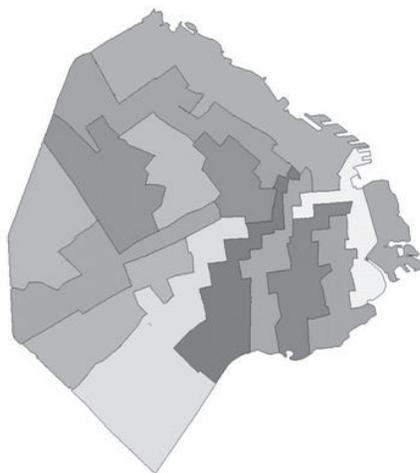
En los comicios presidenciales de 1946 se eligieron electores presidenciales mediante lista completa

Una de las primeras medidas del peronismo en el poder en materia electoral fue la aprobación del sufragio femenino. En 1947, la Ley 13.010 consagró el verdadero sufragio universal en la República Argentina. Dos años más tarde, fue promovida una reforma constitucional. La reforma constitucional impulsada por el peronismo se vio facilitada por la amplia mayoría con la que contaba en ambas cámaras, ya que controlaba la totalidad del Senado y el 68% de Diputados. De este modo, se abrió paso una reforma de la Constitución que incluyó la elección directa del presidente, vicepresidente

y los senadores nacionales a simple pluralidad de sufragios. Para la elección presidencial se tomaba al país como distrito único, mientras que para la de senadores las unidades estaban constituidas por las provincias y la Capital Federal. Asimismo, el nuevo texto constitucional descartaba la cláusula inhibitoria de la reelección, permitiendo la reelección de presidente y vicepresidente por tiempo indefinido. Sin embargo, no se producía ninguna innovación al texto constitucional en lo relativo a la elección de diputados nacionales.

La modificación en esta categoría fue introducida dos años después, en 1951, como legislación ordinaria. La Ley 14.032 derogó la Ley Sáenz Peña e instituyó la división del territorio en circunscripciones uninominales. La oportunidad de realizar un nuevo diseño de distritos electorales que no tuviera que respetar fronteras ya establecidas –como lo era con el caso de las provincias– permitió pensar en la posibilidad de organizar un trazado interesado. Combinado con los contundentes resultados obtenidos en las urnas, el *gerrymandering* que se observa en la Figura 3 contribuyó a conformar mayorías casi unánimes en los órganos representativos de gobierno. La Ley procuraba introducir un paliativo a esta situación a partir de la reserva de dos bancas en los distritos más grandes –Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe– para los candidatos más votados que no hubiesen resultado electos. Así, el control por parte del PJ de la Cámara de Diputados pasó de una media del 71% para los años 1946-1950, a una del 91% para 1952-1954.

Figura 3. Circunscripciones uninominales en Capital Federal (1951-1954)



Un aspecto interesante a la hora de describir el sistema uninominal de 1951 es que, pese a la uninominalidad del esquema, la papeleta no se encontraba organizada por

candidatos individuales sino por partido, listando todos los candidatos a las circunscripciones uninominales existentes en el distrito (en este caso, la Ciudad de Buenos Aires). De esta manera, el votante no necesitaba estar informado acerca de cuál era el candidato del partido que deseaba votar en su circunscripción –ni siquiera tenía que saber en qué circunscripción estaba votando– y podía emitir su voto de acuerdo a la boleta del partido. Asimismo, esto evitaba una personalización de los candidatos individuales (algo que Perón prefería evitar), ya que su nombre figuraba en una lista junto a los demás candidatos por el mismo partido en todas las circunscripciones del distrito.

### **V.5. Los sistemas electorales de la democracia restringida**

El golpe que destituyó al peronismo en 1955 fue un hito en el período político caracterizado por la alternancia de gobiernos militares y civiles de facto, dada la proscripción que pesaba sobre el partido justicialista. En materia constitucional, se convocó por decreto una convención constituyente con el fin de ratificar la derogación del ordenamiento de 1949. En esta ocasión se utilizó por primera vez un sistema de representación proporcional D'Hondt para la elección de convencionales constituyentes. Ante la incertidumbre sobre la fuerza relativa de los distintos partidos en el nuevo escenario, la utilización de un dispositivo proporcional minimizaba a todos la posibilidad de sufrir una derrota total.

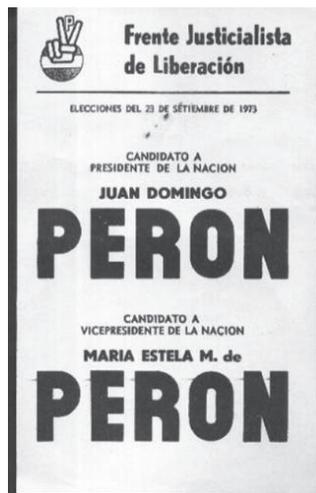
Para las elecciones de 1958, retomando el ordenamiento jurídico de la Constitución de 1853, se eligió binomio presidencial –Colegio Electoral por voto limitado–, senadores nacionales y se restableció por decreto (4.034/57) el sistema de voto limitado impuesto por la Ley Sáenz Peña para la elección de diputados nacionales. El triunfo de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) –que encabezaba Arturo Frondizi– fue amplio, puesto que con el apoyo del peronismo proscripto casi dobló en votos a la fórmula electoral de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).

El golpe militar que derrocó a Arturo Frondizi en 1962 volvió a convocar a elecciones para 1963. Esta vez se estipuló por decreto (7.164/62) la fórmula D'Hondt para la elección de diputados nacionales y de electores presidenciales, abriendo un abanico de controversias aún vigente acerca de la constitucionalidad de la misma.<sup>6</sup> Una vez más, el sistema avanzaba hacia reglas más proporcionales e incluyentes. Asimismo, se fijó la barrera legal del 3% del padrón por distrito. Esta vez se impuso la UCRP, que postulaba a Arturo Umberto Illia como presidente. Pero con el derrocamiento de Illia en 1966 se inició un nuevo gobierno militar, esa vez con evidentes pretensiones de instalarse en el poder y no llamar prontamente a elecciones.

6. Recordemos que la Constitución de 1853 determina la elección de diputados nacionales a “simple pluralidad de sufragios” (art. 37).

## V.6. El breve restablecimiento de la democracia

Con la intención de incorporar nuevamente al peronismo en el juego político, pero intentando mantener a Perón alejado de los cargos electivos, la dictadura saliente promovió una democratización pautada en 1972. La promulgación del Estatuto Fundamental para la reforma constitucional y la Ley 19.862 en 1972 establecieron una serie de innovaciones con respecto a la elección presidencial, de senadores y de diputados nacionales. De este modo, se fijó la elección directa de la fórmula presidencial bajo un procedimiento de mayoría absoluta que estipulaba una segunda vuelta electoral para el caso de que ningún partido o alianza hubiera alcanzado el 50% más uno de los votos positivos.



En las elecciones presidenciales de 1973 se utilizó el voto directo para la elección presidencial

En lo relativo a los senadores nacionales también se estableció la elección directa, así como la figura de un tercer senador por la minoría, elegido de acuerdo a un sistema de voto limitado y mayoría absoluta (si ninguna de las listas superaba el 50%, se realizaba un *ballotage* entre los segundos candidatos de las dos más votadas). Con respecto a la elección de diputados nacionales, se optó por mantener el sistema proporcional D'Hondt, pero con un umbral del 8% o 135.000 votos para acceder al reparto de escaños. Asimismo, se aumentó el piso mínimo de diputados por distrito fijado desde 1951 de dos a tres, con la excepción del territorio nacional de Tierra del Fuego, que se mantenía en dos. Todas estas innovaciones apuntaban a dificultar o al menos moderar la amenaza de un triunfo peronista que aparecía como inevitable. La incorporación del *ballotage* en el comicio presidencial tenía el propósito de reunir todo el voto

no peronista en una eventual segunda vuelta, y el elevado umbral legal también procuraba incentivar el agrupamiento de los partidos no peronistas para evitar la dispersión de sus votos. El tercer senador por la minoría y la elevación del piso mínimo de bancas de diputados también tenían el objetivo de matizar el dominio del partido ganador.

En 1976, el derrocamiento de María Estela Martínez de Perón, quien había sido elegida vicepresidenta en las elecciones de 1973 y estaba a cargo del poder ejecutivo desde el fallecimiento de su marido, Juan Perón, abrió un nuevo y más sangriento episodio autoritario. Esa vez parecía que realmente las urnas estaban “bien guardadas”.

### **V.7. El sistema electoral del restablecimiento democrático**

Con el retorno de la democracia en 1983, se restableció la Constitución de 1853-1860. Así, se volvió a elegir presidente (sin la posibilidad de reelección inmediata) y senadores nacionales de manera indirecta. El Colegio Electoral para la elección de presidente y vicepresidente se reunió en dos oportunidades, 1983 y 1989. En ambas ocasiones los electores fueron electos por el sistema de representación proporcional D'Hondt. Para diputados nacionales se siguió utilizando el sistema D'Hondt con un umbral del 3%, aunque –como ya fue mencionado– con el piso mínimo de diputados en cinco por distrito (con la excepción de Tierra del Fuego para las elecciones de 1983-1991).

La elección de senadores nacionales se mantuvo a través de las legislaturas provinciales o por Colegio Electoral en la Ciudad de Buenos Aires. Este esquema fue objeto de una polémica en 1989, en los comicios senatoriales de la Capital Federal. En dichas elecciones, el candidato radical Fernando De la Rúa obtuvo la pluralidad de los sufragios, superando por muy pequeño margen (0,5% de los votos) a Eduardo Vaca (PJ); María Julia Alsogaray (Unión del Centro Democrático, UCEDE), resultó tercera. Aun cuando en la campaña el PJ y la UCEDE habían formulado propuestas completamente diferentes, el giro ideológico del presidente Menem le permitió incorporar a su gobierno a dirigentes de la UCEDE. Este acuerdo se trasladó al Colegio Electoral porteño, y así los electores de Alsogaray apoyaron al peronista Vaca, quien resultó electo, pese a no haber sido el candidato más votado, y a que el acuerdo PJ-UCEDE no había sido anunciado durante la campaña.

La presión del presidente Menem por permitir la reelección presidencial desembocó en el acuerdo con la Unión Cívica Radical conocido como Pacto de Olivos, que alteró ése y otros aspectos de la normativa electoral. El radicalismo aceptó la reelección inmediata a cambio de reformas tendientes a una mayor inclusividad del sistema electoral, para mitigar los efectos de una eventual y probable derrota en 1995. Por lo tanto, en 1994 se convocó a elecciones de convencionales constituyentes, para lo cual se utilizó un sistema de representación proporcional con lista cerrada y bloqueada, similar al utilizado para elegir diputados nacionales.



En la elección de convencionales constituyentes se utiliza una lista cerrada y bloqueada, similar a la utilizada para elegir diputados nacionales

### V.8. La reforma de 1994: Pacto de Olivos y reelección

La reforma sancionada en la ciudad de Santa Fe diseñó un sistema de *ballotage atenuado* (Castiglioni, 1994) para la elección de presidente y vicepresidente. Este sistema electoral exige para ganar en la primera vuelta un porcentaje de votos mayor al 45%, o mayor al 40% con 10 puntos porcentuales por sobre su competidor más próximo. De lo contrario, las dos fórmulas partidarias más votadas deben concurrir a una segunda ronda electoral (arts. 97 y 98). El objetivo de la UCR al proponer un *ballotage* consistía, como en el Estatuto de 1973, en reunir a todo el voto no menemista en una segunda vuelta; finalmente, la negociación entre ambos partidos redundó en este híbrido *ballotage atenuado*. Asimismo, el mandato presidencial se redujo de seis a cuatro años.



Desde la reforma de 1994, la fórmula presidencial se elige por voto directo en un distrito único de todo el país

La otra innovación principal relacionada a la arena electoral fue la elección directa de los senadores. Del mismo modo que lo había dispuesto el Estatuto Fundamental para las elecciones de 1973, los senadores nacionales se eligen a partir de 1994 de manera directa. Asimismo, se incorpora la figura del tercer senador por la minoría, estableciéndose un sistema de voto limitado o lista incompleta que asigna dos senadores a la lista partidaria que hubiera obtenido mayor número de votos y el tercero a la que le sigue en cantidad de sufragios. Nuevamente, el objetivo consiste en minimizar las consecuencias institucionales de las derrotas electorales.

### **V.9. Sesgo mayoritario y *malapportionment* del sistema electoral argentino. Efectos sobre el sistema de partidos**

El sistema electoral de representación proporcional para la elección de diputados nacionales incentiva la fragmentación del sistema de partidos. Sin embargo, una de las consecuencias más claras de la aplicación del sistema D'Hondt en magnitudes pequeñas y medianas –la magnitud efectiva promedio en la Argentina es de 5,75– es la aparición de lo que se conoce como *sesgo mayoritario*:

“La sobrerrepresentación en asientos que reciben partidos ganadores y la subrepresentación en asientos percibidos por partidos minoritarios como resultado de las reglas [...] que trasladan votos en bancas”

(Calvo *et al.*, 2001: 60).

La combinación de distritos de magnitudes diversas con cuatro distritos grandes –Buenos Aires (35), Ciudad de Buenos Aires (12 o 13), Santa Fe (9 o 10) y Córdoba (9)– y veinte de magnitudes efectivas medianas o pequeñas, genera un efecto de competencia fragmentada en los distritos grandes, con consecuencias mayoritarias en los medianos y pequeños, fortaleciendo la representación parlamentaria de los partidos tradicionales que suelen ser más fuertes en los distritos con menor población urbana.

Asimismo, los distritos pequeños se encuentran sobrerrepresentados en relación población/bancas desde que se impuso el piso mínimo de cinco legisladores por distrito. El *malapportionment* resultante crea “dificultades estructurales para el ingreso de nuevos partidos en ambas cámaras, ya que deben competir por votos subrepresentados en las provincias mayores y resignarse a controlar menos posiciones institucionales de las que obtendrían en un sistema electoral estrictamente proporcional. Y, en segundo lugar, porque limitan las posibilidades de formación de mayorías parlamentarias en la Cámara Baja” (Calvo y Escolar, 2003: 24). La sobrerrepresentación de ciertos distritos en comparación con la provincia de Buenos Aires se evidencia claramente en el Cuadro 9.

Cuadro 9. *Malapportionment* legislativo. Valor del voto en las provincias para la elección de Congreso (2007).

DISTRITO	VALOR DEL VOTO PARA DIPUTADOS	VALOR DEL VOTO PARA SENADORES
Capital Federal	1,39	3,89
<b>Buenos Aires</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
Catamarca	2,97	41,57
Córdoba	1,15	4,24
Corrientes	1,53	15,27
Chaco	1,42	14,25
Chubut	2,23	31,23
Entre Rios	1,48	11,53
Formosa	2,15	30,16
Jujuy	1,74	24,36
La Pampa	3,04	42,59
La Rioja	3,40	47,56
Mendoza	1,26	8,81
Misiones	1,52	15,15
Neuquen	1,96	27,49
Rio Negro	1,82	25,52
Salta	1,34	13,36
San Juan	1,96	22,90
San Luis	2,48	34,75
Santa Cruz	4,47	62,56
Santa Fe	1,17	4,32
Santiago del Estero	1,80	17,97
Tucuman	1,36	10,57
Tierra del Fuego	8,14	113,96

Fuente: elaboración propia a partir de la comparación de la evolución de los padrones y los representantes por distrito. La unidad de medida corresponde al valor de un (1) voto en la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, el peso de los distritos medianos y pequeños donde la representación se concentra empieza a cobrar importancia al interior de los partidos mismos, ya que sus figuras centrales empiezan a adquirir mayor protagonismo: como los gobernadores y luego presidentes Carlos Menem (La Rioja), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis) y Néstor Kirchner (Santa Cruz), pertenecientes a tres de las cuatro provincias más favorecidas por la sobrerrepresentación territorial. La sobrerrepresentación de estos distritos,

que se potencia aún más por la igualitaria representación en la cámara alta (ver también Cuadro 9), otorga a sus gobernadores una importante capacidad de presión sobre el ejecutivo nacional, al volverse actores con poder de veto para la aprobación legislativa de determinadas políticas (Tsebelis, 2002).

## VI. Conclusiones

La importancia de los sistemas electorales radica en que sus efectos no son neutros. Toda norma electoral favorece la producción de ciertos resultados y desalienta la aparición de otros. Por lo tanto, los actores políticos (centralmente, los partidos y los bloques legislativos) suelen tener gran interés en qué tipo de reglas de decisión son adoptadas, ya que éstas intervienen tanto como las preferencias ciudadanas en los procesos políticos. Textos clásicos como el de Duverger (1996 [1951]) muestran el impacto que los sistemas electorales tienen (según sean mayoritarios o proporcionales) en el número de partidos y en la modalidad de la competencia partidaria. Pero al mismo tiempo, los sistemas electorales no son algo fijo. Son los actores políticos quienes diseñan e implementan determinadas reglas electorales, y por lo tanto la influencia existe en una doble dirección: los partidos eligen los sistemas electorales, pero luego éstos repercuten sobre el sistema partidario, alentando o desalentando distintas configuraciones partidistas. Ésta es la importancia, fundamental, que tienen las reglas electorales en la política partidaria.

### Para seguir leyendo...

El texto *La influencia de los sistemas electorales en la vida política*, de Maurice Duverger (1992 [1950]), es una de las primeras obras politológicas que sistematiza el conocimiento sobre el impacto de las reglas electorales en la competencia político-partidaria. En buena medida, sus hipótesis (conocidas como las “leyes de Duverger”) siguen vigentes hasta el día de hoy. Por su parte, Giovanni Sartori (1994) en *Ingeniería Constitucional Comparada*, retoma el trabajo del autor francés y formula matices a dichas hipótesis, puntualizando bajo qué condiciones es más probable que se verifiquen.

Desde una perspectiva de teoría formal, Gary Cox (2004) precisa y amplía estas proposiciones en su ya clásico libro *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*, estudiando cómo votantes y partidos

se coordinan bajo diferentes reglas de competencia. También desde un enfoque formal, Josep Colomer (2004b) propone invertir el sentido de la causalidad postulado por Duverger y sus continuadores, “poniendo cabeza abajo” sus hipótesis en *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*.

Finalmente, para contar con una completa descripción de los elementos que configuran los sistemas electorales, la obra *Sistemas electorales y partidos políticos* de Dieter Nohlen (1994) es una valiosa referencia.



# CAPÍTULO VI

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### I. Introducción

El estudio de las temáticas vinculadas a los partidos políticos ha sido uno de los temas clásicos de la ciencia política moderna. Desde los trabajos pioneros de Burke (1967 [1770]), Lowell (1896), Ostrogorski (1964 [1902]), Michels (1991 [1911]) y Bryce (1921) el análisis de los partidos ha ocupado un rol central en la disciplina, y no resulta casual que “los primeros libros genuinamente politológicos se hayan escrito precisamente sobre los partidos políticos” (Von Beyme, 1986: 1).

Distintos autores se han interrogado por la naturaleza de este fenómeno político, que, tras haber sido en sus orígenes demonizado o relativizado, fue ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto, que es difícil imaginar cómo podría haber política en los estados contemporáneos sin la existencia de partidos (Ware, 1996: 1). Actualmente, el área de estudios sobre los partidos políticos es uno de los campos más vastos de la Ciencia Política. Se han multiplicado los trabajos, libros, encuentros y congresos dedicados al tema, lo que ha hecho muy difícil –para la mayoría de los científicos sociales que no se dedican estrictamente al tema– mantenerse actualizado.

Tras largos años en los que el interés académico sobre los partidos parecía haber disminuido, se detecta una notable revitalización del subcampo de los estudios partidarios. Las razones que explican el creciente interés por los partidos son, básicamente, dos: una que se asocia con los cambios del contexto político, y otra que se relaciona con las transformaciones del ambiente intelectual (Lechner, 1990: 17). En el transcurso de una década, la mayoría de los países de América Latina dejaron atrás regímenes no democráticos de diversa índole y la democracia empezó a darse por descontada. Dejando de lado, por ahora, las particularidades que estas nuevas democracias presentan (O'Donnell, 1997: 287), las elecciones se volvieron la principal avenida para llegar al gobierno (Mainwaring y Scully, 1995: vii), por lo que los partidos empezaron a ocupar un lugar cada vez más importante y visible en las arenas políticas nacionales. Aun en estos momentos en que se vive una creciente sensación de crisis en la política

(Dalton, 2004) y cuando el creciente desencanto y debilitamiento de las formas clásicas de participación (Muller, 2006 y Heidar, 2006) y el rol creciente de los medios de comunicación (Semetko, 2006: 515) parece abrir una época caracterizada por una “política minimalista” (Cavarozzi, 1996: 47), es innegable que tanto las elecciones regulares, libres y competitivas (Manin, 1998: 6) como los partidos políticos (Schmitter, 2001: 85, Von Beyme, 1995: 102) son elementos imprescindibles de lo que hoy entendemos por democracia (O’Donnell, 1997: 307).

La segunda causa del interés creciente por los partidos, si bien se relaciona con la anterior, se basa en un cambio en lo que ha sido llamada la historia interna de la ciencia. Entre las décadas de los setenta y los ochenta fueron perdiendo fuerza en el ambiente intelectual de las ciencias sociales latinoamericanas los enfoques, antaño predominantes, que entendían a lo político como un mero epifenómeno de lo social, como un reflejo de la acción de sujetos sociales ya previamente constituidos (Lechner, 1990: 28). Esto llevó a una revalorización del interés teórico por la política y por sus actores.

Como señalamos en los capítulos precedentes, la democracia como hoy la conocemos, es decir como un *gobierno electoral representativo*, no puede funcionar sin partidos que disputen periódicamente el gobierno mediante la búsqueda del voto popular. Así, los partidos pueden entenderse como un instrumento limitado pero imprescindible para relacionar a los gobernantes con los gobernados, dado que al optar por uno de ellos el votante sabe que está eligiendo la defensa de determinados valores e intereses asociados a esa fuerza política. Cuando los partidos son fuerzas dotadas de cierta estabilidad y arraigo social, son un instrumento que permite volver democráticos a los regímenes representativos, ya que permiten a los votantes optar por cursos de acción distintos y reconocibles en materia de políticas públicas.

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera realizamos un breve recorrido teórico y conceptual sobre los partidos políticos, desarrollamos sus orígenes históricos, su organización interna, sus cambios en el transcurso del tiempo, así como los modelos que se han conocido en la literatura, terminando con la definición del sistema partidario y su clasificación. En una segunda parte buscamos aplicar los conceptos y la teoría a la realidad de nuestro país, haciendo una caracterización de los partidos políticos y del sistema de partidos en las diferentes épocas.

## II. ¿Qué es un partido político?

No existe actualmente en la disciplina una definición precisa y con acuerdo generalizado sobre lo que es un *partido político* (White, 2006: 7). Continúa, por lo tanto, un amplio debate entre distintas definiciones que pueden ser clasificadas en estrechas, amplias o intermedias.

Entre las *definiciones estrechas* encontramos a autores, como Downs (1992 [1957]: 23), que proponen reducir la definición sólo a los grupos que “buscan el control del aparato gubernamental en elecciones debidamente constituidas”. En el mismo sentido, Schlesinger (1991: 6) sugiere restringir la definición a los “partidos que compiten en elecciones libres y primeramente a aquellos que son capaces de ganarlas a través del tiempo”, criticando a los que proponen abarcar a todas las instituciones que se definan como partido.

Esta definición estrecha, también denominada “electoral”, es seguida por Sartori (1987: 67), quien entiende como partido a “cualquier grupo político que se presente en las elecciones, y pueda hacerse un lugar a través de las elecciones, colocando a sus candidatos en los cargos públicos”. Por su parte, Mainwaring y Scully (1995: 2-3), en su estudio sobre los partidos en América Latina, proponen una versión matizada de la definición de Sartori, al incluir también a los partidos que quieran presentar candidatos pero no puedan hacerlo porque están prohibidos o bien porque las elecciones no tienen lugar.

Un problema de las definiciones electorales es su dificultad para analizar organizaciones (como el Partido Comunista Chino) que actúan en regímenes que no permiten la existencia de otros partidos políticos, y donde no existen por lo tanto elecciones libres y competitivas. Otro problema de estas definiciones es su incapacidad para incluir a grupos que, si bien se presentan a elecciones, no lo hacen para lograr en ellas acceder a cargos públicos. Es el caso, por ejemplo, de lo que Sartori ha llamado *partidos antisistema*, organizaciones que ingresan a la arena electoral con el propósito de deslegitimar al sistema existente sosteniendo uno alternativo.<sup>1</sup> Asimismo, en las sociedades contemporáneas se pueden identificar con facilidad distintos partidos que utilizan las elecciones como un foro para dar a conocer su visión ideológica o sus opiniones sobre determinadas temáticas, partidos en los que predomina lo que tradicionalmente se conoce como la función expresiva por sobre la instrumental.<sup>2</sup> Como sostiene Janda (1993: 166), “una verdadera teoría general de los partidos políticos no puede ser construida con una definición estrecha que excluya a los sistemas unipartidistas y a los partidos antisistema”.

Las *definiciones amplias*, en cambio, se basan en la caracterización dada por Max Weber (1964: 228), quien define a los partidos como “formas de socialización que,

1. Un claro ejemplo sería el *Sinn Féin*, hasta los acuerdos de la década de 1990. El *Sinn Féin* es el partido republicano irlandés fundado en 1905 para pelear por la independencia de Irlanda. Esta organización estaba estrechamente vinculada a la organización armada *Irish Republican Army* (IRA) y se presentaba a las elecciones para el parlamento británico como forma de demostrar su predicamento, pero nunca ocupaba las bancas que obtenía ya que cuestionaba la legitimidad del estado británico.

2. White, en un trabajo reciente (2006), menciona dos ejemplos que resultan ilustrativos. Por un lado, en Polonia existió el partido de los amantes de la cerveza, que en 1991 llegó a ocupar 16 bancas en el Parlamento con una plataforma humorística que reflejaba valores de libertad de expresión y tolerancia política. Por otro lado, el Partido Verde en los Estados Unidos, que con un mensaje ambientalista y pacifista consiguió un 2,7% de los votos en las elecciones presidenciales de 2000 y según la mayoría de los autores le permitieron la victoria al candidato republicano George W. Bush.

descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales [...]. Su acción está orientada a la adquisición del poder social”.

Los críticos señalan que “cualquier definición de partido lo suficientemente amplia para comprender a todas las organizaciones que se autodenominan partidos, no es una construcción analítica muy útil, debido a que muchas de las organizaciones comprendidas por éste tienen poco en común” (Ware, 1987: 16). Nos encontramos así frente al problema inverso del señalado con respecto a las definiciones estrechas: si éstas dejan afuera del universo partidario a muchas organizaciones que generalmente se consideran parte de él, las definiciones amplias incluyen como partidos a muchas entidades que no son habitualmente consideradas como tales.

Luego están las llamadas *definiciones intermedias*. En ese sentido encontramos que Duverger (1972 [1957]) caracteriza a los partidos en torno a dos factores: (1) que su principal objetivo sea el de conquistar el poder o el de compartir su ejercicio y (2) que cuenten con una base amplia de apoyo. Janda (1980: 5) sostiene una definición semejante: “un partido es una organización que busca ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones de gobierno”. “Reconocidos” quiere decir abiertamente identificados con el partido. Así, si un grupo de interés compite con sus propios representantes se vuelve un partido. Finalmente, “ubicar” puede significar tanto hacerlo mediante elecciones, como una acción administrativa o imposición directa.

LaPalombara y Weiner (1966) señalan que para que exista un partido deben darse cuatro condiciones esenciales: a) la existencia de una organización duradera y estable; b) que dicha organización esté articulada de tal modo que las organizaciones de carácter local tengan lazos regulares y variados con la organización en el ámbito nacional; c) la voluntad deliberada y consciente del grupo de conquistar, ejercer y conservar el poder político; d) la búsqueda del apoyo popular para conseguir sus fines (especialmente, pero no exclusivamente, en elecciones libres y competitivas).

Frente a las definiciones estrechas que señalan los medios y fines que debe tener una organización para ser un partido, y frente a las amplias que relativizan tanto los fines como los medios, estas definiciones medias suavizan los medios (las elecciones), pero mantienen los fines (ocupar cargos de gobierno).

Panbianco, después de descartar un conjunto de definiciones que a su entender fallan al utilizar los fines de los partidos como elemento definicional, ya que éstos no pueden ser determinados previamente, propone una definición novedosa que se entronca con el área de la sociología de las organizaciones. Para el politólogo italiano, los partidos, al igual que cualquier otra organización, “se distinguen por el ambiente en el que desarrollan una específica actividad... Sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos” (Panbianco, 1990: 34).

Ware ha propuesto una definición que, si bien no pretende resolver el problema, permite trabajar con un concepto que es generalizable y analíticamente útil a la vez: “Un partido político es una institución que (a) busca influir en el estado, generalmente tratando de ocupar posiciones en el gobierno, y (b) usualmente consiste en algo más que un interés en la sociedad y trata, en algún grado, de agregar intereses” (Ware, 1996: 5).

Llegados a este punto se puede vincular la propuesta de Ware (1996) con la de LaPalombara (1966), agregándole algunos elementos más y proponer una definición que, si bien no es perfecta ni pretende cerrar la discusión, resulta analítica y heurísticamente útil para el estudio comparado de los partidos políticos.

Un *partido* es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular (Abal Medina, 2002).

Esta definición señala la cualidad diferencial de los partidos frente a otras organizaciones sociales y estatales, determinando que todo partido (1) *busca influir sobre el estado explícitamente*, tratando de ocupar posiciones en el gobierno por medio de elecciones u otra forma que tenga legitimidad popular, (2) que *posee una organización* que pretende ser, o al menos así lo presenta, como estable y duradera temporalmente, y (3) consiste, de forma usual, en algo más que un interés individual o *intenta de alguna forma agregar diversos intereses*. Así, los partidos cumplen un rol diferencial como articuladores de coaliciones políticas, ya que ocupan o potencialmente pueden ocupar posiciones claves en el aparato estatal, lo que les permite direccionar las políticas públicas. Esto, indudablemente, les ofrece un recurso de poder diferencial al resto de los actores.

### III. Los modelos de partido

Los *modelos de partido* son herramientas muy útiles para entender el funcionamiento global de la política. Sirven para simplificar, articular y modelizar rasgos o elementos que están presentes en los partidos reales. Analizaremos ahora la existencia de tres modelos sucesivos de partido político, que se presentaron en la evolución histórica y que con el paso de los años han ido cambiando su forma organizativa. De todas maneras, es importante entender que en los sistemas partidarios que se presentan en la realidad muchas veces conviven organizaciones partidarias que podríamos clasificar dentro

de distintos modelos; si bien aquí presentamos un esbozo de la evolución histórica, distintos tipos de partidos suelen coexistir en un mismo momento (Koole, 1996).

La relación de estos modelos partidarios con la sociedad es analizada en el capítulo III sobre democracia y representación de forma más extensa, por lo que aquí sólo planteamos algunos elementos que permitan entender el contexto del surgimiento de los mismos. En este recorrido iremos introduciendo brevemente algunos cambios históricos que se fueron dando en la historia de Occidente de los últimos dos siglos, que contextualizan el cambio de las organizaciones partidarias y los modelos que fueron adoptando las mismas.

### III.1. Modelo I: partido parlamentario

El primero es el concepto de partido *parlamentario*, de *notables* o de *comité* (Duverger, 1996 [1951]), que hace referencia a los primeros partidos políticos modernos. En general, los autores que trabajan este término destacan como sus características la existencia de una muy pequeña organización partidaria, un origen interno a los ámbitos parlamentarios, débiles lazos con las organizaciones sociales e ideologías poco estructuradas. Este partido nació en la época en que las naciones más desarrolladas aún se regían por un sufragio censitario, y es propio de un rol todavía muy limitado del estado.

Estos partidos no tenían prácticamente existencia por fuera de las cámaras parlamentarias, sino que eran un grupo de representantes que se reunían en algún club, y es justamente por ello que son llamados *partidos parlamentarios*. Sin embargo, el desarrollo histórico, junto con el lento pero sostenido crecimiento de los cuerpos electorales y la creciente radicalización que fueron tomando las disputas políticas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, fue llevando a estos primeros partidos a “salir” de las cámaras y extenderse hacia la sociedad de una forma más permanente, apoyando en cada circunscripción electoral a un parlamentario amigo frente a otro de opiniones diferentes. Estos partidos eran conducidos por notables que los financiaban y se apoyaban en ellos cuando había elecciones.

El modelo de partido parlamentario expresa la primera forma que tomaron las modernas organizaciones partidarias, y la débil aunque creciente relación que las vinculaba con la sociedad.

### III.2. Modelo II: partido de masas

El segundo modelo es el de *partido de masas* (Duverger, 1996 [1951]), *burocrático de masas* (Panebianco, 1990), o de *integración* (Neumann, 1956). Con este concepto se describen organizaciones partidarias fuertes y amplias, imbricadas con la sociedad, que presentan generalmente una férrea disciplina partidaria y una ideología estructurada.

El desarrollo de las organizaciones partidarias estuvo acompañado por cambios en la sociedad. La finalización de la etapa anterior fue testigo del nacimiento de las primeras luchas por la ampliación de la participación política, es decir, del sufragio. A lo largo del siglo XIX las naciones centrales vivieron grandes transformaciones en un plazo históricamente breve, alimentadas por rápidos procesos de urbanización e industrialización. En el marco de esta transformación se fue constituyendo un nuevo actor social, la clase obrera, que se organizó colectivamente enfrentado al sistema en su conjunto.

El cambio en el modelo organizativo se marcó claramente con los nuevos partidos que surgían al calor de las luchas sociales. Como su objetivo no era simplemente ganar el “juego” sino transformarlo, requerían antes que nada organizar a sus miembros, afiliándolos al partido.<sup>3</sup> Así, la estructura organizativa de los partidos adquirió una alta densidad y complejidad institucional, con una fuerte estructura piramidal en cuyo vértice superior se encuentra la dirección nacional del partido, que contiene a los comités y agrupaciones locales.

La militancia en este modelo es distinta a la del partido de notables, ya que había que realizar una cantidad de tareas que requerían un trabajo constante y permanente y recursos para dar salarios a los trabajadores encargados de ellas, adquiriendo así un carácter rentado, burocrático. Por lo tanto, a este modelo partidario se lo denominó también *burocrático de masas*.

La desconfianza con que estos nuevos actores miraban al Parlamento (al que se veía como la cara del sistema que se buscaba combatir) y el carácter claramente centralizado de la estructura partidaria, llevaron a que los bloques parlamentarios carecieran de un poder real y fueran fuertemente controlados por la dirección del partido. Este efecto se acentuó con el tipo de sistema electoral que acompañó el desarrollo de este modelo de partido, que alentó un voto despersonalizado en el que el elector depositaba su confianza directamente en el partido y no en los candidatos que éste propusiera.

La constitución de partidos de estas características transformó el juego político, ya que para poder enfrentarse con éxito a semejante maquinaria política los partidos que aún conservaban una estructura de notables debieron transformarse a sí mismos, imitando en varios aspectos a sus rivales y anclándose en la sociedad.

### III.3. Modelo III: partido profesional electoral

La tercera configuración de la política moderna hace referencia a las formas políticas de finales del siglo pasado y principios del actual. Estados que han tenido que reducirse frente a la crisis de sus aparatos sociales de bienestar, junto con sociedades

3. La afiliación es un compromiso del individuo con su partido, donde manifiesta su adhesión con el programa y –lo que continúa hasta hoy en los partidos europeos– contribuye a financiarlo con una cuota que paga cada afiliado.

cada vez más individualizadas y heterogéneas, han llevado a un descentramiento de la política: el régimen político perdió gran parte de su carácter integrativo y representativo, primando una lógica de autorreferencialidad creciente (Lechner, 1995).

Las transformaciones que se experimentaron en la política desde los años setenta están claramente ligadas a los cambios en el rol de los estados. Producto de la crisis fiscal, el déficit presupuestario y los requerimientos de competitividad que surgen en un contexto de economía globalizada, los aparatos estatales presentes en el modelo anterior fueron disminuyendo sus competencias y separándose de la esfera económica. Al no poder garantizar políticas públicas específicas, el partido fue perdiendo sus referentes sociales, por lo que se vio obligado a buscar apoyos más amplios e indefinidos. Los electorados de todo el mundo se volvieron mucho más volátiles, menos leales hacia partidos individuales y más propensos al cambio. Esta transformación del estado es acompañada por una creciente fragmentación social y una fuerte influencia de los medios masivos de comunicación sobre la política.

Los elementos que algunos autores a fines de los años sesenta identificaban en lo que Kircheimer denominó *partido atrapa-todo* (o *catch-all party*), se acentúan hasta constituir un nuevo modelo de partido: el *profesional electoral* (Panbianco, 1990). Esto es claramente un signo de adaptación partidaria en un mundo donde la política pierde su anterior centralidad. Para lograrlo, los partidos reducen su expresión ideológica, flexibilizan sus programas, reducen su burocracia interna y estandarizan su imagen.

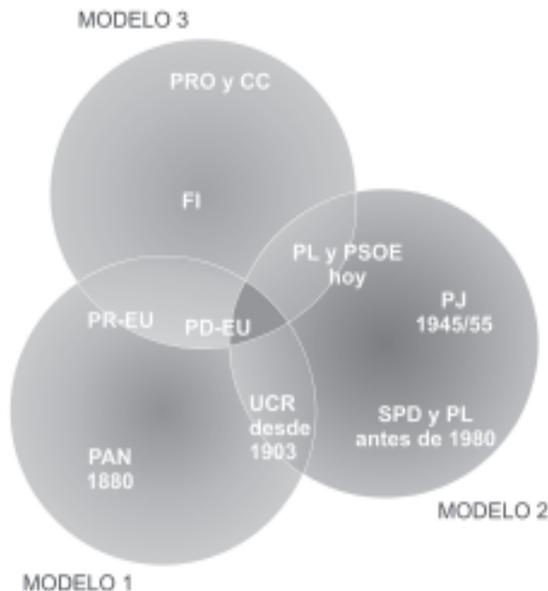
Las características que tipifican al partido profesional electoral son menos claras y unívocas que las de los dos tipos precedentes. En este sentido, a diferencia de lo que ocurría entre el partido parlamentario y el partido de masas, no existe un límite preciso para señalar cuándo una organización partidaria real se encuentra más alejada del modelo de masas y más cercana al electoral. Es interesante notar cómo los elementos de los dos modelos más recientes se vinculan en los partidos reales en yuxtaposiciones aparentemente contradictorias. Una combinación muy frecuente es la de organizaciones que se acercan al modelo electoral en sus campañas electorales (con plataformas difusas, profusión de marketing electoral y apelaciones a todo el mundo) pero mantienen en su interior las formas y métodos del modelo de masas (muchos afiliados y locales territoriales, estructura jerárquica piramidal, etcétera).

En tal sentido, podríamos ubicar tentativamente a distintos partidos políticos de la Argentina y de otros países en un esquema constituido por cada uno de los tres modelos propuestos. Esto permite comprender las intersecciones que existen en la realidad, dado que los partidos yuxtaponen elementos de diferentes tipos ideales. Mientras que, como veremos, el PAN argentino (Partido Autonomista Nacional) del siglo XIX conformaba un típico partido de notables, partidos europeos de base obrera (como la socialdemocracia alemana y el laborismo inglés) se acercaban al modelo puro burocrático de masas. En tanto, a partidos de creación reciente en la Argentina (como PRO o la Coalición Cívica) o en el exterior (como Forza Italia) podemos situarlos en el polo

más cercano al modelo profesional electoral. A su vez, los partidos Demócrata y Republicano de los Estados Unidos combinan elementos de los distintos modelos, otorgándoles un cariz distintivo. En otros casos, como los mencionados SPD alemán y Laborismo inglés, con el tiempo se han ido desplazando hacia el modelo profesional electoral, pero conservando algunos rasgos de su pasado burocrático de masas.

*Hacia una clasificación de los partidos políticos: votos, políticas públicas y cargos*

Las superposiciones de las características de distintos modelos de partido han dado lugar a nuevos esfuerzos por establecer esquemas más útiles para la investigación empírica. En este sentido, Wolinetz (2007) estableció una clasificación de los partidos políticos en función de su orientación: partidos orientados a los votos, partidos orientados a las políticas públicas y partidos orientados a los cargos. Así, los partidos orientados a los votos tienen como prioridad ganar elecciones y en un sistema multipartidista son equivalentes a un *partido atrapa-todo* (*catch-all*). Los partidos orientados a las políticas son los que tienen programas bien definidos o ideologías bien articuladas o que se centran en un tema específico (los partidos de protesta). Los *partidos de integración de masas* se incluyen dentro de esta categoría. Por último, los partidos orientados a los cargos aspiran a asegurarse un cargo gubernamental, ya sea en forma aislada o por medio de coaliciones. El *partido cartel* es una variante de esta última categoría pues engloba a los partidos que priorizan la obtención de cargos para sobrevivir.



Al mismo tiempo, ciertos elementos de los modelos son más útiles para entender algunos aspectos de los partidos y no otros. Los atributos del modelo profesional-electoral, por ejemplo, son más valiosos para comprender cómo encaran los partidos su estrategia para las elecciones, pero no tanto para describir su rol en el gobierno, que sigue estando más ligado al modelo anterior. Una vez en el gobierno, los funcionarios propuestos o apoyados por los partidos implementan políticas públicas que generalmente no son puramente universalistas y que tienden a favorecer a sectores o grupos determinados, con lo que la vaguedad ideológica que puede existir en los programas partidarios encuentra un límite indudable.

Lo cierto es que más allá de sus capacidades interpretativas o ilustrativas, los modelos partidarios deben ser usados con cuidado, evitando la tentación en la que caen incluso estudiosos reconocidos de confundirlos con la realidad misma o terminar constituyéndolos en una especie de patrón evolutivo casi darwiniano en el cual los partidos van evolucionando de un modelo a otro y se adaptan a su entorno como si fueran especies animales en el proceso de la selección de los más aptos. Este error, que se denomina teleológico, genera la incorrecta idea de que un proceso político (la transformación partidaria, por ejemplo) tiene una direccionalidad, una finalidad (un *telos*) preestablecida que está obligado a seguir.

Por último, resulta interesante preguntarse si eventuales cambios en el estado pueden producir nuevos cambios en los modelos partidarios en tanto los modelos *profesional-electoral* o *atrapa-todo* se vinculaban a un determinado tipo de estado (uno con menor protagonismo en la economía y la regulación de la sociedad). En efecto, si el estado recupera, aunque sea parcialmente, la centralidad que tuvo en la posguerra en la definición del desarrollo de los países, posiblemente los partidos deban adaptarse organizativamente a ese nuevo rol estatal.

## IV. Organización y funcionamiento de los partidos

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras áreas del estudio acerca de los partidos políticos, “continuamos conociendo sorprendentemente poco sobre las organizaciones partidarias” (Katz y Mair, 1992: 2). Mientras entendemos bastante sobre “los partidos y sus votantes, los partidos y sus gobiernos y los partidos y sus competidores, sigue habiendo severos límites al entendimiento comparativo sobre cómo las organizaciones partidarias trabajan, cambian y se adaptan” (Katz y Mair, 1994: 2).

La “cosificación” de los partidos puede ser una estrategia útil, en términos de permitir la construcción de modelos teóricos parsimoniosos para el estudio de las relaciones de los partidos entre sí o de la formación de las coaliciones electorales, por ejemplo. Pero esta reducción es peligrosa si nos lleva a asumir “a los partidos como si

fuesen un actor unitario” (Katz y Mair, 1994: 4 y Kitschelt, 1994: 207), olvidando que se trata de organizaciones complejas, donde diversos actores pelean por los recursos de poder y por imprimir determinada estrategia en un marco tipificado por reglas que son a su vez producto de disputas por el poder.

Es importante señalar que, lejos de ser estables, las *organizaciones partidarias* están siempre en mutación. Si bien existe en la disciplina una gran cantidad de respuestas a la pregunta por la naturaleza de las causas que empujan al partido a transformarse a sí mismo, la mayoría de los analistas ha señalado a la competencia electoral como la principal explicación. Según estos autores, serían las cambiantes necesidades que plantea la competencia electoral las que inducirían a la organización partidaria a adoptar transformaciones en su organización interna.

Duverger (1957 [1951]) plantea que uno de los principales cambios en los partidos se dio por la ampliación constante de los electorados, producto del sufragio universal. A principios del siglo XX, los partidos tradicionales del siglo XIX se vieron empujados a transformarse por los avances electorales de los partidos obreros o socialistas de organización de masas. Estos cambios redujeron el grado de competitividad de los partidos de notables, los que se vieron impulsados –por lo que Duverger llamó “el contagio desde la izquierda”– a ir adoptando formas organizativas semejantes a los partidos de masas.

Años después, Kircheimer (1966) y Epstein (1967), aplicando la misma lógica que Duverger, llegaron a la conclusión inversa, al sostener que las nuevas modalidades de la competencia electoral caracterizadas por la irrupción de los medios masivos de comunicación en sociedades cada vez menos clasistas empujarían a los partidos europeos a asumir un formato organizativo más descentralizado y flexible, semejante al estadounidense. El trabajo de Panebianco (1990) es útil para analizar los cambios de los partidos, ya que recalca el modo en que nacen y se consolidan institucionalmente, incluyendo las influencias del entorno sobre los mismos. En su esquema, la organización partidaria es la resultante tanto de las características originarias de los partidos como de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas del medio en que actúan.

Recientemente, Katz y Mair (1995, 1997) propusieron un enfoque diferente al competitivo pero con una lógica semejante. Los autores sostienen que en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de partido, caracterizado principalmente por su dependencia de los recursos estatales para afrontar las cada vez más costosas campañas electorales.<sup>4</sup> Este modelo, el *partido cártel*, presupone que para garantizar la apropiación partidaria de los recursos públicos, los partidos deben establecer entre sí relaciones

4. En otro modelo también propuesto recientemente, Hopkin y Paolucci (1999) hablan del “partido empresa”, organizaciones muy poco institucionalizadas creadas por empresarios u hombres de negocios y financiadas con sus propios recursos. El partido Forza Italia de Silvio Berlusconi es un caso prototípico.

de cooperación, formando una especie de cártel.<sup>5</sup> De este modo, lo que impulsaría las transformaciones partidarias no sería ya la competencia electoral, sino los cambios en los tipos de recursos que las organizaciones requieran.

Enfocándonos en el funcionamiento interno de los partidos, observamos que la coherencia de la organización partidaria y su nivel de centralización del poder son resultados contingentes del proceso político interno y no supuestos que puedan ser esgrimidos de antemano. La existencia de fracciones, tendencias o simples dirigentes rivales en prácticamente todos los partidos del mundo nos señala la existencia de una arena intrapartidaria, más o menos institucionalizada, en la que diversos actores disputan día a día el control de la organización. En síntesis, los partidos deben ser analizados como “sistemas políticos en miniatura con actores en lucha” (Kitschelt, 1994: 207): así, lo que puede beneficiar a un sector del partido puede perjudicar a la organización como un todo.

Tres son los componentes analíticos esenciales de la arena política intrapartidaria: las *reglas formales de decisión*, los *recursos de poder* (es decir, la distribución de los recursos organizativos) y los participantes, es decir, los *miembros del partido*.

Las *reglas formales de decisión* implican intentos de gobernar el conjunto de la vida interna partidaria, por lo que tienden a ser un reflejo del balance interno de poder y son en sí mismas un recurso en las disputas internas. De igual modo, conforman una historia “oficial” del partido, reflejando la particular visión de lo que es y lo que debe ser la organización.

Sobre los *recursos de poder* podemos, utilizando la conceptualización desarrollada por Crozier (1971: 54-75) y aplicada al estudio de las organizaciones partidarias por Panebianco (1990: 64-69), entender al *poder* como una relación de intercambio desigual basada en determinados recursos.

Para Panebianco, las relaciones se deben diferenciar en dos tipos: las horizontales y las verticales. Las primeras son las relaciones entre los líderes. Panebianco sostiene que su contenido está dado por el intercambio de recursos organizativos, provenientes del control sobre las *áreas de incertidumbre* (Crozier, 1971). Éstas constituyen prestaciones que las organizaciones requieren para su supervivencia y funcionamiento, y en el caso de los partidos incluyen los contactos con organizaciones o personas que apoyan financieramente al partido, la buena llegada a los medios, la popularidad electoral y la capacidad de dotar a la organización de una identidad ideológica. Los individuos que controlan estas áreas consiguen un lugar importante en el interior de los partidos.

5. La cartelización de los partidos políticos conduce a que hacia afuera los partidos principales colaboren entre sí para excluir a nuevos partidos que pretendan disputarles su control de los recursos del estado, reduciendo de esta manera la competencia interpartidaria. A su vez, la importancia de los recursos públicos hace que a las organizaciones partidarias no les preocupe tanto obtener recursos por las vías tradicionales, con lo cual la militancia pierde valor y esto se refleja en estructuras internas más pequeñas y centralizadas.

Las relaciones verticales, que se dan entre dirigentes y seguidores, implican el intercambio de incentivos por participación. Los *incentivos* incluyen “los beneficios, servicios u oportunidades por los cuales un individuo está motivado a contribuir con tiempo, esfuerzo o recursos a una organización” (Wilson, 1995: 31). En este sentido, la existencia de estos incentivos es lo que permite a una organización superar el llamado problema de la acción colectiva (Olson, 1992).

### *El problema de la acción colectiva*

El llamado *problema de acción colectiva* aparece cuando los individuos que forman un grupo tienen un interés en que este grupo alcance un resultado, pero individualmente no les conviene asumir los costos de actuar para alcanzarlo; por ende, no se produce la acción colectiva requerida para lograrlo. Es decir, aquí los individuos tienen incentivos para comportarse como “polizones” (*free-riders*): aprovechar los beneficios de la acción colectiva sin soportar los costos (de tiempo, esfuerzo, dinero, etc.) de su propia acción individual. Por lo tanto, si todos razonan igual, la acción colectiva no se produce. Los miembros de un partido, por ejemplo, tienen interés en que se difunda el programa partidario a la ciudadanía para así mejorar sus perspectivas electorales. Sin embargo, cada miembro individual no desea invertir su tiempo en repartir folletos por las calles, pintar paredes o convencer a sus vecinos. Como cada miembro razona igual, nadie difunde el programa y el partido obtiene un peor resultado electoral. Según Olson (1992 [1965]), entonces, proveer incentivos selectivos (materiales, de poder, de status) a los miembros que trabajan por el partido permite resolver los problemas de acción colectiva.

Panbianco sostiene que podemos diferenciar los incentivos entre *selectivos* y *colectivos*. Los selectivos son los tipos de incentivo cuya distribución puede ser controlada por quien los otorga, por ejemplo: cargos, dinero o estatus; mientras que incentivos colectivos son aquellos cuya apropiación no puede ser completamente dirigida por nadie. La teoría de los incentivos colectivos distingue generalmente entre incentivos de *identidad* (se participa porque existe una identificación con la organización), de *solidaridad* (se participa por razones de solidaridad con los demás participantes) e *ideológicos* (se participa porque existe una identificación con la causa de la organización) (Panbianco, 1990: 41).

Los incentivos colectivos, por su naturaleza, parecen ser más legítimos y también más económicos. ¿Pero por qué existen también los selectivos? Se puede decir que los incentivos selectivos son los que permiten que existan las organizaciones, que la participación perdure y se mantenga en el tiempo, y poder superar el mencionado *dilema de la acción colectiva*, siendo algo así como el cemento de la participación colectiva.

El nudo del “dilema de la acción colectiva” es entender por qué la gente participa de cuestiones colectivas si a nivel individual le convendría más no actuar. Dado que actuar tiene costos (de tiempo, de esfuerzo, monetarios, etc.), para cada individuo lo ideal sería que todos menos él mismo participaran de la medida, para beneficiarse de las acciones colectivas pero sin incurrir en los costos de intervenir. Estos individuos actúan como *free-riders* o polizones.

¿Cómo se supera este dilema? Los análisis contemporáneos nos señalan dos maneras: mediante la acción de individuos que se mueven “normativamente” según lo que se debe hacer sin importarle los costos, o a través de incentivos selectivos, en términos de premios (positivos) y castigos (negativos).

Como vemos, en las organizaciones partidarias conviven tanto los incentivos selectivos como los colectivos, siendo ambos necesarios para el funcionamiento de la política moderna. Sin incentivos selectivos la organización partidaria debería descansar solamente en el compromiso cambiante de sus miembros. De esta manera, estos incentivos son los que “solidifican” la organización en tanto le otorgan un piso mínimo y estable de participación que no depende de los humores cambiantes de participantes motivados solamente por incentivos colectivos.

Sin embargo, el balance entre las dos clases de incentivos para cada individuo y para cada organización partidaria resulta de un equilibrio complejo. Si la falta de incentivos selectivos genera problemas organizativos y complica la supervivencia en el tiempo, el exceso de ellos provoca la muerte del partido. Por su naturaleza política, los partidos se nutren centralmente de incentivos colectivos y no pueden superar su falta. Así se entiende por qué los partidos no pueden ser vistos como meras “empresas” basadas exclusivamente en incentivar selectivamente a sus miembros.

Resumiendo, se puede decir que siempre las organizaciones partidarias necesitan de la participación, desde el mínimo que significa que el votante concurra a votar hasta el máximo que representa el militante que dedica toda su vida a las tareas partidarias. Para obtenerla, los dirigentes proveen incentivos selectivos y colectivos en conjuntos o paquetes que varían en su contenido, de acuerdo a la proximidad que el individuo en cuestión tenga con el centro de poder partidario.

Los individuos que concentran los principales recursos de poder son los líderes de la organización. La *coalición dominante* de Panebianco, la *oligarquía* de Michels, o el *círculo interno* de Duverger, son distintas denominaciones para el conjunto de líderes de un partido, es decir, aquellos individuos que perteneciendo formalmente o no a la conducción de la organización, controlan los principales recursos de poder.

Con respecto a los miembros, el carácter voluntario de los partidos lleva a que quienes participan de la vida de estas organizaciones puedan ser entendidos de maneras diferentes. Presentamos una propuesta tentativa de clasificación, que se basa en las ideas de Duverger (1996), con algunas modificaciones para lograr un carácter fundamentalmente conceptual, ya que las categorías pueden no estar presentes, y sus límites son imprecisos. Aquí distinguimos siete categorías de miembros o participantes del partido:

*Simpatizantes*: son las personas que votan generalmente por el partido y además manifiestan su cercanía al mismo, de forma pública. Son un electorado “fiel” y que constituye el llamado “voto duro” con el que cuentan los partidos.

*Afiliados*: este grupo lo componen personas que además de poseer las características de los simpatizantes, se han afiliado, es decir que han entablado una relación “formal” con el partido. Esto implica que pueden participar de las actividades y de la vida interna del partido y, en muchos países, que deben realizar un aporte monetario a la organización.

*Adherentes*: son personas que están afiliadas y además realizan actividades para el partido, aunque no sea su principal actividad. Ejemplo de ello son los fiscales de mesa en los actos eleccionarios, que también pueden colaborar en las actividades de campaña y en otras que desarrolle la organización.

*Militantes o activistas*: son la base real y permanente de la organización partidaria, su “núcleo duro” (Panbianco, 1990: 71). Su actividad es cotidiana y se sienten fuertemente comprometidos e identificados con la organización. Por su trabajo pueden recibir algún incentivo selectivo.

*Dirigentes locales*: son militantes partidarios que controlan recursos importantes de la organización. Dentro de esta clase están comprendidos los líderes locales, o de pequeños grupos internos, funcionarios ejecutivos de niveles medios (provinciales o municipales). Oficialmente son elegidos democráticamente por los miembros del partido aunque, en la práctica, este procedimiento “es sustituido por técnicas de reclutamiento autocrático: cooptación, designación por el centro, presentación, etcétera” (Duverger, 1996 [1951]: 165). En la Argentina existe un subtipo particular muy relevante denominado “punteros”, que son dirigentes que controlan por medio de incentivos de carácter material a un grupo de militantes o activistas que se concentran en un territorio determinado.

*Dirigentes partidarios*: son militantes que controlan recursos significativos del partido para la organización (recursos económicos, relaciones con los líderes máximos, control de los medios de comunicación, redes de grupos locales –“agrupaciones”–, entre otros). Son ellos los que ocupan altos cargos en los puestos ejecutivos, y su poder varía de acuerdo a los recursos que manejan.

*Líderes*: sólo algunos dirigentes son líderes, ya que éstos tienen como característica ser los tomadores de decisiones que forman parte de la coalición dirigente del partido o de una coalición alternativa. Suelen tener un gran predicamento sobre amplios grupos de miembros de la organización y relaciones frecuentes con dirigentes partidarios a los que conducen o, en la terminología de la política argentina, “referencian”. Generalmente también tienen una relación privilegiada con los máximos líderes de otros partidos y con los principales empresarios, periodistas y funcionarios del país.

Si las organizaciones partidarias, lejos de ser actores homogéneos, son verdaderas arenas de disputa permanente, es lógico suponer que en su interior se constituyan diversos grupos. Estos agrupamientos de dirigentes y militantes han recibido diversos

nombres, desde “líneas internas” hasta “fracciones” pasando por “agrupaciones” y “tendencias”. Por lo general, son simplemente agrupamientos que pelean por acceder al control de la organización y postular a sus principales miembros como candidatos para los puestos formales del poder político. De ahí se desprende que en la mayoría de los casos estos grupos internos sean puramente coyunturales. Sin embargo, en otros casos los agrupamientos pueden responder a la intención de expresar una determinada postura político-ideológica que no es asumida plenamente por el resto de la organización, y así incluso transformarse en verdaderos partidos en miniatura que se mantienen en el tiempo y hasta asumen una identidad que los diferencia del resto.

## V. La ideología

En el estudio de los partidos la *dimensión ideológica* es algo fundamental. Ésta puede ser entendida como la forma que tenemos de ver el mundo, un conjunto de ideas sobre cómo son y cómo deberían ser las sociedades. Las ideologías pueden asumir la forma de esos grandes relatos que nos explican prácticamente todo, hasta ser un conjunto apenas coherente y articulado de ideas y valores. La idea de los *partidos ideológicos* nace de una definición que hace más de dos siglos Edmund Burke realizó para describir a los partidos como “grupos de hombres unidos para promover, con su esfuerzo común, el interés nacional sobre determinados principios en los que estaban de acuerdo” (Burke, 1770: 134).

Sin embargo, cabe aclarar un error común que se comete al distinguir entre partidos ideológicos y no ideológicos. Todos los partidos portan un conjunto de valores, una visión del mundo. Lo que sí existe es una tensión entre un uso más dogmático y otro más pragmático de la ideología. En el primer caso, la organización partidaria trata a la ideología como si fuese un dogma, una creencia incontrovertible, cerrada e inmutable. Por el contrario, el uso más pragmático puede hacer de la ideología partidaria una guía muy general de la forma de acción de la organización, lo que permite amplios movimientos. La mayoría de los partidos se sitúan en algún punto intermedio de ambos extremos, tomando en cuenta su legado ideológico pero no como algo dado sino como una visión que se reactualiza permanentemente frente a los nuevos desafíos de la coyuntura.

Este error común al que hacíamos referencia creció fundamentalmente tras la caída del Muro de Berlín, cuando algunos sectores postularon una inminente desaparición de la izquierda (con lo cual, su contraparte necesaria, la derecha, también se extinguiría y entonces viviríamos en un mundo posideológico). Así, la política y el gobierno se transformarían en una especie de saber técnico, abocado a encontrar las soluciones indiscutiblemente mejores a los problemas de la sociedad. Sin embargo, es fácilmente rebatible este argumento si advertimos que los posicionamientos de los partidos con relación a las diferentes temáticas surgen a partir de posturas subjetivas que se sustentan en valores y

creencias, es decir, que son posiciones ideológicas. La supuesta práctica de gobierno objetiva, la política técnica, colisiona con la evidente falta de acuerdo, no sólo en las soluciones posibles sino incluso en los problemas que deben ser solucionados.

En el estudio de los partidos queda en claro la importancia que tiene la ideología. De hecho, los partidos se presentan siempre ante el electorado ofreciendo formas alternativas de entender, por ejemplo, el papel del estado, su relación con la sociedad o los problemas prioritarios que deben ser atendidos. Sostener esto no significa ignorar los distintos aspectos no ideológicos importantes en la acción partidaria, sino simplemente señalar que los partidos deben siempre proponer a sus potenciales votantes determinadas políticas a llevar a cabo para obtener sus votos y estas políticas siempre conllevan un determinado recorte de la realidad social.

En tal sentido es posible reconocer ciertas “familias de partidos”, con orientaciones ideológicas similares, en distintos países:

#### Las principales familias partidarias

<b>Familia</b>	<b>Origen</b>	<b>Partido representativo</b>
Demócrata-Liberales	Principios del S. XIX. Las peleas contra el viejo orden aristocrático	Partido Demócrata (EU), Partido Liberal (GB), Partido Colorado (Uruguay), Unión Cívica Radical (Argentina)
Conservadores	Principios del S. XIX. Las disputas en defensa del viejo orden	Partido Popular (España), Partido Republicano (EU, después de FD Roosevelt), Partido Conservador (GB)
Socialistas o Socialdemócratas	Segunda mitad del S. XIX. La lucha de las clases obreras contra el sistema capitalista	Partido Socialdemócrata Alemán, Partido Socialista Chileno, Partido Laborista (GB)
Comunistas	Primeras décadas del S XX. La ruptura contra las posiciones “reformistas” asumidas por los partidos socialistas	Partido Comunista Chino, Partido Comunista Cubano
Regionales	La defensa de los intereses de una región contra el estado nacional	Partido Nacionalista Vasco, Lega Nord (Italia), Partido Nacionalista Escocés, Bloq Quebecois (Canadá)
Democristianos	Primera mitad del S. XX. La defensa de los valores cristianos frente a estados laicos.	Unión Demócratacristiana (Alemania), DC Chilena
Fascistas o neofascistas	Primera mitad del S. XX. La crítica a la democracia de partidos.	Alianza Nacional (Italia), Frente Nacional (Francia)
Nacional-populares	Primera mitad del S. XX. La defensa de los intereses de los países periféricos.	Partido Revolucionario Institucional (México), Partido Justicialista (Argentina), Alianza Popular Revolucionaria Americana (Perú)
Ecologistas o Izquierda postmaterial	Últimas décadas del S. XX. La defensa de los “nuevos derechos” (de género, del medio ambiente, de la paz).	Los Verdes (Alemania), Les Verts (Francia)
Nueva izquierda latinoamericana	Últimas décadas del S. XX. El abandono del marxismo leninismo y la lucha armada	Partido de los Trabajadores (Brasil), Movimiento al Socialismo (Bolivia), Frente Farabundo Martí de Liberación de Nacional (El Salvador)

Ware (1996: 18) distingue dos formas en las que los analistas han trabajado esta dimensión de los partidos: en términos de su *ubicación ideológica*, por un lado, y en relación con su *tradición partidaria*, por el otro (también llamado enfoque ideológico-institucional). Por ubicación ideológica se entiende el lugar específico que un partido ocupa en el espectro político-ideológico.

Los llamados modelos espaciales son de utilidad para posicionar ideológicamente a los partidos en términos de izquierda y derecha. El origen de estos conceptos puede situarse en las Asambleas Nacionales y en la Convención Francesa durante los primeros años de la Revolución. En ellas los grupos que no simpatizaban entre sí se sentaban lo más lejos posible. Los partidarios radicales de Roberspierre, los *Jacobinos*, ocupaban las bancas superiores, la llamada “montaña”. Desde la perspectiva de alguien que entrara a la cámara ellos estaban ubicados en la extrema “izquierda”, mientras que los diputados que ocupaban la mayoría de los ministerios de gobierno, los *Girondinos*, se sentaban en las bancas inferiores, más próximas a los estrados y se reunían a discutir entre sí en el rincón derecho del recinto.

#### *Competencia espacial partidaria*

El enfoque de la competencia espacial fue desarrollado teóricamente por Anthony Downs (1992 [1957]), utilizando la idea del “espectro ideológico” como un *continuum* entre izquierda y derecha donde se ubican votantes y partidos. De esta manera, las posiciones pueden ser “mapeadas” espacialmente en un continuo unidimensional. En el esquema clásico de Downs, los partidos se ubicarán en donde se encuentre el *votante mediano* (aquel que tiene una minoría de votantes tanto a su izquierda como a su derecha), con el propósito de maximizar el apoyo. Así, la principal hipótesis del trabajo de Downs es que los partidos no utilizan las elecciones como un medio para implementar su programa, sino que acomodan éste a su deseo de ganar las elecciones. Para los votantes, a su vez, la ideología sirve como un “atajo” (*shortcut*) que les permite conocer de modo económico la posición de los partidos y candidatos. Un votante racional, en lugar de invertir una enorme cantidad de tiempo en estudiar detalladamente las propuestas de los partidos, usará su ubicación en el eje izquierda-derecha para optar por aquel más cercano a sus propias ideas.

Es interesante considerar cómo influyeron estas representaciones en el imaginario y en el vocabulario político posterior. De esta manera, en el espectro ideológico los partidos se ubican “a la derecha (o a la izquierda) de tal”, y son a su vez ubicados así por los electores. Esto permite una comprensión mucho más simple y permanente del proceso político y reduce la complejidad que tendría para el elector medio el tener que estudiar todas las plataformas, antecedentes y propuestas partidarias con anterioridad

a cada elección. Sin embargo, estas dos categorías, y el centro que queda entre ambas, no terminan de ser conceptos completamente definidos. Muy por el contrario, el significado de izquierda y derecha es algo cambiante e imposible de definir en términos absolutos. Los diferentes contenidos de ambos términos no sólo varían en el tiempo y en el espacio sino que dentro de un mismo país y en la misma época puede entenderse de ellos cosas distintas.

Este espectro ideológico no tiene por qué ser necesariamente único, ni ser sólo el clásico continuo “izquierda-derecha”. En algún caso, otra dimensión políticamente relevante puede llegar a ser la que organiza el tablero político. Asimismo, en muchos países pueden yuxtaponerse varios ejes de conflicto político. Por lo tanto, si bien los espacios de competencia en la mayoría de los países pueden subsumirse en un único espectro unidimensional, siempre están presentes otros *clivajes* que dificultan una lectura de este tipo y que podrían ser mejor descriptos según modelos espaciales multidimensionales.

Por su parte, los enfoques que se denominan “ideológico-institucionales” ven las creencias y valores de un partido como un elemento que influye fuertemente sobre las opciones de la organización. Si bien estas ideologías partidarias no son inmutables ni mucho menos, tienden a persistir por largo tiempo y sus intentos de modificación no resultan una tarea sencilla, ya que están fuertemente incorporadas en las mentes de dirigentes, militantes y votantes del partido y en las tradiciones institucionales de la organización (Panebianco, 1990).

Como señalamos arriba, la ideología juega un papel central a la hora de proporcionar los incentivos colectivos que la organización requiere para su supervivencia y desarrollo. En una perspectiva amplia ésta se inscribe y cristaliza en todas las actividades partidarias, desde el mecanismo de reclutamiento de militantes, hasta la manera en que se presentan las actividades de gobierno. En toda organización partidista los líderes deben expresar esa cierta visión del mundo y del rol de la organización que llamamos ideología. No hay, en este sentido, partidos a ideológicos o meramente pragmáticos, más allá de los intentos de algunas organizaciones de presentar su ideología particular como “la forma correcta de ver el mundo”.

Las ideologías en términos institucionales pueden diferir fuertemente –y de hecho lo hacen– en relación con su condición más bien propositiva o expresiva. En general, las ideologías institucionales de los partidos en sus primeros años de vida tienden a tomar un fuerte sesgo de propuesta. Una vez que la organización se ha institucionalizado, los fines siguen ahí pero toman la forma de metas ideales que expresan el sentido de la actividad de la organización. De lo anterior se desprende que no existen partidos más ideológicos que otros, simplemente hay diferentes ideologías y distintas formas de plantearlas.

Creemos que los dos enfoques tienen mucho que aportar y que, lejos de ser contradictorios, pueden echar luz sobre distintas dimensiones del fenómeno partidario.

## VI. Sistemas de partidos

### VI.1. La definición

Como señala Kenneth Janda (1993: 179), si bien toda investigación sobre los partidos políticos está relacionada con los sistemas de partido, “los dos cuerpos de la literatura emplean diferentes conceptos y teorías”.

Básicamente tenemos dos formas de definir los *sistemas de partidos*. En primer lugar, la utilizada por Ware (1996: 7 y 146), para quien los sistemas de partidos deben entenderse como “los patrones de competencia y cooperación entre los diferentes partidos de un sistema”, resaltando el carácter de “sistema” de los sistemas de partidos, siendo siempre “el sistema más que la suma de sus partes” (Janda, 1993: 179). En segundo lugar, la definición de Lane y Ersson, quienes lo entienden como un “conjunto de partidos políticos que operan dentro de una nación y en un patrón organizado, descrito por un número de propiedades del sistema de partidos” (Lane y Ersson, 1987: 155).

A nuestro entender lo más correcto es señalar la existencia de un sistema de partidos siempre que existan diferentes partidos que compitan regularmente entre sí para acceder a posiciones de poder formal en un ámbito institucionalmente determinado, sea éste local, nacional o regional. Así, un sistema partidario determinado está definido centralmente por la forma en la que los partidos compiten y cooperan entre sí.

En cuanto al ámbito geográfico político de los sistemas partidarios existe poco acuerdo entre los autores. Así, si bien todos coinciden en la existencia de sistemas de partidos nacionales, no hay consenso sobre la posibilidad de llamar sistemas partidarios a los partidos de ámbitos sub o supranacionales. Sin embargo, consideramos que puede hablarse con propiedad de sistemas partidarios en ámbitos subnacionales donde existan instituciones conformadas mediante la elección competitiva entre diversos partidos. Así, en cada provincia argentina existe un sistema partidario provincial que compete en la elección de las autoridades del distrito.

### VI.2. La clasificación de los sistemas

Gran parte de los analistas han buscado clasificar a los diversos sistemas partidarios, comenzando por la presunción de la existencia de un número limitado de clases de sistemas que deben estar asociados a determinados comportamientos políticos. Cada variedad de sistema de partidos, según sostienen distintos autores, tiene impactos diferentes sobre el régimen democrático y sobre la toma de decisiones desde el estado.

Los criterios que han sido generalmente elegidos como variable central de las clasificaciones son: el *número de partidos* del sistema, la *estructura de conflictos*

*sociales* sobre las que se desarrolla el sistema partidario y la *estructura de la competencia* misma del sistema.

El *número de partidos* ha sido el criterio predilecto de los analistas para clasificar los sistemas. En general, estas propuestas presentan algún elemento para mensurar la importancia relativa de cada partido en particular. Los esquemas más representativos son el de Blondel (1968) y el de Duverger ([1951] 1996: 232) que vincula fuertemente el número de partidos con el sistema electoral. Por su parte, Sartori (1987) agregó al criterio numérico una segunda variable, la ideología, medida en términos de intensidad o de distancia. De esta manera, construyó una tipología de los sistemas partidarios en base al *número de partidos relevantes*<sup>6</sup> y la *ideología*:

El *sistema de partido único* es un sistema en el que existe un único partido simplemente porque los demás están prohibidos, como ocurre actualmente en China.

El *sistema de partido hegemónico* es similar al anterior dada la ausencia de verdadera competencia, con la diferencia de que el partido gobernante permite que otros partidos se presenten a las elecciones, pero solamente para legitimar su victoria. Estos pequeños partidos satélites no pueden ganar ya que las reglas del sistema se lo impiden, en tanto que para mantener la supremacía del partido hegemónico es común la apelación al fraude y la ilegalidad. Un sistema de este tipo funcionó durante casi setenta años en México, donde el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional, se imponía elección tras elección con cifras superiores al 70% de los votos.

El *sistema de partido predominante* es distinto al hegemónico básicamente porque en él la competencia es real: aunque el partido predominante también triunfa en elección tras elección, bien podría perder, ya que no es el fraude lo que lo hace ganar, sino sólo los resultados contingentes del voto popular. El mejor ejemplo de un sistema de este tipo es el caso del Partido Socialdemócrata Sueco, que ha gobernado prácticamente todo el siglo XX ese país y siempre ganando legítimamente las elecciones.

El *bipartidismo* es otro sistema competitivo en el cual existen dos partidos importantes que se alternan en el gobierno. No existen coaliciones de ningún tipo, gobernando el ganador por sí solo. Los ejemplos de esta clase son Estados Unidos y Gran Bretaña.

En el *sistema pluripartidista limitado* los partidos relevantes son entre tres y cinco, y los gobiernos son de coalición entre algunos de ellos. Buenos ejemplos de este tipo nos los proporcionan Alemania y Francia. Pasar al *sistema pluripartidista extremo* significa que los partidos relevantes son más de cinco, como ocurre en Holanda o Israel, generalmente con consecuencias importantes para la competencia política. En algunos casos, este tipo de multipartidismo da lugar a una competencia *polarizada* (a diferencia de *moderada*), en la que los partidos consistentemente adoptan posiciones ideológicamente más diferenciadas.

6. Por ello entiende a los partidos lo suficientemente importantes como para formar parte del gobierno o, al menos, como para alterar la forma de la competencia del resto de las agrupaciones.

Si bien las propuestas clasificatorias que se basan en el número nos proporcionan categorías simples y completas, en términos analíticos “considerar meramente el número de partidos en el sistema, incluso considerando sus tamaños relativos, es una manera inadecuada de clasificar a los sistemas partidarios” (Ware, 1996: 168).

La *estructura de conflictos sociales* canalizados políticamente ha sido otra manera importante de clasificar los sistemas partidarios. Los autores que trabajaron fuertemente esta línea son Lipset y Rokkan (1967), que señalan que los sistemas partidarios actuales son producto de conflictos y fracturas sociales (llamados *clivajes*) ocurridos en el pasado. Estos autores identificaron cuatro líneas de clivaje en las sociedades de Europa Occidental: centro-periferia, estado-iglesia, campo-industria y propietarios-trabajadores. Cómo se resolvió, quién ganó y quién perdió el conflicto emanado de esos clivajes afectó la forma en la que fueron surgiendo los nuevos conflictos y, al final, cómo se constituyeron los patrones distintivos de las coaliciones sociales y los correspondientes antagonismos de clase que conformaron la base de los sistemas partidarios en el momento de la democracia de masas. Para los autores, la estructura de clivajes –y, por lo tanto, la forma del sistema partidario– quedó “congelada” en ese momento, dado que la movilización social generada por los partidos fue tan amplia que restó posibilidades a la aparición de nuevas fuerzas. Por lo tanto, los partidos son el resultado de divisiones sociales, pero también contribuyen a mantenerlas, profundizarlas o atenuarlas. En términos de Sartori (1976), “los partidos no sólo son objeto, también son sujeto”.

A los criterios clasificatorios generalmente utilizados se les ha agregado uno más que resulta sumamente interesante: la *estabilidad de la estructura de la competencia*. Mainwaring y Scully (1995) y Abal Medina y Cavarozzi (2001) presentan análisis que se centran en la estabilidad y el nivel de institucionalización de los sistemas partidarios en América Latina. Por su parte, Peter Mair (1997) resalta en sus trabajos la importancia de la estructura de la competencia, dado que la misma noción de sistema partidario supone la existencia de una estructura estable de la competencia interpartidaria. Los tres factores relevantes que explican la estructura de la competencia son: (a) la alternancia en el gobierno, que puede ser completa, parcial o inexistente; (b) la innovación o familiaridad de las fórmulas de gobierno que se ponen en práctica; y (c) la accesibilidad al gobierno restringida a algunos partidos o no. La combinación de estos tres criterios nos permite distinguir dos patrones contrastantes de estructuras de competencia partidaria: cerradas y predecibles o abiertas e impredecibles. En general los sistemas partidarios nuevos presentan estructuras sumamente abiertas, como en el caso de Europa del Este y Latinoamérica. Desde esta perspectiva, “el proceso de largo plazo por el cual un sistema de partidos se consolida puede ser visto como un proceso por el cual la estructura de la competencia deviene cerrada y predecible” (Mair, 1997: 214).

Otros análisis, que no necesariamente contradicen a los anteriores, han sumado el nivel de penetración de los partidos en la sociedad y la ideología de las organizaciones partidarias. Wolinetz (2007) indica que los sistemas de partidos pueden ser analizados de acuerdo a las siguientes dimensiones: i) el número de partidos que compiten en las elecciones y obtienen cargos en ellas; ii) su tamaño y fortaleza relativa; iii) el número de temas políticamente conflictivos que los separa y sobre los que compiten; iv) la distancia que existe entre sus programas; y v) su voluntad de trabajar con otros en el proceso de gobierno.

A estas dimensiones pueden agregarse algunas más: el nivel de apertura en su estructura de la competencia (Katz y Mair, 1995); el grado en que el sistema está “nacionalizado”, es decir, en qué medida los mismos partidos compiten en todo el territorio nacional; y el grado en el que el sistema está “institucionalizado” (Mainwaring y Scully, 1995), lo que implica cierta estabilidad en la competencia partidaria y arraigo de los partidos en la sociedad. A partir de estas dimensiones es posible distinguir distintos tipos de sistemas partidarios, cada uno de los cuales tiene consecuencias importantes sobre la calidad democrática y la toma de decisiones públicas. A modo de ejemplo, un sistema poco institucionalizado, donde los partidos se crean y desaparecen con suma rapidez y son poco más que sellos sin sustento en la sociedad, puede repercutir negativamente sobre la estabilidad del régimen democrático, como lo sugieren algunas experiencias latinoamericanas (Mainwaring y Scully, 1995).

En el estudio de los sistemas partidarios es importante poner el foco en su capacidad de adaptación y control. Como señala Ware (1996: 198), la estabilidad relativa de los sistemas no obedece solamente a la estructura de clivajes ni a las instituciones, sino que es el resultado de una estructura de la competencia que establece un lenguaje de la política en el cual un particular conflicto es priorizado y donde cualquier alternativa potencial de alineamiento es marginada.

Un último punto importante que debe ser atendido a la hora de estudiar los sistemas partidarios es que éstos pueden variar sin que necesariamente cambien sus partes componentes y viceversa. Este hecho es en general pasado por alto por la literatura especializada que tiende a identificar todo cambio en los partidos con transformaciones del sistema, cuando esto no es necesariamente así. Los partidos pueden ser los mismos pero puede haber cambiado la estructura de la competencia, o puede haber nuevos partidos que ocupen exactamente el mismo lugar que tenían sus predecesores (lo que no altera la dinámica sistémica).

### **VI.3. Determinantes de los sistemas partidarios**

Si existe tal variedad de sistemas partidarios, ¿qué factores influyen para que cada sistema adopte una u otra configuración? Las principales explicaciones existentes

pueden agruparse en cuatro: competitivas, sociológicas, institucionales y partidistas. Los *enfoques competitivos*, siguiendo los planteos de Downs, sostienen que son las preferencias de los votantes y la estructura de las oportunidades políticas (Schlesinger, 1994) las que determinan el tipo de sistema que se constituirá. En una analogía con el mercado económico, los partidos se ubicarán en el punto del espectro ideológico donde haya “demanda” de votantes.

Los *enfoques sociológicos*, que se basan en el trabajo de Lipset y Rokkan, explican las mutaciones en los formatos de los sistemas a partir de las articulaciones cambiantes entre los grupos sociales. La estructura de conflictos sociales (clivajes) se traduce luego en la estructura del sistema de partidos. Generalmente, una sociedad fracturada por múltiples clivajes los canalizará a través de un sistema multipartidista.

En tanto, los autores que agrupamos dentro del *enfoque institucionalista* señalan la importancia explicativa de determinada institución, generalmente el sistema electoral (Duverger, 1996 [1951]) o el sistema de gobierno (Mainwaring y Shugart, 1997). Como se vio en el capítulo V sobre reglas de decisión y sistemas electorales, las instituciones generan distintos incentivos para votantes y partidos: por ejemplo, un sistema electoral de mayoría relativa tiende a conducir al bipartidismo, mientras que un sistema electoral proporcional se asocia con un multipartidismo.

Finalmente, lo que llamamos *enfoque partidista* coloca a los partidos mismos como la variable explicativa central de las mutaciones de los sistemas partidarios. Los partidos fijan la agenda de la competencia y determinan “los términos de referencia a través de los cuales nosotros, tanto como votantes como ciudadanos, entendemos e interpretamos el mundo político” (Mair, 1997: 9).

## VII. El sistema partidario argentino

Es difícil hablar de un sistema partidario en nuestro país, al menos hasta el año 1983, debido a las continuas rupturas del orden institucional que se sucedieron desde la misma crisis del orden colonial en 1810. Estas rupturas constituyeron un importante impedimento para que se desarrollaran esas “pautas de competencia y cooperación partidarias” que definen a un sistema de partidos. A partir de una primera aproximación al caso en estudio se desprende que, incluso en los breves momentos de institucionalidad democrática, los partidos argentinos actuaron generalmente negando la idea misma de sistema, al no reconocerse a sí mismos como partes de un todo, sino entendiendo su posición como la única legítima. Esta visión, que podemos llamar “movimientista” (Alberti y Castiglioni, 1985), se expresó con claridad en el pensamiento y la práctica de los líderes máximos de los dos grandes partidos de la Argentina moderna, Hipólito Yrigoyen (De Riz, 1986: 673; Mustapic, 1984: 87; Rock, 1975) y

Juan Domingo Perón (Cavarozzi, 1989: 305; De Riz, 1986: 674; Mc Guire, 1995: 210 y 1997: 59-66).<sup>7</sup> La característica que manifestaron los partidos argentinos durante esa época, negando permanentemente la existencia de los adversarios, ha llevado a muchos autores a sostener la inexistencia de un sistema de partidos propiamente dicho (Cavarozzi, 1989; De Riz, 1986).

Por el contrario, para nosotros esa misma característica y los elementos que se asocian a ella son la demostración, no sólo de la existencia de un sistema partidario, sino de la permanencia de los elementos centrales de su configuración en los tres períodos previos al inicio de la democratización en 1983. Esta subsistencia nos permitiría contar al sistema de partidos como la institución más consolidada (en términos de estabilidad y previsibilidad) del sistema político argentino.

Asimismo, como demuestran trabajos recientes, las continuas rupturas autoritarias al orden democrático que se sucedieron a partir de 1930 no lograron suprimir a los partidos políticos existentes. Incluso, durante los períodos de gobierno autoritario, los partidos continuaron existiendo y operando en la clandestinidad, forzando a esos gobiernos una y otra vez a convocar a elecciones. Por todo ello tiene sentido analizar el funcionamiento histórico de la política argentina en términos de sus partidos y de sus pautas de competencia, más allá de que debamos hacerlo aplicando con mucho cuidado los conceptos y las teorías que se crearon para pensar naciones que no sufrieron la inestabilidad política que experimentamos los argentinos.

## **VII.1. La política partidaria en Argentina hasta 1916**

Podemos hablar de un sistema argentino de partidos con posterioridad a la Constitución de 1853 y más propiamente al año 1880, es decir luego de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, con la cual concluye simbólicamente el proceso que Natalio Botana ha denominado “de reducción a la unidad”. Tal proceso consistió en la compleja centralización del poder político en un Estado Nacional Argentino, en un espacio donde hasta entonces existía un conjunto de unidades políticas semiautónomas, las provincias.<sup>8</sup>

A su vez, las prácticas políticas que tuvieron lugar durante el período que va desde 1880 hasta 1916, con la realización de las primeras elecciones genuinamente

7. “La UCR no es propiamente un partido [...] es la conjunción de fuerzas emergentes de la opinión nacional, nacidas y solidarizadas al calor de reivindicaciones públicas” (Yrigoyen, citado en Rock, 1975: 62) y “La UCR es la Nación misma” (“Manifiesto de la UCR”, 30 de marzo de 1916, citado en Rock, 1975: 64). “El movimiento peronista no es un partido político; no representa un grupo político [...] es un movimiento nacional, que representa sólo los intereses nacionales” (Perón, citado en McGuire, 1997: 64).

8. Para un mayor desarrollo sobre el proceso de formación del estado nacional, ver el capítulo II.

democráticas, presentan particularidades que relativizan la aplicación correcta del concepto de sistema partidario. No nos estamos refiriendo al hecho de que no todos pudieran participar de la vida política, ya que para la existencia de un sistema de partidos no es un requisito el sufragio universal. Por el contrario, lo que complica la aplicación del término para el caso argentino es que las prácticas electorales previas a la Ley Sáenz Peña de 1912 no respetaban criterio institucional alguno, sino que desmentían en los hechos lo que estaba escrito en las normas.

Lo paradójico del sistema electoral vigente en esos años era que sus normas formales fueron una de las más avanzadas del mundo, ya que desde 1821 postulaban el sufragio universal tal como era entendido en la época, es decir, exclusivamente masculino. Sin embargo, en los hechos posibilitaba a los grupos gobernantes generar los resultados que ellos desearan, eliminando toda la carga de incertidumbre propia de una elección popular. Con anterioridad a 1912, la base del sistema era el llamado “voto público”, en el que el elector debía decir en voz alta cuál era el candidato, lista o partido de su preferencia. Esto, sumado al hecho de que la confección de los padrones era facultad de las autoridades locales, otorgaba a los gobernantes un alto grado de control sobre los resultados. Por ello podemos hablar del período que se extiende entre 1810 a 1916, año de la primera elección presidencial que se desarrolla con un sistema que garantiza el voto sincero, como de una prehistoria del sistema partidario argentino. Una “prehistoria” que podemos dividir en dos etapas: una primera, en la que no existía siquiera el espacio o arena nacional, que se extiende hasta el año 1853; y una segunda, que se abre con la Constitución Nacional, en la que en ese espacio nacional “argentino” aún no se desarrollaban las instituciones que posibilitaran la competencia entre partidos.

Con la crisis definitiva del orden colonial en 1810, los habitantes de las tierras que eran parte del antiguo Virreinato del Río de la Plata deben darse a sí mismos una organización política construyendo una legitimidad que reemplazara a la monárquica tradicional. Los caminos aplicados a partir de esos años hacen de la soberanía popular expresada mediante el sufragio la forma de legitimar la obediencia política, tomando como modelos la tradición republicana europea y la práctica política de los Estados Unidos. Sin embargo, las guerras contra los intentos de la Corona Española por reconquistar sus colonias, la tradición administrativa de los Cabildos, y el rápido fracaso de los intentos de unidad continental proclamados por Simón Bolívar, llevaron a que en pocos años la unidad política central se estructurara a partir de polos de poder residentes en las ciudades capitales de provincia y generaron una configuración fuertemente territorial de la política, que se apartó de los modelos europeo o norteamericano.

En este marco, surgieron grupos políticos diferenciados que confrontaron a la experiencia colonial, en torno al grado de cambio o continuidad que la independencia representaba. Estando algunos convencidos de la necesidad de una ruptura radical con la tradición española en nombre de los principios de la ilustración y del liberalismo

europeo, otros en contraposición reivindicaron la herencia hispana. Pero este conflicto fue pronto reemplazado por uno más permanente. En el mismísimo Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 ya se dio una confrontación entre los que apoyaban el rol de Buenos Aires como “capital del reino” para representar a los demás pueblos, frente a otros que defendían los derechos de los pueblos soberanos a decidir su futura organización. Esta tensión entre Buenos Aires y el resto de las provincias permaneció hasta 1880 y determinó todos los conflictos políticos del período.

En la primera década de vida independiente se sucedieron varios intentos por organizar al país, como la Asamblea del año XIII, o el Congreso de Tucumán en 1816, en los que se enfrentaron grupos políticos territoriales celosos de perder su independencia en manos de una autoridad superior. En dichas ocasiones, aquellos que bregaban por la construcción de un estado nacional fuerte recibieron el nombre de *unitarios*, mientras a los que se les oponían se los denominó *federales*. Si bien estamos hablando de dos conflictos distintos, lo cierto es que los unitarios asumieron generalmente el ideario liberal y reformista mientras que los federales se identificaron con el legado español.

A pesar de que estos dos grupos no pueden considerarse de ninguna manera partidos, ni siquiera protopartidos, lo cierto es que muchas veces se proclamaban como tales. Así, en las décadas de 1820 y 1830 no era extraño escuchar hablar del partido unitario, para hacer referencia a los que compartían las ideas de Bernardino Rivadavia o Paz, y de partido federal para los seguidores de Manuel Dorrego o Estanislao López. Asimismo, es importante aclarar que ambos grupos no reflejaban un conflicto geográfico puro “Buenos Aires contra el interior”, sino una manera alternativa de entender la construcción política del nuevo orden. Por ello ambos grupos tenían presencia e importancia tanto en la ciudad puerto como en las principales provincias. También la misma lógica del juego político conducía a que muchas veces grupos políticos rivales en determinada provincia se embanderaran como unitarios o federales simplemente para recibir el apoyo de una de las grandes fracciones nacionales.

En las primeras dos décadas de nuestra historia independiente se sucedieron guerras civiles, golpes militares, elecciones y sublevaciones populares en medio de los intentos del grupo político unitario, que dominó la mayor parte del tiempo el gobierno de Buenos Aires, de organizar al país a su manera. La capacidad que este grupo tenía para llevar adelante su accionar político se basaba en el control de las rentas aduaneras del puerto de Buenos Aires y en el apoyo que recibía de las potencias extranjeras. Sin embargo, a principios de la década del treinta con la llegada al poder en Buenos Aires del federal Juan Manuel de Rosas, los unitarios perdieron la primacía que poseían y un orden “federal” se impuso en el país; la Confederación Argentina. Después de algunos intentos de oponérsele los unitarios abandonan el país o se apartaron de la política.

En el plano nacional el régimen rosista significó una relativa autonomía para los poderes políticos provinciales. El gobernador de Buenos Aires guardaba para sí

el control de las relaciones exteriores, pero interfería poco en los asuntos internos siempre y cuando éstos no cuestionaran su autoridad. Dentro de la provincia, el rosismo construyó un régimen plebiscitario que mantuvo en funcionamiento las elecciones periódicas, pero bajo un sistema de listas únicas y un permanente alegato a favor de la unanimidad en torno al “Restaurador de las Leyes”, que se asocia claramente a la tradición unanimista antipartidaria. Sin embargo, en pueblos cansados de las guerras internas (la llamada “anarquía”) y de cierta prepotencia discursiva europeísta de los unitarios, el régimen rosista significó un alivio para muchos, especialmente para gran parte de los sectores populares (“la plebe”), que lo apoyaron fuertemente.

Dentro del férreo orden federal la única forma de subvertirlo era interna. Eso fue lo que finalmente ocurrió cuando el gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, se levantó en armas contra Rosas exigiendo la siempre demorada organización definitiva del país y la libre navegación de los ríos. El levantamiento de Urquiza contó con el apoyo de muchos unitarios y del gobierno de Brasil que desconfiaba del poder de la Confederación rosista. Su victoria en la batalla de Caseros abrió las puertas para la definitiva organización política del país que se plasmó en la Constitución de 1853.

Luego de esta institucionalización, los primeros partidos que se constituyeron lo hicieron a partir de la necesidad de renovar a los gobernantes, producto de las prohibiciones a las reelecciones que empiezan a imponerse, y de los fuertes conflictos todavía presentes. Estos incipientes grupos se identificaron, aunque muy atenuadamente, con el *modelo de partido parlamentario o de notables*. Por un lado, se rearticuló el *Partido Federal* detrás del liderazgo de Urquiza, agrupando al conjunto de gobernadores y notables provinciales que le responden. Por el otro, se constituyó el *Partido Liberal*, compuesto por los antiguos unitarios y quienes se sentían en buena medida sus herederos. Ambos grupos carecían de organización interna pero presentaban visiones ideológicas del país: mientras que los primeros estaban asociados a la defensa de la tradición y de los valores de los pueblos del interior, los segundos estaban ligados al pensamiento positivista, cierto anticlericalismo y a la pretensión de modernizar el país. Sin embargo, estos primeros partidos tuvieron escasa perdurabilidad: el Federal prácticamente desapareció con la muerte de Urquiza en 1870, y el Liberal se dividió en dos cuando su líder Bartolomé Mitre, ya siendo presidente, intentó en 1860 la federalización de Buenos Aires. Los que se opusieron a Mitre tomaron el nombre de Partido Liberal Autonomista (después Autonomista a secas) y mantuvieron los periódicos que le servían como medios de difusión. Los que continuaron fieles al presidente se autodenominaron Partido Liberal Nacionalista y fundaron un nuevo periódico, *La Nación*. Esta primera configuración del “protosistema partidario” argentino encontró su fin pocos años después cuando los intentos de lograr un acuerdo

bipartidista, como tantas veces en la historia argentina, terminarían complicando tanto a los Nacionalistas como a los Autonomistas.<sup>9</sup>

Con la llegada a la presidencia de Julio Argentino Roca, apoyado por la Liga de Gobernadores, se reformuló el Partido Autonomista en el nuevo Partido Autonomista Nacional (PAN, en adelante) en el mismo momento en que se aplastaba la sublevación bonaerense y se federalizaba la Ciudad de Buenos Aires, culminando así, como sostiene Oscar Oszlak (2004b), con el proceso de centralización de la autoridad política y la construcción del Estado argentino.

El PAN se convirtió en una suerte de *partido único* que coaligaba a todos los gobernadores bajo la autoridad presidencial. Pero lejos de ser un instrumento autoritario, el PAN se convirtió en un verdadero *partido de tendencias* en el que convivían los principales actores políticos de las provincias. Sin embargo, el sucesor de Roca, Miguel Juárez Celman, no tuvo la ductilidad de aquel y terminó marginando y persiguiendo a los opositores. Asimismo, el fuerte impacto que tuvo en nuestro país la crisis económica mundial de 1890 fortaleció a los opositores, quienes articularon ese mismo año una amplia coalición llamada Unión Cívica. Dicho conglomerado congregaba a los partidarios de Mitre, junto con los importantes líderes autonomistas, antiguos federales y muchos jóvenes que se incorporaron a la política luchando contra el llamado “unicato” de Juárez Celman.

Si bien la sublevación cívico-militar realizada por la Unión Cívica, conocida como la Revolución del Parque, fue derrotada militarmente, condujo a la renuncia de Juárez Celman, asumiendo su vice, Carlos Pellegrini, político mucho más hábil y dialoguista. Así, la flamante Unión Cívica salió fortalecida, continuó con su organización en las provincias, y obtuvo para Leandro Alem la victoria en las elecciones para senador porteño, proclamando para los siguientes comicios la candidatura de Mitre. No obstante, este último conocía la debilidad organizativa del partido en el interior, en donde los gobernadores del PAN seguían contando con todas las posibilidades de controlar los comicios. Todas estas características, sumadas a la habilidad de Pellegrini, llevaron a Mitre a la firma de un pacto Unión Cívica-PAN, llamado el “Acuerdo”, del cual él sería el candidato presidencial. Éste fue un nuevo pacto bipartidista que no tendría mejor suerte que el anterior entre autonomistas y nacionalistas.

El pacto tuvo una enorme oposición al interior de la Unión Cívica, que terminó por fracturarse poco después en dos nuevos agrupamientos; la Unión Cívica Nacional que

9. Autonomistas y Nacionalistas muestran dos buenos ejemplos del uso más bien pragmático o dogmático de la ideología que vimos en el apartado sobre la ideología. Así los autonomistas, pese a su origen porteño, fueron capaces de adecuarse a las nuevas coyunturas armando alianzas con varios núcleos políticos del interior provenientes del federalismo o del liberalismo sin preocuparse mucho por sus orígenes y ocupando los principales cargos en las dos presidencias que siguieron a la de Mitre. Los nacionalistas por su parte se mostraron más cerrados y fuera del gobierno perdieron relevancia.

lo apoyaba, y la Unión Cívica Radical (UCR, en adelante), que se oponía a él, encabezada por Alem. La UCR, fundada en 1892, agrupaba distintos sectores políticos que pugnaban por terminar con la exclusión política del sistema. La acción más concreta fue sin dudas la política de abstención electoral que “representó un arma política letal para el orden político vigente: por un lado aparecía como el lugar de todo descontento, por el otro, su inconmensurabilidad en función del carácter voluntario del voto, amplificaba desmedidamente la magnitud de su impacto” (Delamata y Aboy Carlés, 2001: 16). Esto se combinaba con una continua acción insurreccional armada.<sup>10</sup>

Durante toda la década de 1890 el sistema giró hacia una suerte de *sistema de partido hegemónico*, en el cual el PAN controlaba los principales espacios de poder pero debía competir, aceptando incluso en algunos casos elecciones libres, con las nuevas fuerzas surgidas de los sucesos del '90. La UCR, tras un inicial proceso de crecimiento impulsado por Alem, entró en una profunda crisis interna con la muerte de su líder, ya que se enfrentaron las posturas más proclives a la formación de coaliciones con otras fuerzas opositoras, con los planteos más intransigentes del Comité de la Provincia de Buenos Aires controlado por Hipólito Yrigoyen. La Unión Cívica Nacional continuó contando con un importante apoyo pero su permanente vinculación con la figura de Mitre indica la estructura de un partido de tipo personalista que no pudo institucionalizarse y por ello fue incapaz de sobrevivir al alejamiento de éste de la política, en 1902. Finalmente, a los partidos opositores se sumó, en 1896, el Partido Socialista (PS, en adelante) de Juan B. Justo. Fue el primer partido que se constituyó con algunos elementos cercanos al modelo del *partido de masas* (por ejemplo, programas ideológicos definidos) y que a la vez no era producto de reacomodamientos entre los sectores políticos dominantes.

En el año 1903 la crisis interna de la UCR se resolvió con un profundo proceso de reorganización interno que consagró la victoria absoluta de los partidarios de Yrigoyen. Esta reorganización tuvo consecuencias importantes para la historia política posterior del país. Así, culminó con el alejamiento de prácticamente todos los líderes que habían sido parte de la Unión Cívica y con la consagración de un modelo organizativo previamente desarrollado en la provincia de Buenos Aires, que se centraba en una sólida y extendida red de locales territoriales (los comités) estructurados jerárquica y

10. Según sostiene Larraquy (2009), durante la llamada Revolución del Parque, en 1890, se realizó el primer bombardeo sobre Buenos Aires, desde navíos ubicados en el Río de la Plata. De la Revolución del Parque participaron quienes luego serían líderes de los principales partidos políticos argentinos, como Leandro Alem e Hipólito Yrigoyen (UCR), Juan B. Justo (PS) y Lisandro de la Torre (PDP), entre otros; también José Félix Uriburu, luego autor del golpe de estado de 1930, integraba el levantamiento armado. Si bien la insurrección fracasó luego de un intenso combate en la actual zona de los Tribunales porteños, la importancia del levantamiento condujo a la renuncia del presidente Miguel Juárez Celman. La UCR inició nuevas insurrecciones armadas en los años siguientes (la principal de ellas en 1893), que no tuvieron éxito pero fueron presionando hacia la apertura del régimen político.

piramidalmente. Este nuevo tipo de organización partidaria comenzó a incorporar masivamente a amplios sectores de la naciente clase media urbana y rural. La UCR del nuevo siglo tenía muy poco en común con el partido de notables que había surgido de la Revolución del Parque, acercándose claramente a las características del modelo de *partido burocrático de masas*. Con esta poderosa estructura, que crecía día a día, Yrigoyen reiteró los intentos revolucionarios para obtener la reforma electoral pendiente desde el comienzo mismo de la organización nacional.

Paralelamente, dentro del partido gobernante sonaban cada vez con mayor fuerza las voces de aquellos que veían como prioritario terminar con el sistema político imperante, que con sus padrones espurios, su sistema de lista completa y el voto público convertía a las elecciones en prácticamente una farsa. En los años inmediatamente posteriores a Caseros esta anomalía era tolerada por entendiéndose como algo meramente transitorio hasta que el orden estuviese consolidado (la “República posible” de Alberdi). Asimismo, en una sociedad mayoritariamente rural y atrasada, los grupos políticos activos respondían todos a las clases sociales dominantes que veían en este sistema el equivalente al sufragio censitario, propio de la época. Sin embargo, avanzado el siglo, con una sociedad más moderna y urbana, en donde comenzaban a darse los conflictos propios de la sociedad industrial, estas prácticas parecían cada vez más anacrónicas y repudiables.

Así, desde 1890 al menos, sectores importantes del autonomismo lucharon por transformar las prácticas políticas argentinas. Estos grupos llamados modernistas, reformistas o conservadores liberales, fueron creciendo en el nuevo siglo, contando incluso con el apoyo de figuras como la del mismo Pellegrini que enfrentaba a Roca. Fue precisamente en la segunda presidencia de Roca, emblema del Orden Conservador, donde una serie de sucesos abrieron el país a la democracia de masas. Básicamente, el progresivo aislamiento interno del presidente y el continuo fortalecimiento de la UCR produjeron una sucesión presidencial confusa que terminó abriendo las puertas para que –desde el gobierno– José Figueroa Alcorta lograra desmontar el aparato roquista.

La llegada de un reformista convencido como Roque Sáenz Peña a la presidencia en 1910, demostraba no sólo la fuerza creciente de esas ideas al interior de los grupos gobernantes, sino también el miedo que muchos de ellos debían tener respecto a que si no se reformaba el sistema, el Orden Conservador en su conjunto sucumbiría frente a un cambio revolucionario. Asimismo, los grupos reformistas al contemplar el enorme desarrollo social y económico que tenía la Argentina del Centenario, confiaban en poder constituir un partido “orgánico y doctrinario”, como se decía en ese entonces, que agrupando a todos los grupos conservadores y liberales, se impusiera fácilmente en elecciones libres.

La reforma política de Sáenz Peña tuvo tres pilares, la confección de un padrón único nacional que incluyó el Documento de Identidad, el establecimiento de un sistema electoral de lista incompleta que permitiría la representación de las minorías y,

finalmente, la regulación del comicio, incorporando la Justicia Electoral y promulgando el voto secreto. Así, los elementos centrales de la práctica político-electoral argentina que habían perdurado casi un siglo, llegaron a su fin.

## VII.2. La política partidaria argentina entre 1916 y 2009

Frente a las elecciones presidenciales de 1916, las primeras que se realizarían con procedimientos genuinamente democráticos, los distintos grupos que habían sido parte de la constelación gobernante del Orden Conservador (autonomistas, mitristas, roquistas o reformistas) debieron dedicarse a la tarea de construir un partido único “conservador-progresista” lo suficientemente sólido como para derrotar a la poderosa maquinaria de la UCR. El éxito que habían tenido los reformistas en la implementación de la reforma política, más que ayudarlos en su tarea de construir la unidad terminó siendo parte de su fracaso. Lograr que el conjunto de partidos provinciales que venían peleándose encarnizadamente desde 1890 se unificasen, se demostró que era imposible, especialmente tras la muerte de Sáenz Peña, en 1914.

El intento más serio de construir ese partido orgánico soñado por Pellegrini y Sáenz Peña fue la conformación del Partido Demócrata Progresista (PDP, en adelante) a fines de 1914, que logró unificar a ocho partidos que controlaban sus gobiernos provinciales. Sin embargo, no quiso o no pudo sumar al importante Partido Conservador de Buenos Aires, que se mantuvo en contra de las reformas políticas y poco a poco logró sumar a otras opciones conservadoras provinciales, especialmente desde que el PDP proclamó la candidatura de Lisandro de la Torre, excesivamente liberal y progresista para el gusto de la mayoría de los políticos del viejo orden.

En las elecciones de 1916 obtuvo la victoria el radicalismo de Yrigoyen con el 45,59% de los votos, seguidos por los conservadores, que bajo el nombre de Concentración Conservadora u otros nombre locales, lograron el 20,47%. En tercer lugar, quedó el PDP con el 16,31% y cuarto el PS, que obtuvo el 8,85%.

El radicalismo que asumió el gobierno mostraba una situación paradójica. Si bien por un lado sus planteos concretos eran notoriamente generales y en los principales aspectos sociales y económicos no mostraba una ruptura con el régimen precedente, por el otro su continuo alejamiento del resto de los partidos en los años previos, junto con sus prácticas revolucionarias y su impugnación absoluta al orden conservador, lo llevaron a identificarse con la nación toda, sentir que eran la única causa justa y que venían a regenerar el país.

Esta tendencia a sentirse la única opción legítima, que llamamos *movimientista*, se fortaleció por la incapacidad de los sectores conservadores de articular un partido nacional, manteniéndose como grupos provinciales que entraron rápidamente en decadencia. Asimismo, tanto el PDP como el PS no lograron dejar de ser meras agrupaciones

locales de Santa Fe y de la Ciudad de Buenos Aires, organizadas y programáticas pero incapaces de extenderse fuera de sus territorios originarios. La oposición así desarticulada no pudo impedir que el nuevo presidente interviniese los gobiernos provinciales que no le eran fieles.

Las siguientes elecciones de renovación parlamentaria fueron acrecentando aún más el apoyo a la UCR, comenzando a consolidar un *sistema de partido predominante*. Esto llevó a que las luchas políticas, como había ocurrido en la década de 1880 en el PAN, se trasladaran al interior del partido gobernante, donde surgió una importante corriente, llamada antipersonalista, que criticaba el supuesto personalismo de Yrigoyen que, según ellos, impedía toda autonomía, toda acción programática y vida orgánica del partido. Por la magnitud que adquirió la disputa, Yrigoyen resolvió apoyar para las elecciones presidenciales de 1922 a Marcelo Torcuato de Alvear, quien por haber estado fuera del país en los años previos no había participado de los conflictos internos.

Una vez en el gobierno, Alvear comenzó a actuar independientemente del liderazgo de Yrigoyen y nombró a importantes dirigentes antipersonalistas en su gabinete. Éstos intentaron terminar con el yrigoyenismo, tanto en las cámaras legislativas y los gobiernos provinciales como en el partido. Para ello no dudaron en unirse a partidos opositores. Sin embargo, las dudas del presidente y el sólido predicamento del que gozaba Yrigoyen les impidieron lograrlo y fueron ellos mismos los que se apartaron del partido, constituyendo en 1924 el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical Antipersonalista. Paralelamente, la oposición “externa” continuaba debilitándose: los conservadores siguieron fracturándose aun al interior de la provincia de Buenos Aires y los socialistas sufrieron, tras algunos años de éxito electoral, la fractura del sector que pasó a llamarse Partido Socialista Independiente en 1927. Esta peculiar configuración del sistema partidario se mostró con claridad en las elecciones legislativas de 1926 donde la UCR “oficial” obtuvo el 40% de los votos y su fracción antipersonalista logró el 26%.

Al acercarse las elecciones presidenciales de 1928, los antipersonalistas proclamaron su fórmula, conscientes de que su tarea sería la de impedir el retorno de Yrigoyen al gobierno. Mostrando la nueva dinámica del sistema de partidos, recibieron rápidamente el apoyo de todos los grupos conservadores. De esta manera, pareció lograrse el viejo sueño del partido orgánico de la derecha, aunque esta vez detrás de algunos de sus antiguos enemigos. Sin embargo, pronto quedó claro que el prestigio y la popularidad del líder radical no sólo no habían disminuido sino que incluso se habían acrecentado en los años en que estuvo fuera del gobierno. Así, obtuvo un impresionante 57,4% de los votos, al que le siguió la fórmula antipersonalista que alcanzó el 29,6%.

De esta manera, el sistema partidario mostró una tendencia al predominio radical: al fin y al cabo sus dos fórmulas alcanzaron casi el 90% de los sufragios, sólo contenida por el conflicto interno. A su vez, la UCR no sólo no resultó perjudicada por la escisión antipersonalista sino que salió fortalecida, ya que el abandono de esta fracción,

más bien aristocrática y conservadora, permitió conformar un partido de clase media más homogéneo, que representaba por ese entonces un buen ejemplo de una organización cercana al modelo partidario de masas que funcionaba como un *partido de inclusión* de ese sector social a la arena política.

Es interesante notar cómo la llegada de la democracia de masas a nuestro país, lejos de significar la constitución de una dimensión del conflicto del tipo izquierda-derecha en el sistema partidario, presentó la particularidad de organizar la lucha política bajo un conflicto propio, “yrigoyenismo-antiyrigoyenismo”, que si bien tenía algunos puntos de contacto con aquél era irreductible. Fue este conflicto (o *clivaje*) el que realmente articuló el campo político, configurando sus lenguajes y explicando sus pautas de competencia y cooperación interpartidarias.

Al poco tiempo de asumir Yrigoyen, se sucedieron varios hechos de violencia política que polarizaron aún más a los sectores conservadores y antipersonalistas, que no podían superar la reelección de su máximo enemigo. Pero el proceso adquirió su dramatismo básicamente por el impacto negativo que tuvo la crisis económica mundial de 1929 sobre la economía argentina, sumamente dependiente del comercio exterior. Los problemas económicos más cierta incapacidad del gobierno para afrontarlos fueron generando un creciente descontento en los sectores superiores de la escala social. Descontento que se demostró en las elecciones legislativas de 1930, en la que si bien el oficialismo se impuso, lo hizo con márgenes muy inferiores a los alcanzados dos años atrás. Por su parte, la victoria del PS Independiente en la Ciudad de Buenos Aires, con su fuerte prédica antipersonalista, mostró la fuerza que la oposición ganaba en los sectores más acomodados de las clases medias urbanas. Así, antipersonalistas, socialistas independientes y conservadores comenzaron a exigir la renuncia del presidente, abriendo paso al inicio del gran drama argentino del siglo XX: los golpes militares.

En 1930, el general José Félix Uriburu, impulsado por el clima de opinión creado por los partidos opositores, las centrales empresarias y los periódicos más importantes, impulsó el alzamiento militar que depuso a Yrigoyen. Inspirado por las crecientes ideas nacionalistas de derecha que crecían en Europa, Uriburu intentó construir un sistema corporativo *antipartidario*. Sin embargo, rápidamente quedó claro que sus apoyos sociales no simpatizaban con esos planteos y debió convocar a nuevas elecciones a fines de 1931. En ellas, con la proscripción de Alvear, candidato de la UCR, triunfó el general Agustín P. Justo, un ex militar antipersonalista que había creado la Concordancia, alianza constituida por la UCR antipersonalista, los diversos partidos conservadores y socialistas independientes.

Con la presidencia de Justo se inició un período caracterizado como la “década infame”. Durante dicho lapso, la Concordancia mantuvo el gobierno basándose en la aplicación del fraude electoral, la proscripción de opositores, las declaraciones del estado de sitio y las intervenciones federales, configurando un *sistema de partido*

*hegemónico* en el que había elecciones pero éstas no eran realmente competitivas y constituían poco más que una fachada.<sup>11</sup> Las elecciones de 1937 otorgaron nuevamente el triunfo a la fórmula de la Concordancia, conformada por el antipersonalista Roberto Ortiz y el conservador Ramón Castillo, que se impuso mediante un fraude masivo y evidente (reconocido incluso por sus beneficiarios) sobre Alvear.

El presidente Ortiz intentó avanzar en la normalización electoral, pero con su enfermedad y posterior renuncia, y la asunción de Castillo en 1940, el proceso se frustró. Esto, sumado a la muerte de Justo, debilitó a los antipersonalistas y fortaleció a los sectores conservadores que integraban la Concordancia (que finalmente, habían constituido un partido nacional, el Partido Demócrata Nacional, PDN en 1931) y ocupaban todos los principales cargos del gabinete del nuevo gobierno. Al llamado “fraude patriótico” se le sumaron en esos años continuas prácticas de corrupción en el gobierno nacional y en los provinciales.

No obstante, el creciente descontento con el oficialismo no fortaleció a la oposición. La UCR no se recuperaba de sus continuos fracasos y se sumergía en una profunda crisis, en la que los sectores intransigentes, encabezados por Amadeo Sabattini, señalaban la inutilidad de presentarse a elecciones arregladas. Asimismo, los socialistas y el PDP continuaban siendo expresiones locales. Todo esto fue fortaleciendo el clima *antipartidario* que estaba presente desde la década de 1930 e impulsaba a los sectores nacionalistas en su prédica a favor de la Nación y en contra del “partidismo corrupto”. Finalmente, la decisión de Castillo y el PDN de impulsar la candidatura de un dirigente conservador que impulsaba la participación del país en la guerra mundial junto al bando aliado, y que era visto como un señor feudal corrupto y fraudulento, desencadenó un nuevo alzamiento militar en 1943.

El país que existía en esa época era muy distinto al de 1930. Dos grandes procesos, la industrialización y la urbanización, lo habían cambiado profundamente. Las restricciones económicas surgidas a partir de la crisis mundial de 1929 habían generado un fuerte impulso al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, impulso que se fortaleció aún más con el inicio de la segunda guerra mundial. La industria generó, a su vez, el aumento de la migración rural hacia las ciudades que crecían sin cesar. Los nuevos obreros industriales, despectivamente llamados “cabecitas negras” por los sectores económicamente dominantes, se sumaron así a la clase obrera existente. Junto con el fortalecimiento de las antiguas organizaciones obreras (socialistas, anarquistas y comunistas) se fueron desarrollando nuevos sindicatos independientes en lo político pero muy activos gremialmente. Asimismo, la burguesía industrial crecía y comenzaba a disputar posiciones a los intereses agrarios tradicionales dentro de las clases superiores.

11. Estos procedimientos no eran ocultados discursivamente, ya que se los justificaba señalando la inmadurez del pueblo que lo hacía caer en una presunta “demagogia” en caso de realizarse elecciones competitivas.

Paralelamente, en el plano de las ideas los años treinta significaron la ruptura del núcleo de valores centrales que había existido prácticamente desde la caída de Rosas (Botana, 1985). En esos ochenta años ningún actor políticamente relevante había cuestionado el liberalismo económico que se expresaba en una economía abierta agroexportadora y en un estado reducido que velaba simplemente por el buen funcionamiento del mercado. La crisis económica, la industrialización, la difusión de las ideas nacionalistas y socialistas y, en general, la aparición en el mundo de una nueva configuración social, centrada en el papel regulador del estado en la economía, fracturaron el consenso ideológico de la Argentina conservadora.

En este nuevo marco social e ideológico tuvo lugar el golpe militar que llevaría a la presidencia a varios generales, en medio de fuertes disputas internas que concluirían con el fortalecimiento del sector que, autodenominado GOU, impulsaba el coronel Juan Domingo Perón. Este militar fue capaz de entender la nueva situación del país y desde su lugar, en la recientemente creada Secretaria de Trabajo y Previsión del gobierno del general Edelmiro Farrell, desarrolló una serie de acciones sociales dirigidas a mejorar la situación de los sectores obreros. Así, en pocos años se implementaron políticas sociales que en otros países llevaron décadas, como por ejemplo la creación del Instituto de Previsión Social, el establecimiento de los Tribunales del Trabajo, el Estatuto del Peón, la expansión del seguro social y las jubilaciones, entre otras.

El apoyo logrado por estas medidas sociales, sumado a una hábil política de seducción hacia los dirigentes sindicales, le permitió a Perón contar con un sólido apoyo político que jugó un papel crucial en los sucesos de octubre de 1945. En ese entonces, sectores militares espantados tanto por el “obrerismo” de la política oficial como por el creciente poder movilizador de la oposición, consiguieron que Farrell le pidiera la renuncia a Perón. Sin embargo, el 17 de ese mes, amplias masas obreras colmaron la Plaza de Mayo exigiendo el regreso de su líder, y Perón regresó fortalecido al gobierno.

El gobierno militar convocó a elecciones para el año siguiente, en la que los partidos opositores se congregaron en la Unión Democrática, que llevó a dos radicales en la fórmula, pero también compartió listas distritales con el PS, el PDP y el Partido Comunista (PC, en adelante). Estos cuatro partidos, que al fin y al cabo habían sido las víctimas políticas del fraude de la década anterior, no aceptaron la integración de los conservadores del PDN (a pesar de que habían participado de las concentraciones opositoras) que de todos modos terminaron apoyándolos. Frente a semejante rival, Perón se dedicó a organizar a sus propios partidarios y lo hizo en dos agrupamientos, el Partido Laborista y la UCR-Junta Renovadora (UCR-JR, en adelante).

El Partido Laborista (PL, en adelante) se organizó a partir de los sindicatos y es, en lo organizativo e ideológico, el primer partido que corresponde totalmente al modelo de *partido de masas*. Copiando la estructura y los programas del laborismo inglés, se

construyó una sólida organización democrática y programática de la que Perón fue su primer afiliado. Por otro lado, Perón continuó sus intentos por obtener el apoyo de dirigentes radicales yrigoyenistas, como Sabattini. Si bien no consiguió el respaldo de ningún líder importante, logró que centenares de dirigentes medios se sumaran a su movimiento. Con ellos, más el aporte de algunos conservadores provinciales, socialistas, nacionalistas e independientes, constituyó la UCR-JR.

La campaña electoral se inició con una marcada desventaja para el nuevo movimiento, ya que si bien contaba con el apoyo oficial, debía enfrentar a prácticamente todos los partidos existentes, que poseían además la simpatía expresa de los grupos económicos, los principales medios de comunicación y el gobierno de los Estados Unidos. Finalmente, en 1946 la fórmula del PL y la UCR-JR se impuso por el 54% contra el 43% de la Unión Democrática y Perón se convirtió en el tercer presidente electo democráticamente de la historia argentina, ya que esas elecciones fueron las primeras desde 1928 en la que se respetaron las normas institucionales, y por ende existió un sistema partidario competitivo.

Perón asumió el gobierno y desde allí construyó el estado más cercano que conociera América Latina al modelo de bienestar keynesiano que proliferaba en la Europa de posguerra.<sup>12</sup> En su conjunto estas políticas fortalecieron al estado y redistribuyeron la riqueza en beneficio de los trabajadores, “los descamisados”, en el discurso peronista. Además, en lo social tuvo un gran peso la tarea realizada por la esposa de Perón, Eva Duarte (Evita), que fue transformándose en una figura central para el gobierno, por el masivo apoyo y cariño que recibía de los sectores más humildes. Asimismo, Eva Perón desarrolló un accionar decisivo para el reconocimiento de la igualdad de derechos políticos, civiles y sociales entre hombres y mujeres.

En el plano partidario Perón logró, no sin oposición, unificar a todos sus partidarios, constituyendo en 1946 el Partido Único de la Revolución Nacional, que al año siguiente pasó a denominarse Partido Peronista (PP, en adelante). Esta organización obtuvo una importante victoria en las elecciones parlamentarias de 1948. A su vez, los esfuerzos de Eva Perón consiguieron aprobar el verdadero voto universal en Argentina, con la inclusión de las mujeres y la consiguiente conformación del Partido Peronista Femenino, en 1949, del que ella misma sería su conductora. Ambas organizaciones, junto con la Confederación General del Trabajo (CGT), formaban oficialmente parte del Movimiento de la Revolución Nacional (después Movimiento Peronista), del que Perón era su jefe supremo.

Los partidos opositores no lograban recuperarse de su inesperada derrota electoral de 1946. Dentro de la UCR se dio un nuevo conflicto interno en el que esta vez

12. Un conjunto de reformas profundas se implementaron en pocos años, desde la nacionalización y la creación de empresas públicas, hasta el control del comercio exterior, pasando por las vacaciones pagas, los aumentos salariales, el aguinaldo y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

los sectores intransigentes, que se habían opuesto a la Unión Democrática, lograron derrotar a los tradicionales y asumieron la prédica nacionalista del peronismo. Por su parte, el PS, que no había logrado siquiera un diputado, se encerró sobre sí mismo y fue perdiendo sus apoyos sociales en manos del naciente movimiento. Finalmente, los conservadores volvieron a reorganizar el PDN, pero no consiguieron detener su decadencia.

En el año 1949 el PP consiguió aprobar el llamado a la reforma constitucional y en esas elecciones se impuso con el 61% de los votos. La nueva Carta Magna incorporó, además de la reelección presidencial indefinida, los derechos sociales propios del constitucionalismo de posguerra, una serie de postulados económicos, como la función social de la propiedad privada y la elección directa del presidente y de los senadores. Esta reforma fue vista como ilegítima por los partidos opositores, que se retiraron de la Convención al momento de su aprobación. En las primeras elecciones directas y universales para presidente en 1951, Perón obtuvo su reelección con el 62,5% de los votos, seguido de lejos por la fórmula radical que obtuvo el 31,8%, el PDN, que logró apenas el 2%, y los socialistas y comunistas, que no alcanzaron el 1%.

Así, la segunda configuración democrática del sistema partidario muestra extremados algunos de los elementos típicos de la primera; el partido gobernante se vuelve claramente *predominante*, la principal dimensión del conflicto político lo ocupa un *clivaje* autóctono (“peronismo-antiperonismo”), los partidos opositores van perdiendo apoyo y radicalizan su posición, polarizándose y actuando como *partidos antisistema*. A su vez, el peronismo llevó a la práctica las ideas *movimientistas* que ya se hallaban presentes en el yrigoyenismo al identificarse a sí mismo con la Nación. Esto último se manifestó con claridad ante la inclusión de las “tres banderas peronistas” (justicia social, independencia económica y soberanía política) en la Constitución de 1949, y posteriormente cuando la doctrina del Movimiento Peronista fue declarada Doctrina Nacional. En el plano discursivo, los peronistas veían a sus opositores, a los que denominaban “gorilas”, como la antipatria o el antipueblo, que actuaban al servicio del imperialismo y de la oligarquía. Por su lado, los opositores entendían al peronismo como la versión criolla del nacionalsocialismo y a su líder como un “nuevo Rosas”, un tirano que mediante su demagogia sólo buscaba perpetuarse en el poder y controlar a toda la sociedad.

Las continuas derrotas electorales de los partidos opositores, profundizadas por el sistema electoral uninominal aprobado en 1951, fueron empujándolos hacia los bordes del sistema. En 1952 el 91% de las bancas de diputados y la totalidad de las de senadores eran ocupadas por el PP, que también controlaba todas las gobernaciones provinciales y casi todas las intendencias. Hacia 1953 el gobierno de Perón comenzó a debilitarse. A los efectos de la crisis económica que se vivía en la época y a la muerte de Eva Perón, se añadió la posición vacilante asumida por Perón frente al primer alzamiento militar en su contra y a los diversos actos de terrorismo cometidos por sectores

de la oposición<sup>13</sup>. A su vez, sectores que habían acompañado al peronismo desde sus inicios, como la Iglesia Católica, los industriales y parte importante de las Fuerzas Armadas, por diversos motivos se alejaron definitivamente del gobierno, que sin embargo logró mantener un apoyo popular mayoritario, como se demostró en las elecciones de 1954.<sup>14</sup> Finalmente en 1955, en un contexto de violencia creciente, ilustrado por el bombardeo sobre la Plaza de Mayo perpetrado por aviadores de la marina, que causó centenares de muertos,<sup>15</sup> nuevamente los militares dieron un golpe de estado, poniendo fin a la segunda experiencia democrática de nuestra historia. En el plano partidario el golpe contó con la adhesión de todos los partidos opositores, incluyendo a los que luego serían radicales intransigentes.

El general Eduardo Lonardi, que ocupó en un primer momento la presidencia con una política que buscaba la moderación, fue rápidamente desplazado por los sectores antiperonistas más duros, encabezados por el general Pedro Eugenio Aramburu. El nuevo gobierno desarrolló una política destinada a terminar con el peronismo, proscribiendo y persiguiendo a sus simpatizantes, prohibiendo por decreto sus nombres y símbolos, interviniendo la CGT, secuestrando el cadáver de Eva Perón y fusilando sin juicio previo a los militares y civiles que se alzaron en defensa del orden constitucional. Asimismo, convocó a elecciones de convencionales constituyentes para reemplazar la reforma de 1949 e introducir una serie de modificaciones importantes. En esas elecciones, con el peronismo obviamente proscrito, la UCR se presentó dividida, el sector intransigente mayoritario se constituyó en la UCR Intransigente (UCRI), presidida por Arturo Frondizi, mientras que la alianza entre unionistas y ex intransigentes, dirigida por Ricardo Balbín, se presentó como UCR del Pueblo (UCRP).

Si bien es cierto que esta división obedeció en buena medida a problemas de poder interno, y que ambos sectores habían apoyado el golpe de 1955, también lo es que el grupo que pasaría a denominarse UCR del Pueblo estaba mucho más próximo al

13. El 28 de septiembre de 1951 se produjo un levantamiento militar encabezado por Benjamín Menéndez que fue sofocado a las pocas horas. Pese al duro discurso pronunciado frente a una multitud en la Plaza de Mayo, Perón se limitó a dejar actuar a la justicia militar, que impuso leves penas a los complotados. El 15 de abril de 1953 un grupo de opositores “miembros del ala unionista de la UCR” (Luna, 1997) colocaron e hicieron estallar bombas en la Plaza de Mayo en un acto de la CGT, dejando como secuela 7 muertos y casi 90 heridos. Los responsables fueron condenados por la Justicia pero indultados por Perón poco después.

14. El 25 de abril de 1954 se realizaron elecciones para legisladores nacionales y provinciales y para cubrir la vacante causada por la muerte del Vicepresidente. Se impuso el PP con el 63%, seguido por la UCR, que alcanzó el 32%. La contundente victoria más el efecto del sistema electoral aprobado poco antes (ver Capítulo V) dieron como resultado que la oposición quedara marginada del Senado y que apenas 9 diputados no pertenecieran al peronismo.

15. El 16 de junio de 1955, militares de la Armada y parte de la Fuerza Área intentaron matar a Perón y sus ministros arrojando más de cien bombas, la mayoría sobre Plaza de Mayo y Plaza Colón. Más tarde, aviones militares ametrallaron a los transeúntes. Hubo más de 350 muertos. Los oficiales participantes huyeron al Uruguay en compañía de dirigentes políticos opositores.

gobierno militar –en el que ocupaba lugares importantes– y a su política de erradicación del peronismo que el grupo de Frondizi. Poco después, el PS se fracturaría de forma similar entre el Partido Socialista Argentino, con tendencias más nacionalistas, y el Partido Socialista Democrático, más antiperonista, liberal y cercano al gobierno militar.

Los resultados de las elecciones constituyentes de 1957 mostraron una división del electorado en tres tercios; resultando primeros los que votaron en blanco, siguiendo las instrucciones dadas por Perón desde el exilio, con el 24%; segundo los radicales del pueblo con el 24%, y terceros los intransigentes con el 21%. Con la proscripción del peronismo, el PS recuperó un caudal relativamente importante, obteniendo el 6%. Los conservadores, como era su costumbre, no lograron agruparse y obtuvieron resultados menores. La Convención resultó un fracaso para el gobierno militar; con el retiro de la UCRI y otros partidos, apenas consiguió restablecer la Constitución de 1853 y aprobar desordenadamente algunos derechos sociales, sin avanzar en las propuestas de Aramburu.

Para las elecciones presidenciales de 1958, Frondizi realizó en secreto un inesperado pacto con Perón, consciente de que sólo esos votos le permitirían acceder a la presidencia. El acuerdo consistía en que Perón convocaría a votar por los candidatos de la UCRI a cambio de que el nuevo gobierno dismantelara el andamiaje normativo antiperonista. A su vez, Frondizi combinó esta arriesgada jugada política con una amplia alianza con nacionalistas de derecha e izquierda que convivirían bajo las ideas del “desarrollismo” encarnadas por el candidato. Gracias a los votos peronistas, la UCRI se impuso en todo el país con el 45% de los votos, frente al 28,9% alcanzado por los radicales del pueblo.

El gobierno de Frondizi tuvo que enfrentar desde el inicio sus contradictorios apoyos. Así, rápidamente mostró que no pensaba cumplir el acuerdo realizado con Perón, para tranquilizar a los militares que no le perdonaban lo que consideraban una traición al golpe de 1955. Además, la política económica que bajo el rótulo de “desarrollista” buscaba industrializar y modernizar rápidamente al país, chocó contra los límites históricos de la dependencia de las exportaciones agrarias, girando hacia la ortodoxia económica. Esto, más el incumplimiento del acuerdo con Perón, generaron una ola de huelgas organizadas por los sindicatos que habían sido recuperados por los dirigentes peronistas.

Si bien los resultados de la elección parlamentaria de 1960 no fueron especialmente negativos para el oficialismo, la profundización de la crisis económica sumada a las tensiones que empezaban a generarse en el país como consecuencia de la Revolución Cubana y la consiguiente agitación militar, debilitaron aún más al gobierno de Frondizi. Finalmente, las elecciones de 1962 mostraron nuevamente al peronismo como principal fuerza política, presentándose esta vez como varios partidos provinciales. Los partidos neoperonistas vencieron en diez distritos, incluyendo la provincia de Buenos Aires, y si bien el presidente intentó intervenirlos ya no despertaba la confianza de ningún

actor, con lo que fue finalmente depuesto y reemplazado por el presidente del Senado José María Guido. Este intento de mostrar una mínima fachada institucional fue inmediatamente desmentido por el cierre del Congreso y las intervenciones provinciales.

El gobierno de Guido no fue más que el intento de conciliación permanente de los verdaderos gobernantes, las Fuerzas Armadas, que se encontraban profundamente divididas entre el sector Azul, más proclive a pensar una salida que incluyera en alguna medida al peronismo, y el sector Colorado, que reivindicaba el golpe de 1955 y no estaba dispuesto a aceptar el más mínimo intento de conciliación con Perón. La disputa entre ambos grupos incluyó levantamientos, movimientos de tropas y enfrentamientos armados con decenas de víctimas, mostrando el nivel de degradación que sufría todo el andamiaje institucional del estado argentino. Si bien el resultado fue la victoria militar del sector Azul, políticamente terminó fortaleciendo los planteos colorados y profundizó aún más la proscripción de Perón, ampliándola, “a quienes lo elogiasen o accedieran a entrevistas con él”.

En este marco, las elecciones de 1964 se realizaron finalmente con la proscripción del peronismo, que decidió votar nuevamente en blanco. En ellas resultó electo Arturo Illia (con un escaso 25%), candidato de la UCRP que se encontraba más próximo a las ideas de los militares colorados. La UCRI, con la candidatura de Oscar Alende, obtuvo el 16,4%. Los votos en blanco del peronismo totalizaron el 19,4%, lo que sumado a los sufragios obtenidos por diversos partidos neoperonistas, representaron casi el 30% del total. El gobierno de Illia sufrió así una permanente debilidad, no sólo por su escasa legitimidad de origen sino también porque el presidente no quiso complacer las aspiraciones de los sectores militares colorados que lo apoyaban. En ese sentido, se mantuvo en una permanente indefinición sobre la política a adoptar respecto a Perón. A su vez, su estilo de gestión, que privilegiaba los equilibrios partidarios internos y era poco propenso a entablar alianzas de cualquier tipo, resultó claramente contraproducente para su propia supervivencia.

Por su parte, el peronismo vivía una situación ambivalente. Por un lado, el primer intento de oposición fuerte al sistema de *pseudodemocracia* que se había instaurado en 1955, la llamada “resistencia peronista”, había dado lugar paulatinamente a un esquema más cambiante en el que proliferaban los partidos neoperonistas que mantenían una gran autonomía frente al líder exiliado. Por el otro, los dirigentes sindicales que habían recuperado el control de sus organizaciones empezaban a cuestionar en los hechos las decisiones de Perón y a construir un poder propio alrededor de Augusto Vandor, de la Unión Obrera Metalúrgica. Así, en algunas elecciones provinciales se habían enfrentado partidos neoperonistas, apoyados por Vandor, con los que seguían fieles al ex presidente. Más allá de tal situación, lo cierto es que si bien las distintas tácticas implementadas (resistencia, abstención, voto en blanco, partidos neoperonistas o acuerdos con otros partidos) permitieron demostrar el poder popular del peronismo, ninguna parecía poder terminar con la proscripción y el exilio del líder. En los hechos

se había establecido una configuración política, que Guillermo O'Donnell (1973: 169-203) certeramente llamó “el juego imposible”, dando cuenta de una situación de empates y bloqueos mutuos entre los principales actores del sistema.

En las Fuerzas Armadas crecía la convicción de no poder seguir actuando con un sistema de partidos truncado, que desde 1955 se había demostrado incapaz de superar su “regla fundamental”: la exclusión del partido mayoritario. A su vez, varios hechos se conjugaban en el país, convulsionando el clima ideológico.<sup>16</sup> En este marco, los militares se vinculaban cada vez más con las ideas de “fronteras ideológicas” y “guerra interna”, difundidas con ahínco por Estados Unidos para detener el avance de los movimientos izquierdistas en América Latina. Desde estas posturas se consideraban legítimos los golpes de estado contra gobiernos que no quisiesen o pudiesen defender los valores “occidentales y cristianos”.

La victoria electoral de los partidos neoperonistas en las elecciones parlamentarias de 1965 selló la suerte del gobierno de Illia, quien fue derrocado a mediados del año siguiente. El golpe de 1966 tuvo características novedosas al originar una dictadura que no se consideraba a sí misma como una mera instancia de normalización del funcionamiento de la democracia, sino como una etapa refundacional del país a la que se denominó “Revolución Argentina”. Así, Juan Carlos Onganía, líder de la fracción Azul del ejército que asumió la presidencia, juró por “los fines revolucionarios, el Estatuto de la Revolución y...”, en tercer y último lugar, “...por la Constitución Nacional”. Se disolvió el Congreso, se destituyó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y se suprimieron todos los partidos políticos. La competencia partidaria quedaba así totalmente abolida.

El nuevo gobierno se dio la tarea de reorganizar el país en un proceso que tomaría al menos quince años. Orientados por un saber tecnocrático y antipolítico que despreciaba a los partidos y temía a la sociedad plural, los nuevos gobernantes implementaron una serie de políticas represivas que fueron desde la intervención de las universidades públicas, consideradas focos de la rebelión marxista, hasta la prohibición del uso de la minifalda.

El vandomismo, que en un principio había visto con agrado y acompañado al nuevo gobierno por considerarlo un mejor escenario para acrecentar su papel de actor autónomo de Perón, rápidamente comenzó a experimentar su naturaleza represiva. Así, las primeras acciones sindicales reivindicativas provocaron la intervención directa del gobierno en los gremios. El modelo construido por Vandor de “golpear y negociar” demostró su incapacidad para moverse en el nuevo escenario. Sin embargo, el debilitamiento de la burocracia vandomista, contra lo esperado por el gobierno, abrió

16. Podemos enumerar al prestigio creciente de la Revolución Cubana, al impacto de la figura del guerrillero argentino Ernesto “Che” Guevara y, en general, al fortalecimiento en el mundo de las ideas alternativas y revolucionarias que desde la cultura juvenil proclamaban el final de la sociedad burguesa y la llegada del hombre nuevo.

las puertas para el surgimiento de nuevas direcciones sindicales, más independientes y combativas, que en el congreso de la CGT de 1968 impusieron al dirigente gráfico Raimundo Ongaro como nuevo secretario general de la organización, que pasó a llamarse CGT de los Argentinos.

La desorientación de los principales actores políticos frente a la aparente fortaleza del nuevo gobierno se terminó en mayo de 1969, cuando una movilización de obreros industriales acompañada por el estudiantado en la ciudad de Córdoba derrotó a la policía y controló la ciudad. Este hecho, que se conoce como el “Cordobazo”, además de demostrar los límites de la estrategia del gobierno, impactó fuertemente sobre la militancia política y social, que a partir de ese momento comenzó a percibir la acción directa y la llamada “violencia de abajo” (que se contraponía a la “violencia de arriba”) como una herramienta útil en la lucha contra la dictadura.<sup>17</sup> Surgía así la participación creciente de grandes sectores juveniles que cuestionaban el reformismo de los partidos tradicionales en nombre de un compromiso y una mística revolucionaria de transformación social.

En este contexto político e ideológico, aparecieron en nuestro país los primeros grupos guerrilleros, compuestos por jóvenes que habían sido testigos de los años de pseudodemocracia en los que la debilidad de los dirigentes políticos contrastaba con la arrogancia de quienes tenían a su favor las armas. Desde el espacio del peronismo, un grupo cercano a la CGT de los Argentinos y a los sectores “duros” antivandoristas fundó en 1968 las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), que si bien fueron rápidamente desarticuladas, sirvieron de preanuncio de la etapa que nacía. Al año siguiente, sectores provenientes de la izquierda tradicional organizan el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Rápidamente la escena política se fue colmando de nuevas siglas de organizaciones guerrilleras (ELN, FAL, etc.), demostrando la paradoja de un gobierno que prohibía a los partidos políticos pero que era incapaz de detener, siquiera de comprender, las nuevas manifestaciones de una participación política juvenil que se entendía a sí misma como “brazo armado” de un pueblo reprimido.

El gobierno de Onganía, que aun debilitado había sido capaz de mantenerse, cayó poco después como consecuencia de la primera acción de un nuevo grupo guerrillero de orientación peronista, los Montoneros, tras el secuestro y muerte de Aramburu en mayo de 1970. Este hecho tuvo un impacto cualitativamente diferente a los que venían realizando otras organizaciones (Sarlo, 2003: 134-200). El general Aramburu era visto por el peronismo como el máximo responsable de la revolución de 1955, de la

15. A su vez, la cercana muerte de Guevara en Bolivia, la creciente influencia de la Teología de la Liberación que hacía expreso el compromiso cristiano con los pobres, las organizaciones guerrilleras que actuaban en países vecinos como Los Tupamaros, en Uruguay, las movilizaciones juveniles del año anterior con su epicentro en París y el poderoso movimiento que se oponía a la guerra de Vietnam, fortalecían el camino de la rebelión directa contra un orden mundial que se percibía como agotado.

persecución y proscripción del movimiento y de los fusilamientos de esos años, por lo que el hecho despertó un fuerte apoyo dentro de los seguidores del ex presidente, siendo reivindicado por el mismo Perón poco tiempo después.

Desde su exilio en Madrid, Perón comprendió que estos nuevos actores que se proclamaban peronistas podían ser una herramienta fundamental, tanto para anular a los sectores acuerdistas, que continuaban sus diálogos con el gobierno, como para presionar eficazmente por una salida definitiva al ciclo de proscripciones e inestabilidad abierto en 1955. Así, calificándolos como “formaciones especiales” y llamándolos “juventud maravillosa”, les abrió las puertas del movimiento peronista en el que él volvía a ocupar el centro absoluto, marginando a los “dialoguistas” rebeldes.

Mientras tanto, el nuevo presidente militar, Roberto Levingston, intentaba con una política económica más nacionalista y a partir de acercamientos con algunos dirigentes políticos reencauzar la Revolución Argentina. Sin embargo, el fortalecimiento del peronismo en general, y de su sector juvenil en especial, frustró los intentos del gobierno de “superar a los partidos tradicionales” y forzó a un nuevo recambio interno que condujo a Alejandro Agustín Lanusse a la presidencia.

Lanusse, del sector liberal de las fuerzas armadas, renunció a todo intento reorganizador y se dedicó a construir una salida ordenada, que con la exclusión de Perón y con un papel preponderante de los militares, lograra frenar el proceso de radicalización política. Su intento, el Gran Acuerdo Nacional (GAN), que contó con el apoyo de sectores importantes de la UCR tradicional y algunos peronistas “dialoguistas”, contemplaba una elección democrática a cambio de la renuncia explícita de Perón a toda candidatura y de su condena a los grupos guerrilleros. Pero los cuestionamientos que recibió al interior de la UCR y de los otros partidos no peronistas, sumados al poder creciente de los sectores duros del peronismo que se encolumnaban detrás de Perón, hirieron de muerte esta iniciativa que parecía responder a un contexto de diez años atrás.

Al interior del peronismo, la organización Montoneros no paraba de crecer y ganar legitimidad popular, a pesar de haber sido casi desarticulada en sus orígenes (Gillespie, 2008: 155-196). A su alrededor se constituyeron una serie de “frentes de masas” –como se decía en la época– que encuadraban a miles de jóvenes, como la Juventud Peronista (JP), y que eran el centro de la llamada Tendencia Revolucionaria. A su vez, en el sindicalismo se fortaleció un grupo leal a Perón que recuperó el control de la CGT. En este contexto Perón nombró una conducción del Movimiento Nacional Justicialista hegemónica por los sectores duros y comenzó a preparar su ansiado regreso al país.

Lanusse impulsó dos estrategias paralelas. Por un lado, encaró una serie de reformas legales que cambiaron el sistema electoral<sup>18</sup> y fijó un plazo mínimo de residencia

18. Estas reformas fijaron la necesidad de una segunda vuelta electoral en el caso de que ningún candidato lograra el 50% de los votos, albergando la esperanza de que alguna candidatura minoritaria no peronista (de máxima, la suya propia; de mínima, la radical) congregara la mayoría en la segunda instancia.

en el país que dificultaba la candidatura de Perón. Pero desarrolló paralelamente una serie de acciones que sugerían que, en caso de ganar el peronismo, las elecciones se dejarían sin efecto, tal como había ocurrido varias veces en los últimos años. No obstante, ahora el contexto era claramente diferente. Por un lado, el peronismo se mostraba mucho más monolítico que antaño con el debilitamiento de los acuerdistas, y por el otro, la creciente fuerza y la legitimidad de las organizaciones guerrilleras hacían que muchos entendiesen que sin una rápida salida el conjunto de la juventud argentina se sumaría a la lucha armada. Así, según una encuesta de IPSA, ya a fines de 1971 casi el 50% de la población justificaba la violencia revolucionaria (O'Donnell, 1982: 463-466).<sup>19</sup> Los márgenes para la acción de los militares parecían reducirse como nunca.

El 17 de noviembre de 1972, después de diecisiete años de exilio, Perón arribó a la Argentina en medio del enorme júbilo de sus seguidores. Su foto, rodeado de sus principales partidarios en la pista del aeropuerto de Ezeiza, tuvo un enorme impacto al demostrar el fracaso de todo lo hecho por sus opositores desde 1955. Rápidamente se convirtió en el eje de la política partidaria argentina y conformó una coalición, el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), con sectores desarrollistas, socialistas, democristianos y conservadores populares. Con el impedimento que la cláusula de residencia imponía a Perón, el FREJULI postuló a Héctor Cámpora como candidato a presidente. Finalmente, el Partido Intransigente, un desprendimiento de la UCRI, no se integró al FREJULI por disputas de cargos y junto a otros grupos democristianos constituyeron la Alianza Revolucionaria Popular (APR), que recibió el apoyo del Partido Comunista. Los sectores de la derecha lograron presentar una oferta común, la Alianza Popular Federalista (APF). Los radicales, tras reivindicar su vieja idea aislacionista y sin dejarse tentar por los esfuerzos unitarios del gobierno, se presentaron solos con la candidatura de su líder, Ricardo Balbín.

Los resultados de las elecciones del 11 de marzo de 1973, las primeras democráticas en veinte años, terminaron con las dudas y quebraron el juego imposible instaurado en 1955. Cámpora logró la presidencia con el 49% de los votos, más del doble que su inmediato perseguidor, Balbín. Éste alcanzó apenas el 21%, dejando sin efecto práctico toda tentativa de segunda vuelta. La APF obtuvo el 14% y la APR el 7%. Asimismo, el FREJULI consiguió casi todas las gobernaciones y la mayoría absoluta en ambas cámaras. Después de casi dieciocho años de proscripción y de persecución, el peronismo volvía a demostrar que era la fuerza mayoritaria del país.

Sin embargo, el peronismo que ocupó el gobierno en mayo era una fuerza convulsionada por fuertes enfrentamientos internos, y a raíz de ello dependía absolutamente de la habilidad de su líder para mantenerse estable. La conducción del poderoso sector juvenil estaba constituida por jóvenes de menos de 25 años que, habiendo vivido

19. Incluso entre los jóvenes la aceptación era superior, llegando al 68% y 76% entre los respondientes de entre 18 y 24 años en Córdoba y Rosario, respectivamente (O'Donnell, 1982:465).

prácticamente toda su vida política en la clandestinidad, carecían de experiencia y formación política. Los grupos sindicales veían con creciente desconfianza las prácticas e ideas de estos nuevos actores que los despreciaban. A su vez, los viejos políticos peronistas que habían ocupado un rol secundario en los últimos veinte años se encontraban sin lugar entre los poderosos aparatos sindicales y las masivas organizaciones juveniles. En la cúspide organizativa, Perón seguía demostrando sus reflejos políticos pero no podía ocultar ya las limitaciones de su edad (tenía en ese entonces 77 años) y su deteriorada salud. Esta precariedad institucional fue aprovechada por un grupo marginal de ultraderecha que era conducido por la extraña figura de José López Rega, secretario personal y mucamo de Perón, que tenía gran influencia sobre su esposa Isabel.

La falta de experiencia de los sectores juveniles que equivocadamente se sentían los únicos dueños del regreso de Perón y del triunfo electoral fue hábilmente utilizada por López Rega, quien logró potenciar los enfrentamientos con el sindicalismo e, incluso, con el mismo Perón. Cámpora, cuyo gobierno estaba cercano a los grupos de la juventud, terminó por renunciar a la presidencia después de los dramáticos sucesos conocidos como la Masacre de Ezeiza. En dicha oportunidad, la movilización más grande de la historia argentina, que se había convocado para esperar el regreso definitivo de Perón al país, concluyó en un fuerte tiroteo realizado por los sectores de ultra derecha que controlaban la seguridad del palco sobre las masivas columnas de la JP para impedirles que ocuparan los espacios centrales del acto.<sup>20</sup> Tras la renuncia de Cámpora se convocaron a nuevas elecciones, que consagraron finalmente a Perón por tercera vez presidente con el 62% de los votos, casi triplicando el 24% de la fórmula de la UCR. En la fórmula, Perón fue acompañado por su mujer, Isabel.

Si bien la política económica diseñada por Perón, el Pacto Social, mostraba su eficacia, la dinámica del juego político interno del peronismo se tornaba cada vez más violenta e inmanejable para el mismo presidente electo. Así, pocos días después de la elección, grupos de izquierda cercanos a los Montoneros, o quizás ellos mismos, asesinaron a José Ignacio Rucci<sup>21</sup>, Secretario General de la CGT y uno de los artífices del regreso de Perón, lo cual significó una ruptura clara con el líder. Desde el Ministerio de Bienestar Social, López Rega continuó con su accionar terrorista de asesinar a militantes de la izquierda peronista y perseguir en general a todo aquel que simpatizara con esas ideas, a partir de la creación del grupo paraestatal alianza anticomunista argentina, conocido como la “Triple A”. En un contexto cada vez más *polarizado* fracasaron

20. Las estimaciones de la prensa, que nunca pudieron ser corroboradas por falta de investigación oficial, hablaban de 15 muertos y 365 heridos.

21. Si bien la organización nunca se atribuyó oficialmente el hecho y pareció incluso lamentarlo públicamente los días siguientes, lo cierto es que su asesinato fue reivindicado en las consignas cantadas masivamente en las movilizaciones juveniles. Algunas fuentes señalan que el hecho pudo haber sido realizado por las FAR, Fuerzas Armadas Revolucionarias, grupo guerrillero que estaba en proceso de fusionarse con Montoneros o por la Columna Sabino Navarro, disidente de la organización (Gillespie, 2008: 330-331).

los intentos de moderación impulsados por diversos referentes “institucionalistas” del peronismo y de la propia tendencia revolucionaria. Éstos pretendían evitar la ruptura definitiva, que terminaría por ocurrir en el acto del 1° de mayo de 1974, cuando las multitudinarias columnas de la JP abandonaron la Plaza de Mayo frente a un Perón que los acusó de “estúpidos e imberbes”.

Si bien el Presidente intentó moderar la situación pocos días después, el 12 de junio, en su último discurso público, su muerte, ocurrida el 1° de julio de ese mismo año, y la asunción de Isabel Perón le quitaron toda racionalidad al proceso, ya que se permitió que las actividades de los grupos ultraderechistas “paraestatales” de López Rega alcanzaran dimensiones inusitadas. A su vez, la organización Montoneros, frente a las continuas muertes de sus miembros, decidió pasar a la clandestinidad. Esto resultó en una profundización de su militarización y la pérdida del contacto permanente con su base militante. Por su parte la guerrilla no peronista, el ERP, que no había suspendido ni un día su accionar violento pese al retorno democrático, profundizó las acciones que ya venía realizando, como la toma de comisarías policiales y cuarteles militares.

En lo económico, el gobierno de Isabel Perón rápidamente terminó con el Pacto Social y en lo político profundizó la exclusión de todo sector que no fuese absolutamente “verticalista”. Manteniendo una política fuertemente represiva frente a la izquierda y aislándose de otros sectores, tanto del peronismo como de los otros partidos, el gobierno terminó incluso enfrentándose al sindicalismo peronista tras implementar una política económica ortodoxa cercana a las ideas de los grupos económicos más concentrados. Para complicar más el panorama, estas políticas no lograron frenar el descontrol de las principales variables económicas. Finalmente, después de la primera huelga general a un gobierno peronista y una importante movilización a Plaza de Mayo, el sindicalismo impuso la salida de López Rega del gobierno en 1975. Como se observa, buena parte de la competencia político-partidaria ocurría al interior del propio peronismo.

Los últimos meses del gobierno de Isabel Perón fueron caóticos. Su evidente incapacidad, sumada al progresivo deterioro de la situación económica y al crecimiento de las actividades violentas, tanto de las organizaciones guerrilleras como de los grupos de tareas paraestatales de la ultraderecha, apresuraron el regreso de unas Fuerzas Armadas ya totalmente subordinadas a las estrategias antisubversivas que se propagaban por la región desde el golpe de estado que había derribado a Salvador Allende en Chile. La mayoría de los actores políticos no logró acordar una salida y terminaron por ser meros espectadores de un drama que parecía tener final anunciado. Así, el 24 de marzo de 1976 el golpe militar abrió las puertas a la dictadura más sangrienta de la historia argentina, anulando nuevamente la competencia partidaria.

Esta dictadura asumió el control del gobierno en representación de las fuerzas armadas como institución. Desde el estado se puso en marcha una política represiva

de un nivel tan alto de crueldad y extensión que fue caracterizada como “terrorismo de estado”. Se perseguía el doble propósito de exterminar a la izquierda y de desestructurar las bases sociales de la “Argentina peronista”: las organizaciones sindicales y las industrias nacionales. Asimismo, en lo que fue una experiencia inédita en la historia argentina, la represión se realizó totalmente por fuera de la misma normativa de la dictadura y a través de procedimientos clandestinos y operaciones secretas. Ello dio como resultado decenas de miles de “desaparecidos” y secuestrados junto con otros miles que tuvieron que escapar al exilio o esconderse en su propio país, frente a un estado que negaba la existencia de todo esto y una Justicia maniatada que no quería ver lo que ocurría.

Si bien en los primeros años de la dictadura sólo los miembros de las organizaciones guerrilleras (rápidamente desarticuladas) y los familiares de las víctimas del terrorismo de estado se atrevieron a oponerse abiertamente, a partir del año 1979 algunos grupos sindicales y partidarios empezaron a movilizarse en contra del gobierno de facto. En ese año, el Partido Justicialista entregó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un documento denunciando las múltiples violaciones a los derechos humanos que ocurrían en el país. En 1981, el PJ, la UCR, el Partido Intransigente, la Democracia Cristiana y el Movimiento de Integración y Desarrollo formaron la “Multipartidaria”, una confluencia de los principales partidos políticos para influir sobre el gobierno militar en procura de una vuelta a la democracia. La Multipartidaria incluso elaboró documentos sobre distintas áreas de políticas públicas que todos los partidos se comprometían a defender.

En este contexto, y amparados por el evidente fracaso de una política económica liberal ortodoxa que generó un profundo proceso de endeudamiento externo, desindustrialización y vaciamiento de las empresas estatales, los sectores opositores desarrollaron actividades importantes a fines de 1981 y principios del año siguiente. En marzo de 1982 una huelga general convocada por la CGT terminó con una violenta represión en la Plaza de Mayo. La dictadura, consciente de su debilidad, intentó un “salto al vacío”, invadiendo las Islas Malvinas y buscando así acallar con un llamado al patriotismo los reclamos opositores. Si bien la mayoría de los integrantes de la Multipartidaria apoyó la invasión, no cesaron en su reclamo por la democratización del país.

La derrota en la guerra marcó el derrumbe del gobierno militar. Los partidos intensificaron su presión, especialmente los sectores que rechazaban cualquier posible amnistía. La dictadura tuvo que organizar desordenadamente su retirada y llamar a elecciones para finales del año siguiente, al tiempo que iban tomando estado público las aberraciones cometidas por el terrorismo de estado. De esta manera volvía a abrirse la competencia partidaria en la Argentina. La recuperación democrática generó un verdadero renacer del entusiasmo en los partidos, reflejado en la masiva participación política.<sup>22</sup>

22. La intensa campaña de afiliación política generó que, al cabo de pocos meses, el PJ contara con 3 millones de afiliados y la UCR con 1.4 millón. Asimismo, los actos de cierre de campaña de ambos partidos contaron con la presencia de casi un millón de personas, cifras rara vez alcanzadas en la historia argentina.

En esos años la durísima experiencia de la dictadura llevó a los actores a reconocer el valor de cuestiones tales como la tolerancia y la diversidad, que habían estado ausentes en todos los episodios democráticos anteriores. Temas como la democracia, el pluralismo, o los mismos derechos civiles dejaron de entenderse como meros medios para transformarse en verdaderos fines en sí mismos. A su vez, la valiente lucha de las organizaciones de derechos humanos durante los años más duros, especialmente las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, rindió sus frutos y el “Nunca Más” a los golpes militares y al terrorismo de estado se inscribió fuertemente en la conciencia colectiva.

El sistema partidario del período democrático que se inició en 1983 mostró una radical diferencia en sus aspectos centrales con los períodos previos. En primer lugar, la distancia ideológica se redujo notablemente y el sistema perdió su condición de polarizado para comportarse de acuerdo con las características usuales de los *sistemas moderados*: competencia centrípeta (hacia el centro en vez de hacia los extremos), ausencia de partidos antisistema, escasa distancia ideológica entre los partidos, etcétera. En segundo lugar, el sistema se volvió más complejo en tanto ya no hubo una sola dimensión de conflicto que sobreimpusiera una lógica a todas las demás. Asimismo el número efectivo de partidos cambió cualitativamente al surgir “terceros” partidos importantes, e incluso uno de ellos, el Frente Grande/FREPASO, llegó a desplazar a un inesperado tercer lugar a la UCR, uno de los dos partidos históricos, en 1995.

Los resultados de las elecciones de 1983 constituyeron una sorpresa para los analistas, al obtener la victoria el candidato de la UCR, Raúl Alfonsín. Con el 52% de los votos, un discurso de centroizquierda y una posición muy dura con respecto a los militares, derrotó por primera vez en la historia en elecciones libres al justicialismo, que obtuvo sólo un 40%. Alfonsín se convirtió así en el primer radical que desde 1928 llegaba al gobierno democráticamente, en elecciones plenamente libres y competitivas.

Como producto de su derrota electoral, se inició en el peronismo un proceso de disputa interna y transformación política, conocido como “la Renovación Peronista”, que en medio de fuertes debates produjo una serie de cambios que condujeron a su *institucionalización* como partido político. El conflicto interno se dio entre el sector “ortodoxo” –cercano a los líderes del sindicalismo tradicional y acusado por sus rivales de ser el causante de la derrota de 1983– y el grupo llamado “renovador”. La disputa no fue estrictamente un proceso de lucha ideológica sino un intento por “renovar” las formas organizativas del PJ, haciendo de él un partido con un formato organizativo más cercano al de otras fuerzas<sup>23</sup> y alejándolo de la influencia de las cúpulas sindicales. Sin embargo, la misma mutación significaba implícitamente un

23. Levitsky (2003) define al peronismo como un *partido informal de masas*, destacando que, como los partidos burocráticos de masas europeos, cuenta con una vasta red de agrupaciones territoriales que lo integran, pero que éstas no están organizadas burocráticamente en una estructura piramidal institucionalizada.

reconocimiento de las instituciones formales de la democracia como elementos valiosos e importantes de la disputa política.

La UCR en el gobierno respetó su promesa de no amnistiar a los miembros de la dictadura, e impulsó el histórico Juicio a las Juntas Militares que concluyó con la condena a los líderes del proceso militar.<sup>24</sup> En el plano económico, Alfonsín adoptó inicialmente medidas heterodoxas que buscaban elevar la demanda agregada mediante el crecimiento de los salarios; sin embargo, en 1985 debió aplicar una política más ortodoxa (conocida como “Plan Austral”) para contener la inflación, el crecimiento del déficit fiscal y de la deuda externa. Pese al éxito inicial de este plan, un rebrote inflacionario condujo a una intensificación de las medidas ortodoxas con el “Plan Primavera” de 1988, que tampoco pudo evitar la crisis hiperinflacionaria posterior.

En el plano político y discursivo, Alfonsín pareció retomar algunos de los elementos de las configuraciones partidarias previas. Alfonsín señaló la conformación de lo que él llamaba “el tercer movimiento histórico”, heredero del yrigoyenismo y del peronismo. El peso de la historia pareció retornar cuando desde la presidencia empezó a hablarse de la necesidad de reformar la Constitución Nacional, a los fines de posibilitar la reelección del primer mandatario.<sup>25</sup>

Parecía por entonces que los partidos argentinos eran presa del histórico *bipartidismo predominante* más allá de las intenciones de los actores. Pero un hecho coyuntural frustró definitivamente los sueños de grandeza del naciente alfonsinismo, ya que sorpresivamente el peronismo ganó con el 43% las elecciones de renovación parlamentaria y las de gobernadores de 1987, al tiempo que logró colocar al renovador Antonio Cafiero al frente de la gobernación de la provincia de Buenos Aires, el estado más importante del país. Este hecho dejó en claro que la nueva configuración partidaria –un *bipartidismo* tradicional, con dos opciones más o menos próximas que disputan el centro del electorado y con posibilidad real de alternancia– había llegado para quedarse y no era un simple interregno entre dos “movimientos históricos”. De todas maneras, el bipartidismo entre radicales y peronistas, y la existencia de un gobierno de un solo partido, indicaba el carácter cerrado y predecible de la competencia partidaria.

La culminación del proceso de renovación del PJ llegó en 1988, cuando el partido eligió por votación directa de sus afiliados al candidato presidencial. Los resultados

24. Ante la creciente presión militar, Alfonsín propuso en 1986 la Ley de Punto Final, cuya aprobación por el Congreso detuvo los procesos judiciales todavía en marcha. En el mismo sentido, tras nuevos levantamientos militares, en 1987 se sancionó la Ley de Obediencia Debida, que eximía a los militares por debajo del grado de coronel de los delitos cometidos durante la dictadura. Ambas leyes fueron anuladas en el año 2003, reabriendo las puertas para el juzgamiento de los represores.

25. Estos objetivos cobraron impulso ante el éxito inicial del Plan Austral y tras las elecciones de renovación legislativa de 1985, donde la UCR se impuso con el 42% de los votos sobre un peronismo dividido, cuyas distintas facciones alcanzaron el 34%.

fueron una nueva sorpresa en el escenario político argentino: Cafiero fue derrotado por el gobernador de la pequeña provincia de La Rioja, Carlos Menem, quien a pesar de haber sido parte de la renovación contó con el apoyo de los sectores ortodoxos.<sup>26</sup>

Los distintos sectores del PJ se reacomodaron a la nueva situación y sin demasiado sobresalto acompañaron la campaña electoral de Menem, quien en mayo de 1989 derrotó al candidato radical, Eduardo Angeloz.<sup>27</sup> La gravísima situación económica por la que atravesaba el país, sumergido en una profunda crisis hiperinflacionaria no exenta de episodios de ingobernabilidad, llevó a que se adelantara la asunción del nuevo presidente.

Apenas electo, el nuevo presidente dio claras muestras de que pensaba romper con los postulados históricos del peronismo. En términos económicos inició el ajuste estructural de la economía y el estado que la derecha reclamaba desde hacía varios años. La apertura económica, la desregulación y la privatización de las empresas públicas fueron las claves del nuevo modelo. Los cambios en la política económica estuvieron acompañados por giros igualmente fuertes en política exterior –con su alineamiento automático con los Estados Unidos–, en el tema de los derechos humanos –indultando a los principales responsables del terrorismo de estado– y en la relación con diversos referentes del antiperonismo histórico.

Impulsado por la estabilización de la economía, el PJ no tuvo dificultades para ganar las dos siguientes elecciones de renovación parlamentaria en 1991 y 1993, con cifras superiores al 40% de los votos.<sup>28</sup> Mientras tanto, la UCR parecía no haberse recuperado del caótico final de su paso por el gobierno y, mientras algunos sectores llevaban adelante una fuerte oposición, otros, los que gobernaban estados provinciales, jugaban a mantener relaciones privilegiadas con el oficialismo. En este contexto, la fuerte ofensiva reeleccionista de Menem encontró a una UCR dividida y debilitada, que terminó accediendo a la presión oficial a cambio de determinadas reformas institucionales que la beneficiaban, como la elección de un tercer senador por provincia y la elección directa del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El acuerdo bipartidista que llevó a la reforma constitucional de 1994 –conocido como el Pacto de Olivos– tuvo una consecuencia importante en el sistema partidario: dejar un espacio vacante que fue ocupado por un nuevo partido, el Frente Grande

26. En la interna votó alrededor del 40% del padrón partidario, obteniendo Menem el 53% de los votos frente al 46% de Cafiero.

27. Menem alcanzó el 48% de los votos, frente al 37% logrado por Angeloz. En esta elección irrumpió una tercera fuerza de alcance nacional: la derechista Unión del Centro Democrático (UCeDé), cuyo candidato Álvaro Alsogaray obtuvo casi el 7% de los sufragios.

28. En 1991, el peronismo logró el 40% de los votos frente al 29% de la UCR y el 5% de la UCeDé. Las fuerzas provinciales sumaron un elevado 17% de los sufragios. En 1993 el PJ creció al 42%, la UCR logró el 30% y las fuerzas provinciales sumaron un 14%.

(FG),<sup>29</sup> que en las elecciones presidenciales de 1995 formó, junto a nuevos desprendimientos del peronismo y a los tradicionales partidos socialistas, una coalición electoral denominada Frente País Solidario (FREPASO) que alcanzó el segundo lugar y desplazó por primera vez en la historia a la UCR al tercer puesto.

Menem obtuvo cómodamente su reelección con el 49% de los votos, seguido por el FG-FREPASO que alcanzó el 28% y la UCR que sólo obtuvo un 16%. Así la estructura de la competencia partidaria comenzaba a perder el carácter cerrado y predecible que había mostrado históricamente.<sup>30</sup>

Durante un tiempo, el sistema pareció comportarse como un *pluripartidismo predominante* en el que el juego de suma cero por los votos opositores del que participaban radicales y frentistas aseguraba la victoria al PJ. Sin embargo, en 1997 un nuevo acuerdo –esta vez entre la UCR y el FG-FREPASO– produjo la conformación de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, que se impuso en las elecciones legislativas de ese año provocándole al peronismo su primera derrota estando en el gobierno.<sup>31</sup>

Entre 1997 y 1999 el PJ y la Alianza UCR-FREPASO definieron sus candidatos para la elección presidencial. Estos últimos a través de una elección primaria abierta que le dio el triunfo al postulante radical.<sup>32</sup> Por el contrario, en el peronismo los intentos re-reeleccionistas de Menem, que buscaba una nueva reforma constitucional que lo habilitara a un nuevo mandato, se enfrentaron a la dura oposición de amplios sectores que nunca habían terminado de aceptar completamente las transformaciones políticas e ideológicas del menemismo. El fracaso de Menem terminó posibilitando la candidatura de Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia de Buenos Aires. De esta manera las elecciones presidenciales fueron ganadas por la fórmula de la Alianza con el 48% frente a un candidato peronista que no contó con el apoyo del oficialismo nacional y obtuvo el 38%.

El 10 de diciembre de 1999 un presidente peronista le entregó, por primera vez en la historia, la banda presidencial a uno de otro partido, iniciándose una nueva etapa política en la que el gobierno no era de un partido sino de una coalición. El radical

29. Formado en 1993 por sectores provenientes del PJ –que habían abandonado el partido tras el indulto a los responsables del terrorismo de estado– y de la izquierda tradicional, este partido canalizó la oposición al pacto y obtuvo una importante votación en la elección de los convencionales constituyentes de 1994.

30. Las transformaciones identitarias y discursivas que vivió el justicialismo durante el gobierno neoliberal de Menem (Martuccelli y Svampa, 1997) debilitaron el clivaje peronismo/antiperonismo, abriendo el sistema a nuevas dimensiones del conflicto. El crecimiento del FG se debió, en buena medida, a la activación de un *clivaje* basado en temas republicanos de honestidad/corrupción en la gestión.

31. La Alianza se presentó como tal en la mayoría de los distritos, obteniendo con esa denominación el 35% de los votos; a su vez, la UCR sumó 9% y el Frepaso 3% en los distritos donde no se concretó la coalición, totalizando en conjunto un 47%. El PJ obtuvo el 36%.

32. En una interna donde votaron alrededor de 2.4 millones de personas, Fernando De la Rúa obtuvo el 63% de los votos frente al 37% de Graciela Fernández Meijide.

Fernando De la Rúa fue electo acompañado por Carlos Álvarez, líder del FG. La existencia de un gobierno de coalición implicaba nuevos cambios para la estructura de la competencia partidaria.

La experiencia del primer gobierno de coalición de la Argentina fue mucho peor de lo que podían suponer incluso sus detractores. Así las diferencias internas fueron acrecentándose entre el presidente y su grupo más cercano (de un fuerte sesgo conservador y pro-mercado), por un lado, y el vicepresidente junto a su partido y amplios sectores de la estructura de la UCR, por el otro. Las ortodoxas decisiones tomadas en la economía, que buscaban controlar el creciente déficit presupuestario, acrecentaron la recesión que vivía el país desde el año 1997 y contrariaron las promesas electorales de la Alianza. A su vez, en el plano de la política institucional, De la Rúa no mostró una fuerte decisión para terminar con las prácticas políticas que habían caracterizado la gestión de Menem, llegando incluso a desautorizar al vicepresidente en su esfuerzo por revelar las sospechas de corrupción en el Senado en la votación de una ley que afectaba fuertemente los derechos de los trabajadores.

Un cambio de gabinete, que promovió a figuras consideradas responsables del episodio de corrupción en el Senado, culminó con la renuncia de Álvarez a la vicepresidencia a fines de 2000, dejando herida de muerte a la coalición triunfadora apenas doce meses atrás. De ahí en más, De la Rúa reforzó un estilo de gestión que contrastaba su falta de decisión política con la búsqueda discursiva de reforzar su autoridad imponiéndola sólo sobre su propia coalición.

La debilidad política, sumada a la acentuación de la recesión económica, llevó a que en las elecciones de renovación parlamentaria de 2001, el oficialismo sufriera una amplia derrota electoral que se potenció por la gran cantidad de ciudadanos que expresaron su malestar con la política, tanto no participando del comicio, como votando en blanco o anulando el voto, en lo que fue popularmente conocido como el “voto bronca”.<sup>33</sup> El intento de desconocer la derrota sufrida por parte del presidente lo condujo a un mayor aislamiento que, asociado a los constantes errores de la conducción económica, ocasionó una serie de revueltas, saqueos y gigantescas movilizaciones que llevaron a De la Rúa a renunciar a fines de ese mismo año, en medio de una violenta represión policial que ocasionó decenas de muertos.

La Asamblea Legislativa, compuesta por los miembros de las dos cámaras, eligió a un gobernador peronista de una pequeña provincia como presidente interino. Adolfo Rodríguez Saá ocupó el cargo apenas una semana, viéndose forzado a renunciar luego de perder el apoyo del resto de los gobernadores del PJ y sufrir una fuerte movilización en su contra. En ese breve plazo, sin embargo, decidió el no

33. En las elecciones de 2001, el voto negativo (en blanco o nulo) alcanzó al 21% de quienes concurrieron a las urnas. Excluyendo estos votos, considerando sólo los sufragios positivos, el PJ logró el 37% frente al 23% de la Alianza. El ARI, una nueva fuerza, logró el 7%.

pago de la gigantesca deuda externa que asfixiaba a la economía del país. Una nueva Asamblea Legislativa designó a principios de 2002 a Eduardo Duhalde como nuevo presidente para completar el mandato hasta el año 2003. Lo más llamativo de esta elección fue que contó con el respaldo del PJ, la UCR y sectores del FG, conformándose así una amplia *coalición parlamentaria* que se reflejó, incluso, en el gabinete nacional.

La *fragmentación* de los partidos seguía profundizándose y el mismo peronismo se había convertido en un sello vacío que ocultaba la existencia de tantos PJ como peronistas gobernaban provincias. Así, Duhalde, con un gabinete compuesto casi íntegramente por bonaerenses, tuvo que afrontar la oposición explícita o implícita del resto de los mandatarios de su partido. A su vez la UCR, de la cual ya se había desprendido la diputada Elisa Carrió, formando el ARI (Alternativa por una República de Iguales), sufrió la salida de Ricardo López Murphy, un importante dirigente de la derecha del partido. El FG, tras el retiro de su líder, se fracturó en varios pedazos. El sistema partidario se encontraba en una situación de extrema *fragmentación y volatilidad*.

Duhalde, sin bien se había fortalecido por el correcto manejo de la crisis, carecía de un candidato propio y tuvo que terminar apoyando a Néstor Kirchner, gobernador peronista de la provincia de Santa Cruz, que había sido parte de la tendencia revolucionaria en los años setenta y en los noventa se había mantenido distante del menemismo. Si bien los tradicionales apoyos del presidente –básicamente el poderoso aparato partidario del justicialismo bonaerense– miraban con desconfianza a un candidato que hasta entonces sólo era apoyado por dirigentes marginales, el miedo al retorno de Menem terminó por encolumnarlos detrás del candidato oficial.

Al concluir el mandato de Duhalde, el sistema partidario vivió una nueva transformación con la fractura del peronismo, que se consagró en un congreso partidario que suspendió las elecciones internas y autorizó a los distintos precandidatos a presentarse por fuera del partido, mediante frentes electorales armados al efecto: Carlos Menem (Frente de la Lealtad), Néstor Kirchner (Frente para la Victoria) y Adolfo Rodríguez Saá (Frente Movimiento Nacional y Popular). Paralelamente, la UCR, si bien realizó sus elecciones internas reglamentarias, no pudo impedir que dos ex miembros del partido, Carrió y López Murphy, se presentaran por fuera de la estructura partidaria. El FG no se pronunció por un candidato único y convocó a votar por Carrió o por Kirchner.

Así, el país se preparaba para las elecciones más inciertas y competitivas de su historia; cinco candidatos pelearían por lograr ubicarse en los dos primeros puestos para luego disputar la segunda vuelta. El largo proceso de deslegitimación que había sufrido la política en los años noventa y la profunda crisis de 2001 habían desarmado los principales partidos y generado una *estructura de competencia abierta e impredecible*.

Cada uno de los tres candidatos peronistas reflejaba tradiciones partidarias antagónicas; Kirchner la izquierda del peronismo, Menem la derecha aliada el conservadurismo, y Rodríguez Saá una especie de caricatura del populismo tradicional. En cuanto a los no peronistas, López Murphy expresaba la centroderecha liberal y Carrió el centroizquierda progresista.

Menem se impuso con el 24% seguido por Kirchner que logró el 22%. Un sorpresivo tercer lugar obtuvo López Murphy con el 16,3%. Detrás de él salieron Rodríguez Saá con el 14%, Carrió con el 14% y muy lejos el candidato oficial de la UCR, Leopoldo Moreau, que con el 2% consiguió el peor resultado de sus más de cien años de historia. La distribución geográfica de las preferencias electorales, a su vez, evidenció una pronunciada *territorialización* (Calvo y Escolar, 2005) o *desnacionalización* de la competencia partidaria: cada candidato tuvo marcadas fortalezas y debilidades en distintas zonas del país, según cuál fuera su vínculo con las ramas provinciales de cada partido.

De esta manera Menem y Kirchner se prepararon para afrontar la segunda vuelta. Rápidamente Carrió llamó a apoyar críticamente a Kirchner; López Murphy no se pronunció a favor de ninguno, acusando a ambos de ser parte de la interna peronista, y Rodríguez Saá pareció acercarse a Menem. Sin embargo, los sondeos empezaron a reflejar uniformemente que Kirchner aplastaría 80 a 20 a Menem, quien no sólo no obtenía nuevos votos sino que parecía perder parte de los propios. El hartazgo social con los diez años de menemismo y la convicción popular de que la crisis económica era la herencia de las políticas neoliberales del ex presidente sellaron la suerte del riojano, que terminó retirándose de la elección por la presión de sus propios seguidores.

Kirchner asumió en mayo de 2003 con un gabinete conformado por peronistas cercanos a él o a Duhalde y ex frentistas. Rápidamente desmintió las versiones que –dada su escasa legitimidad electoral originaria y el apoyo provisto por Duhalde– preanunciaban un presidente débil. Por el contrario, mostró una firme decisión de gobernar en el sentido contrario a lo realizado en la década anterior, tanto en su relación con los acreedores externos, las empresas de servicios multinacionales o los militares acusados del terrorismo de estado. Así, mediante un discurso que se centraba en la recuperación de la voluntad política y el cuestionamiento explícito a las restricciones del accionar estatal que había planteado el neoliberalismo en los noventa, Kirchner logró rápidamente un mayoritario apoyo social que se expresó en todos los sondeos.

El apoyo social, sumado a la importante adhesión al interior del PJ, que más allá de su desestructuración continuaba siendo el principal espacio político del país, le permitieron a Kirchner una cómoda victoria en las elecciones de renovación parlamentaria de 2005, derrotando incluso a la fórmula apoyada por el ex presidente Duhalde en la provincia de Buenos Aires. Aproximadamente las listas oficialistas obtuvieron el 40%, seguidas por los radicales (15%), peronistas opositores (9%) y el ARI (7%).

Para las elecciones presidenciales de 2007, Kirchner articuló una amplia coalición, llamada la Concertación, en la que sumó a la mayoría del peronismo, sectores

importantes de la UCR (incluyendo sus cinco gobernadores y principales intendentes) y del centroizquierda que habían roto con el ARI de Carrió o provenían del FG o del PS. Esto ampliaba aún más el carácter *abierto e impredecible* del sistema partidario, en relación al tradicional bipartidismo peronista-radical de comienzos de la democracia. Contra los pronósticos de la mayoría de los analistas, Kirchner no buscó su reelección, acompañando la candidatura de su esposa, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, quien se había destacado como una fuerte opositora a los gobiernos de Menem y la Alianza. La UCR, por su parte, decidió acompañar la candidatura del ex ministro de Economía de Duhalde y Kirchner, Roberto Lavagna, un peronista que contaba con un amplio prestigio por su manejo de la crisis económica. El ARI, tras sufrir una serie de conflictos internos, constituyó una alianza, la Coalición Cívica, con algunas figuras del centroderecha y presentó una fórmula común con el PS. Desde la centroderecha, López Murphy no pudo capitalizar el fortalecimiento que ese espacio había alcanzado cuando, meses atrás, Mauricio Macri obtuviera el triunfo en la Ciudad de Buenos Aires.

Los resultados electorales dieron el triunfo al oficialista Frente para la Victoria con el 45%, seguido muy lejos por Carrió (23%) y Lavagna (17%). Así, por primera vez en la historia argentina una mujer asumió el 10 de diciembre de 2007 como Presidenta de la Nación.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner continuó y profundizó el rumbo político iniciado por la gestión anterior. Así impulsó la recuperación del rol del Estado y la política en temáticas centrales de la sociedad como la regulación de los medios de comunicación audiovisual y la recuperación para al sector público del manejo de los recursos previsionales que habían sido privatizados en la década del 90. A su vez, y en relación a varias de las temáticas estudiadas en este manual, envió al Congreso un proyecto de ley de reforma política tendiente a fortalecer a los partidos.

Al momento de publicar este libro podemos decir que nuestro sistema de partidos continúa en un estado de profunda desestructuración. Tanto el PJ como la UCR integraron en los últimos comicios presidenciales coaliciones que los excedieron y, por primera vez desde 1916, ninguno de ambos sellos partidarios pudo ser encontrado por los votantes en el cuarto oscuro. Asimismo, existió una proliferación de diversas conductas claramente anómalas por parte de los principales partidos, que expresaron con claridad la debilidad que éstos tenían y que contribuyeron asimismo a acentuarla.<sup>34</sup> A

34. Nos referimos a las conductas que se popularizaron con el nombre de listas “colectoras” (boletas con distintos candidatos y sellos partidarios compitiendo entre sí en el orden municipal o provincial pero que llevan los mismos candidatos en el orden superior, provincial o nacional) y de listas “espejo” (boletas que compiten en el mismo orden con los mismos candidatos pero distintos sellos partidarios).

su vez, en 2009 se alcanzó la cantidad de 656 partidos con personería jurídica, lo que constituye probablemente un récord mundial y manifiesta la enorme fragmentación y fragilidad del sistema.

Estas tendencias se expresaron con contundencia en las elecciones de renovación parlamentaria de 2009. En ellas, diversos grupos y actores abandonaron la coalición oficialista como consecuencia de la elevada polarización social ocasionada tras una disputa que durante 2008 enfrentó al gobierno con los empresarios rurales en relación a los derechos de exportación a la soja. A pesar de esta situación y de que los comicios tuvieron lugar en el momento más fuerte de la crisis económica internacional que asoló al mundo, el oficialismo logró imponerse a nivel nacional, aunque por un margen estrecho. Los resultados electorales, y los cambios en las siglas partidarias, demuestran la dispersión del sistema. El oficialismo (PJ y distintos aliados provinciales) logró el 31% de los votos, el Acuerdo Cívico y Social (alianza entre la UCR, la CC de Carrió, el PS y otros partidos menores, incluyendo a sectores del radicalismo que habían formado parte del oficialismo meses antes) el 28%, Unión-PRO el 17%, diversos peronismos provinciales que se presentaron por fuera del oficialismo el 7%, y poco más del 10% para una diversidad de fuerzas provinciales de centroizquierda y centroderecha.<sup>35</sup>

La composición del Congreso constituido a fin de 2009 traduce e incluso exacerba esta fragmentación. Apenas producida la renovación legislativa, 34 bloques existen en la Cámara de Diputados y 24 en la Cámara de Senadores, cifras difícilmente igualables a nivel mundial y que posiblemente se amplíen a medida que transcurran los mandatos de los nuevos legisladores. Si a ello sumamos las decenas de diputados electos en listas oficialistas que luego integraron bloques opositores, o la situación de otros tantos legisladores que oscilan entre oficialismo y oposición en cada tema, concluimos que la fluidez y desestructuración del sistema partidario son muy elevadas. Se mantiene asimismo una alta territorialización de la competencia política, que combina en algunas provincias la existencia de fuertes partidos distritales cercanos al modelo de partidos de masas, con la presencia en otras provincias de liderazgos mediáticos propios del modelo de partido profesional-electoral, como el PRO de Macri y la Coalición Cívica de Carrió. En definitiva, lo que existe es una dinámica de competencia que parece aún lejos de encontrar un nuevo punto de equilibrio.

35. Ratificando el carácter poco estructurado del sistema partidario, estas cifras surgen de una definición previa de qué sellos electorales integran un mismo "partido". Esto es así dado que varios partidos se han presentado en muchos distritos bajo etiquetas distintas, en algunos casos como oficialistas y en otros como opositores, o con alianzas muy disímiles según la provincia.

VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Estructura de la competencia partidaria en cada período democrático

<b>Período</b>	<b>Elección</b>	<b>Ganador</b>	<b>Resultado del ganador</b>	<b>Gobierno</b>
1916-1930	1916	UCR	48,00%	UCR (sola)
	1922	UCR	55%	UCR (sola)
	1928	UCR	67%	UCR (sola)
1946-1955	1946	Peronismo (Partido Laborista + UCR Junta Renovadora)	52%	Peronismo (solo)
	1951	Peronismo	62%	Peronismo (solo)
1973-1974	Mar. 1973	Peronismo	50%	Peronismo (solo)
	Sept. 1973	Peronismo (PJ + aliados menores)	62%	Peronismo (solo)
1983-hoy	1983	UCR	51,75%	UCR (sola)
	1989	PJ	47,89%	PJ (solo)
	1995	PJ	49,89%	PJ (solo)
	1999	UCR-FREPASO	48,37%	Coalición UCR-FREPASO
	2002	PJ	Designación parlamentaria	PJ con apoyo parlamentario y ministerial de UCR y sectores del FREPASO
	2003	Frente para la Victoria	22,4% *	Frente para la Victoria – PJ y sectores ex FREPASO
	2007	Frente para la Victoria	45,30%	Frente para la Victoria – PJ y sectores de la UCR, ex FREPASO, ex ARI y PS

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, República Argentina.

Notas:

\* El candidato Carlos Menem decidió no presentarse a la segunda vuelta, por lo que, por aplicación del art. 155 del Código Electoral Nacional (Ley N°19.945), resultó electo el segundo candidato más votado, Néstor Kirchner.

## Para seguir leyendo...

La literatura sobre este tema se divide entre los estudios que se centran en los sistemas de partidos y aquellos que analizan las organizaciones partidarias. Entre estos últimos, los trabajos de Robert Michels, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (1991 [1911]), y de Max Weber, *Economía y Sociedad* y *La política como vocación*, son las obras clásicas de la disciplina. En buena medida, los primeros trabajos de ciencia política corresponden a estos autores y a esta temática, luego continuada por Maurice Duverger en *Los partidos políticos* (1996 [1951]), Otto Kirchheimer en *El camino hacia el partido de todo el mundo* (1989 [1968]) y Angelo Panebianco en *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos* (1990), quienes han formulado aportes significativos sobre los partidos de notables, los partidos de masas, los partidos “atrapa todo” y sus modos de funcionamiento interno.

El libro *Los partidos políticos en las democracias occidentales* (1986), de Klaus Von Beyme, enlaza esta literatura sobre los partidos en tanto organizaciones con los textos que estudian a los sistemas partidarios como pautas de interacción y competencia entre los partidos. Textos clásicos sobre esta cuestión son *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales* (1992 [1967]), de Seymour Lipset y Stein Rokkan, quienes analizan los orígenes de la dinámica partidaria a partir de distintos clivajes que ocurren en la sociedad, y *Partidos y Sistemas de Partidos* (1987 [1976]), de Giovanni Sartori, donde se presenta una tipología de los sistemas de partidos que ha tenido una importante repercusión en la literatura especializada. Finalmente, una revisión actualizada de los principales trabajos actuales sobre partidos y sistemas de partidos puede hallarse en *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos* (2007), reciente compilación de José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz.

En la Argentina, Torcuato Di Tella es un autor fundamental en materia de partidos políticos, principalmente en sus textos *Los partidos políticos. Teoría y análisis comparativo* (1998), donde expone su hipótesis sobre una eventual transformación del sistema partidario en torno al eje izquierda/derecha, e *Historia de los partidos políticos en América Latina* (1993). Asimismo, en la compilación *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (2002), de Juan Manuel Abal Medina y Marcelo Cavarozzi, se presentan diferentes trabajos que analizan las transformaciones de la política partidaria en América Latina en las últimas décadas.



## CONCLUSIÓN

A lo largo de este libro hemos recorrido distintos ejes que conforman los estudios contemporáneos de ciencia política. En primer lugar, delineamos qué define a “la política” y reconstruimos el camino que transitó la ciencia política en su búsqueda de comprender y explicar más rigurosamente los fenómenos políticos. En los capítulos siguientes, nos abocamos a los principales objetos de estudio de la ciencia política: el estado, la democracia, los sistemas de gobierno, los sistemas electorales y los partidos políticos. En cada uno de los capítulos definimos los conceptos centrales, analizamos las principales hipótesis existentes y concluimos presentando el desarrollo de cada fenómeno bajo estudio en la realidad argentina.

El capítulo I se centró en la evolución de la ciencia política, incluyendo los aportes de la filosofía normativa, la administración pública y las relaciones internacionales, pero focalizándose principalmente en el área de la política comparada. Desde los estudios con una fuerte impronta histórica, jurídica y filosófica que caracterizaron a la etapa precientífica de la disciplina, llegamos a un presente con un fuerte resurgimiento de las instituciones como objeto de estudio y a una virtual preeminencia de la lógica formal y de las metodologías cuantitativas, muchas de ellas importadas de la economía. En el tránsito entre ambos momentos, la revolución conductista en la década del '60 implicó un punto de inflexión en la disciplina, mediante una apuesta por un mayor rigor en la elaboración de hipótesis y en su contrastación empírica. La ciencia política en Argentina hizo un recorrido similar al ocurrido a nivel internacional, aunque con mayores quiebres en su desarrollo ocasionados por las interrupciones institucionales de los golpes de estado. Esto hizo que la disciplina en el ámbito nacional debiera enfrentarse a mayores desafíos, vinculados centralmente al desconocimiento que existe sobre la misma.

El capítulo II se enfocó en uno de los objetos de estudio fundamentales de la ciencia política: el estado. Éste constituye la principal institución proveedora de bienes públicos, aquellos cuya consecución caracteriza a la actividad política. Max Weber ha sido uno de los principales teóricos del estado, no sólo generando una definición que ha sido extensamente utilizada (la que define al estado como una asociación de dominación que reclama el monopolio legítimo del uso de la coerción física sobre un territorio

determinado) sino también analizando el proceso de formación del estado moderno y desarrollando una minuciosa descripción del instrumento que caracteriza a su forma de dominación racional-legal: el cuerpo administrativo burocrático que guía sus acciones en base a normas. Pero tal como hemos afirmado en este capítulo, el estado no es sólo un conjunto de burocracias sino también un conjunto de relaciones sociales. A lo largo de la historia, desde el surgimiento del estado moderno, se han desarrollado distintas formas estatales de regulación de las relaciones sociales. Entre ellas, la que ha generado un cambio sustancial en la concepción de las mismas ha sido el estado de bienestar que, consolidado luego de la crisis del '30, sufrió los fuertes golpes de las reformas neoliberales a partir de la década del '70 y actualmente busca reacomodarse dentro del nuevo contexto de globalización económico-financiera.

El capítulo III y el capítulo IV se ocuparon de la democracia, aunque desde distintas perspectivas. El capítulo III lo hace centrándose en el mecanismo de representación que caracteriza a las democracias del mundo moderno en oposición a las de la antigüedad, centradas en la participación directa de los ciudadanos en la *polis*. La representación buscó precisamente separar al pueblo de la toma de decisiones, aunque distintos instrumentos (como las elecciones y los partidos políticos) han permitido reducir esa tensión entre democracia y representación. Dichos instrumentos han mutado en sus formas, provocando en consecuencia cambios en las formas de representación, que hemos sintetizado en los llamados modelo parlamentario, modelo de masas y modelo electoral. En la actualidad, en momentos en que el alto nivel de aceptación de la democracia se contrapone al bajo nivel de aceptación del funcionamiento concreto de sus instituciones, este mecanismo se encuentra ante el desafío de fortalecer la relación entre representantes y representados en una sociedad que ya no cuenta con los colectivos sociales aglutinadores y generadores de identidad que caracterizaron a la sociedad industrial.

El capítulo IV aborda el tema de la democracia desde una perspectiva de las instituciones específicas que distribuyen el poder al interior del estado. La organización horizontal del poder define a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, que dan lugar a tres tipos de regímenes políticos democráticos: el parlamentarista, el presidencialista y el semi-presidencialista. La organización vertical del poder, por su parte, alude a las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, que dan lugar a otros dos tipos de regímenes políticos democráticos: el federal y el unitario. En este capítulo se han presentado los principales debates que se han desarrollado en la política comparada en torno a qué tipo de organización del poder, tanto vertical como horizontal, es más favorable para la estabilidad de la democracia y para el desarrollo de las naciones. Lo que observamos, en definitiva, es una convicción de que las instituciones de gobierno indudablemente tienen un impacto en los resultados políticos, pero que su análisis debe ser acompañado por el estudio de otras variables y otros procesos sociales.

El capítulo V trata sobre las reglas que ordenan la toma de decisiones, en particular sobre los sistemas electorales que convierten las preferencias ciudadanas en bancas y cargos públicos. Presentamos la evolución de las reglas electorales desde tiempos antiguos, centrándonos en el análisis de los actuales sistemas mayoritarios y de representación proporcional, así como en sus consecuencias para la democracia y los sistemas partidarios. Lo que observamos es que las reglas electorales no son neutrales y no se limitan simplemente a “traducir” los votos en bancas; por el contrario, las normas electorales condicionan a los actores políticos (tanto a los votantes como a los dirigentes) e impactan sobre la distribución de cargos entre los distintos candidatos. Por lo tanto, su estudio constituye un elemento central de la ciencia política contemporánea. Y, también, de las preocupaciones de los actores de la política.

Esos actores están generalmente organizados en partidos políticos, sobre los cuales gira precisamente el capítulo VI. Existen centenares de definiciones posibles de “partido”, las cuales se analizan en el texto, pero aquí hemos optado por entenderlos como organizaciones que buscan influir en el estado, generalmente ocupando posiciones de gobierno a través de la competencia electoral o algún otro tipo de sustento popular. A partir de allí abordamos la cuestión de la organización partidaria, y su evolución a lo largo de los siglos XIX y XX. A su vez, este capítulo estudia los sistemas de partido (es decir, las pautas de interacción que se desarrollan entre los partidos políticos), tanto en sus determinantes como en sus características fundamentales. Junto a las instituciones gubernamentales, los partidos y los sistemas de partidos constituyen elementos centrales para comprender el funcionamiento real de la política.

El recorrido a través de estos distintos capítulos nos permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, es posible observar que el conocimiento político ha ido abandonando el sesgo eurocéntrico y formalista de sus comienzos. Hace menos de un siglo, todo el conocimiento sobre el funcionamiento de los sistemas políticos se limitaba a algunos pocos casos de Europa Occidental y América del Norte, basados principalmente en el análisis de sus textos constitucionales. Hoy, todas las regiones del mundo concitan el interés de la ciencia política, se han multiplicado los datos existentes y se han desarrollado metodologías más ricas para analizarlos. Este libro busca reflejar tal crecimiento. Estudios fundamentales para una mejor comprensión de la política, como el de Maurice Duverger sobre sistemas electorales, el de Arend Lijphart sobre distintos modelos de democracia o el de Seymour Lipset y Stein Rokkan sobre clivajes sociales, no han cumplido medio siglo de vida. Sobre ellos (y discutiendo con ellos) se han desarrollado infinidad de estudios, con nuevos métodos cualitativos y cuantitativos e incorporando nuevos casos al análisis. Por lo tanto, reconociendo las carencias teóricas, empíricas y metodológicas que aún se deben sortear, es difícil negar que la ciencia política ha hecho progresos.

Debemos reconocer, sin embargo, que el conocimiento generado aún no se traduce adecuadamente en reformas institucionales y en políticas públicas. La investigación

aplicada es escasa, y en todo el mundo el número de programas y publicaciones de administración y políticas públicas es muy bajo en relación a los de política comparada. Sabemos más sobre grandes teorías de la democracia que sobre pequeñas reformas incrementales que permitirían mejorar su calidad. Hay casos, además, donde las propuestas y las predicciones de los científicos políticos han fallado rotundamente. El carácter indeterminado de los fenómenos sociales es un límite para nuestra capacidad de prever qué sucederá si se adopta cierta conducta en tanto toda acción humana tiene consecuencias imposibles de anticipar. De ello se deriva que la acumulación de conocimientos que indudablemente hemos logrado nunca podrá implicar la formulación de “leyes” científicas en el mismo sentido en que las ciencias exactas las entienden.

Por otro lado, se evidencia que nuestro conocimiento sobre muchos fenómenos políticos de primera importancia aún es débil y especulativo, con teorías en disputa que no logran alcanzar un consenso dentro de la comunidad politológica. Sin embargo, es innegable que en los últimos años los investigadores han producido valiosas hipótesis (sobre el desarrollo del estado moderno, sobre el funcionamiento de los sistemas de gobierno, sobre las consecuencias de distintos sistemas electorales, sobre la organización de los partidos políticos) a partir de sólidos marcos teóricos, y las han contrastado con rigurosas metodologías en un gran número de casos. Hoy sabemos mucho más que hace algunas décadas sobre algunos problemas importantes de la realidad social y política.

En este camino, la ciencia política ha desarrollado enfoques propios pero también ha adoptado lógicas y métodos importados de otras disciplinas, principalmente de la economía. Al respecto, dos de los más destacados politólogos de nuestro tiempo, Giovanni Sartori y Josep Colomer, han mantenido recientemente una polémica sobre el presente y el futuro de la ciencia política. Simplificando sus argumentos, podemos observar que Sartori es pesimista sobre las perspectivas de la disciplina, a la que entiende demasiado enfocada hacia la cuantificación y hacia los métodos propios de las ciencias exactas, mientras que Colomer sostiene que es todavía una disciplina joven, pero que se encuentra logrando progresos importantes en la generación de teorías y en la contrastación empírica de hipótesis.

Para abordar este debate resulta interesante remitirse a Karl Popper, quien ha manifestado que la realidad puede ser entendida como una “nube”, como algo difuso, que requiere un talento intuitivo y generalista para ser aprehendida; o como un “reloj”, como un mecanismo mecánico y determinista que debe ser explicado mediante leyes científicas sustentadas en el estudio riguroso de casos empíricos. La lectura de este libro probablemente conduzca al lector a una conclusión similar a la que extrajo Gabriel Almond (1998): que la ciencia política no puede situarse en ninguno de ambos extremos, y que debe hallar su lugar en algún punto de ese continuo que va de las “nubes” a los “relojes”. En ese ámbito nuestra disciplina podrá consolidar aquello que indicábamos al comienzo de este manual como imprescindible para su tarea: formular

observaciones empíricas, construir modelos lógicos con hipótesis sólidas e interesantes y contrastarlas con métodos rigurosos y sistemáticos, buscando establecer una relación, siempre compleja e imperfecta, entre la teoría y la realidad.

Si logramos esto, también habremos avanzado en otra dirección, aquella que señalábamos al comienzo de este manual como más ligada a lo normativo o prescriptivo. Partiendo de una mirada sobre cómo son las cosas, es factible luego incorporar un enfoque sobre el “deber ser” del mundo, a partir de los valores de cada uno. Comprender qué ocurre efectivamente al interior de los partidos políticos puede permitirnos detectar cómo fortalecer su representatividad. Entender los rasgos principales del presidencialismo y el parlamentarismo es imprescindible para diseñar mejoras a nuestras instituciones de gobierno. Conocer cómo funcionan realmente los regímenes que llamamos “democráticos” puede permitirnos entender la distancia entre ellos y el ideal del autogobierno colectivo, y pensar qué pasos podemos dar para acercarnos a él. Sabemos que las utopías son inalcanzables, pero también sabemos que, como dice Max Weber, lo posible sólo se consigue cuando se intenta lo imposible una y otra vez.

Este manual se ha concentrado en cómo es efectivamente el mundo, desde un enfoque que hemos denominado como “positivo” o “realista”. Pero es indudable que detrás de este texto, como de cualquier otro, hay valores y perspectivas propias de su autor. La neutralidad valorativa es imposible en ciencias sociales. Por eso me parece importante antes del final de esta obra explicitar qué visión del mundo anima mis análisis sobre la realidad política. Pienso que la ciencia política debe producir un conocimiento que nos sea útil para construir sociedades más igualitarias, donde todos los ciudadanos y las ciudadanas cuenten con los recursos materiales y simbólicos imprescindibles para participar del debate público. Creo que, como nos viene enseñando en sus obras Guillermo O’Donnell, cuando tales condiciones sociales no están presentes para una parte de la población, la democracia queda muy lejos de alcanzar todo su potencial. Por eso, aun admitiendo la necesidad de indicar de manera estricta los procedimientos que definen a un régimen democrático, es fundamental lograr un cumplimiento más pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas; en caso contrario, las desigualdades en tales ámbitos impiden el logro de la igualdad de influencia política que define al autogobierno colectivo.

Esto implica también la utilización de herramientas que, incluso en tensión con el principio representativo, son valiosas para profundizar el funcionamiento de la democracia. La participación directa del pueblo en los asuntos políticos, como sabemos, era el rasgo característico de la noción clásica de “democracia”, que era precisamente aquello que buscaron evitar los teóricos modernos del gobierno representativo. Que el pueblo “no delibere ni gobierne”, como establece la Constitución Nacional, es la prohibición explícita de lo que definía a la *polis* ateniense. Sin embargo, en el mundo actual parece claro que las herramientas típicas de los gobiernos representativos (como las elecciones y los partidos políticos) son insuficientes para expresar la opinión

ciudadana en la definición de políticas públicas. Sin reemplazar a la representación, los mecanismos institucionales de participación popular en los asuntos públicos (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas) parecen una forma necesaria de acercar la toma de decisiones al ciudadano.

Esto no supone que esas herramientas representativas típicas, como los partidos, no sean útiles. Todo lo contrario. Partidos políticos sólidos y programáticos son la mejor garantía para el votante acerca de qué intereses defenderá y qué políticas impulsará cada sector de llegar al gobierno. Cuando tales partidos existen, vuelven democrática la representación, porque permiten anticipar, a grandes rasgos, la orientación de políticas públicas que tendrá cada candidato. Así, el ciudadano puede (optando por uno u otro partido) elegir aquellas políticas a las que adhiere. Por eso es tan importante conocer cómo funcionan los partidos, y pensar cómo volverlos más institucionalizados y programáticos.

Es difícil imaginar estas transformaciones sólo a escala nacional. Como se ha visto a lo largo de este libro, la fuerza de la globalización económica ha impactado notablemente en la política. Los estados enfrentan mayores condicionantes, los problemas empiezan a trascender las fronteras y la resolución a ciertas demandas populares ya no pueden ofrecerla los estados-nación individualmente. La comunidad de naciones se encuentra ante la necesidad de generar instituciones supranacionales que cumplan dos requisitos: poder vinculante para tomar decisiones que efectivamente aborden los problemas globales, y *accountability* ciudadana de sus acciones. Si la política logra esos objetivos y avanza gradualmente hacia instancias de imperio de la ley y democracia global, se podrán aprovechar las ventajas de la globalización (en materia tanto económica como cultural) para todas las personas; de lo contrario, los poderes fácticos podrán seguir disfrutando de la falta de regulaciones globales.

¿Significa esto que los estados-nación ya no sean importantes? En absoluto. La ciudadanía se sigue definiendo en términos nacionales, y la construcción de sociedades más igualitarias depende de la actuación de los estados nacionales. Para ello, las administraciones públicas deben ser eficaces, eficientes, transparentes, y guiarse por valores de imparcialidad que aseguren un trato igualitario para todas las personas, cualquiera sea su origen social, género, etnia, religión u orientación sexual. La igualdad social debe ser acompañada por la garantía de pluralidad y la promoción de la diversidad; de lo contrario, como lo prueban distintas experiencias en el siglo XX, el autoritarismo puede ampararse bajo el velo de la igualdad. Una sociedad democrática requiere conjugar igualdad y libertad.

Resumiendo, podemos decir que el sueño colectivo de una sociedad verdaderamente democrática exige concretar un conjunto de acciones, dentro y fuera de nuestros estados, que seguramente involucrarán desacuerdos y discrepancias. Allí aparece el rol ineludible de la política. Para mejorar los instrumentos representativos, a la par que bregamos por profundizar la democracia con herramientas participativas. Para

fortalecer nuestros aparatos estatales mientras trabajamos por extender su presencia a todo el territorio y al conjunto de la población. Para avanzar hacia relaciones sociales más justas e igualitarias, mientras construimos instituciones que respondan a los valores democráticos en el mundo global. Bien sabemos que cuando la democracia no se profundiza pierde fuerza, se estanca, se marchita. El riesgo, siempre presente, es que ella se torne irrelevante para la vida cotidiana de la población, muriendo, como nos advierte O'Donnell, tras una lenta agonía de muerte natural.

En nuestras sociedades contemporáneas son muy poderosas las tendencias hacia la concentración del ingreso y el poder social. La propia lógica de la globalización, las tendencias en los avances tecnológicos y la dinámica del desarrollo del capitalismo, si bien generan posibilidades de desarrollo material inéditas en la historia humana, también conducen a que éste sea disfrutado sólo por algunos. Basta pensar en los costos astronómicamente crecientes de los avances médicos que permiten prolongar la vida mucho más allá de lo que podía pensarse hace apenas décadas, mientras que parte importante de la población mundial todavía muere a causa de enfermedades propias del siglo XIX. Para equilibrar estas tendencias, para permitir que el enorme potencial creativo de la sociedad global sea disfrutado por todos, fortalecer y profundizar nuestras herramientas democráticas se constituye en la tarea central.

De algún modo, toda producción intelectual tiene un impacto en la esfera política. Puede que en países como EE.UU. el trabajo politológico esté más confinado a las universidades, pero en nuestra región es indudable que los trabajos de los científicos políticos más renombrados se encuentran vinculados a los sucesos de la política. Nuestros politólogos intervienen en organismos gubernamentales, en oficinas legislativas, en *think tanks* especializados. La opinión de numerosos profesionales se ha vuelto frecuente en los medios de comunicación, así como en el asesoramiento a dirigentes políticos y organizaciones de la sociedad civil. Aun siendo una disciplina joven, la ciencia política se ha ganado un lugar en el debate público. Esto debería ser un incentivo aún mayor para quienes inician el camino de los estudios políticos, dado que el conocimiento que generamos puede traducirse en reformas concretas para nuestra democracia. Ése es el desafío de una ciencia política que amplíe lo que conocemos, y que nos permita soñar con una realidad más justa. Espero sinceramente que esta obra contribuya a ello.

Buenos Aires, agosto de 2009



## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (1995): “La normalización del sistema partidario argentino”, en J. Mayer y R. Sidicaro (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- (1996): “Los partidos políticos en un ambiente posrepresentativo”, *Revista PostData*, N° 1.
- (1998): “Conceptos y metáforas: la matriz social”, en Judit Bokser (coord.), *Agenda de investigación en Ciencia Política, la ciencia política hoy: alcances teóricos y redefiniciones conceptuales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI.
- (2000): “La Ciencia Política, las nubes y los relojes: el estado de la disciplina”, *PostData*, N° 6, julio.
- (2002): “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 33-54.
- (2003): “Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica”, *Desarrollo Económico*, vol. 43, N° 169.
- (2004a): *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?*, Buenos Aires, Colección Claves para Todos.
- (2004b): *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (comp.) (2007): *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2009): “The Rise and Fall of the Argentine Centre-Left: The Crisis of Frente Grande”, *Party Politics* 15(3): 357-375.
- y M. Barroetaveña (1995): “El Estado”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- y C. Iglesias (1997): “Acción Estratégica y Comportamiento Colectivo: una revisión”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, noviembre.
- y M. Cavarozzi (2001a): “Partidos Políticos”, en T. Di Tella (comp.), *Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé, pp. 528-532.

- y M. Cavarozzi (2001b): “Partidos Políticos en América Latina”, en T. Di Tella (comp.), *Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé, pp. 532-538.
- y F. Nejamkis (2003a): “El Estado”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- y F. Nejamkis (2003b): “Gobierno”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política* (nueva versión), Buenos Aires, Eudeba.
- y J. Suárez Cao (2003): “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en AA.VV., *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, pp. 145-174.
- y J. Suárez Cao (2004a): “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- y J. Suárez Cao (2004b) “Postscriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 423-433.
- y M. C. Ratto (2006): “Tensiones y desafíos del sistema partidario argentino”. Trabajo presentado en el XXVI Congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA), San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo.
- y F. Jaime (2007): “Poder, actores e instituciones”, Documento de Trabajo para la Capacitación Pública N° 1, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación.
- Aboy Carlés, G. (2001): *Las fronteras de la democracia argentina: la transformación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario, Homo Sapiens.
- Acuña, C. (1995): *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1997): “¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y el método del análisis político”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, noviembre, pp. 31-55.
- y C. Smulovitz (1991): “¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina”, *Documento de trabajo CEDES* N° 69.
- ; Gamarra, E. y W. Smith (eds.) (1994): *Latin America Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, University of Miami, North-South Center, Coral Gables, Florida.
- y W. Smith (1996): “La lógica política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico* N° 36.
- y M. Tommassi (1999): “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America”. Documento de Trabajo. Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996): *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Porrúa.
- Alberti, G. y F. Castiglioni (1985): “Política e ideología en la industrialización argentina”, *Boletín Techint*, 35.
- Alberdi, J. B. (1981 [1852]): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Aldrich, J. (1995): *Why parties? The origin and transformation of party politics in America*, Chicago, Chicago University Press.
- Alford, R. y R. Friedlan (1991): *Los poderes de la teoría*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Allison, G. (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown.
- Almond, G. (1998): “Political Science. The History of the discipline”, en R. Goodin y H. Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, New York, Oxford University Press.
- (1999): “Mesas separadas: escuelas y corrientes en las ciencias políticas”, en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- y S. Verba (1970 [1963]): *La Cultura Cívica*, Madrid, Euroamérica.
- y S. Verba (1992): “La cultura política”, en AA.VV., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- y G. B. Powell (1966): *Comparative politics: a developmental approach*, Boston, Little, Brown and Co.
- y J. Genco (1977): “Clocks and clouds and the study of politics”, *World Politics*, 29: 489-522.
- Alonso, P. (2000): *Entre la revolución y las urnas: orígenes de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Altamirano, C. (2001): *Bajo el signo de las masas*, Buenos Aires, Emecé.
- y B. Sarlo (1983): *Ensayos argentinos. De Sarmiento a la vanguardia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Althusser, L. (1974): *Montesquieu: La política y la historia*, Barcelona, Ariel.
- Annino, A. (comp.) (1995): *Historia de las elecciones y de la formación del espacio político nacional en Iberoamérica, s. XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Archenti, N. y L. Aznar (1997): *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires, Eudeba.
- Aristóteles (1989): *La Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (edición bilingüe con introducción de Julián Marías).
- Arrow, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.
- Axelrod, R. y R. Keohane (1985): “Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions”, *World Politics* 38: 226-254.
- Axtmann, R. (1990): “The Formation of the Modern State: a reconstruction of Max Weber’s arguments”, *History of Political Thought*, vol. XI, Nº 2: 295-311.
- Baldwin, D. (1993): *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*, New York, Columbia University Press.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bartolini, S. (1986): “Partidos y sistemas de partidos”, en G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, capítulo 6, Madrid, Alianza.
- Basualdo, E. (2003): “Las Reformas Estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del 90: el Auge y la Crisis de la Valorización Financiera”, *Realidad Económica*, N° 200.
- Baudelaire, C. (2003): *Las flores del mal*, Madrid, Alianza.
- Baudrillard, J. (1987): *De la seducción*, Madrid, Cátedra.
- Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falencias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- Beck, U. (2001): “Políticas Alternativas a la sociedad del trabajo”, en *Presente y futuro del estado de bienestar: el debate europeo*, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Argentina.
- Bendix, R. (1974): “Inequality and Social Structures: A Comparison of Marx and Weber”, *American Sociological Review* 39.
- Benton, A. L. (2003): “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, *Política y Gobierno* X(1): 103-137.
- Bernstein, R. (1983): *La Reestructuración de la Teoría Social y Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Birch, A. (1993): *The concepts and theories of modern democracy*, Londres, Routledge.
- Blondel, J. (1968): “Party system and patterns of government in western democracies”, *Canadian Journal of Political Science* 1(2).
- Bobbio, N. (1987): *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ; Matteucci, N. y G. Pasquino (1991): *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.
- Borón, A. (2002): *Teoría y filosofía política: la recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO.
- Botana, N. (1977): *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1984): *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1985): “El marco histórico institucional”, en AA.VV., *La Argentina electoral*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1993): “El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930”, en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y E. Gallo (1997): *De la república posible a la república verdadera 1880-1910*, Buenos Aires, Compañía Espasa Calpe Argentina.
- Bourdieu, P. (1993): “La delegación y el fetichismo político”, en *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa.

- Bouzas, R. (2001): “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà-vu?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1962): *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bulcourn, P. y M. D’Alessandro (2003): “La Ciencia Política en la Argentina”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Burke, E. (1967 [1770]): “Thoughts on the causes of the present discontent”, en L. Bredvold y R. Ross (eds.), *The philosophy of Edmund Burke*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bryce, J. (1927): *Modern democracies*, London, MacMillan.
- Calvo, E. (2004): “Places and relationships in ecological inference: uncovering contextual effects through a geographically weighted autoregressive model”, en Gary King, Ori Rosen y Martin Tanner (eds.), *Ecological Inference: New Methodological Strategies*, New York, Cambridge University Press.
- y J. M. Abal Medina (2001): *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- ; Szwarcberg, M.; Micozzi, J. P. y F. Labanca (2001): “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: Sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en E. Calvo y J. M. Abal Medina, *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- y M. Escolar (2003): “The local voter: a geographically weighted approach to ecological inference”, *American Journal of Political Science* 47 (1).
- y M. V. Murillo (2004): “Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market”, *American Journal of Political Science*, 48 (4): 742-757.
- y M. Escolar (2005): “La Nueva Política de Partidos”, en *La Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- y J. P. Micozzi (2005): “The governor’s backyard: A seat-vote model of electoral reform for subnational multiparty races”, *Journal of Politics* 67: 1050-1074.
- Cao, H. (2008): “La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”, *Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas 06-07. Categoría Doctorado*, Dirección de Investigaciones, INAP.
- Cao, H. y R. Rubins (2001): “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo, E. y J. M. Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba.
- Caramani, D. (2008): “Introduction to comparative politics”, en D. Caramani (comp.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Carey, J. (2006): “Presidencialismo versus parlamentarismo”, *PostData* N° 11: 121-160.
- Castels, M. (1997): *La era de la información*, Volumen 1: “La sociedad red”, Madrid, Alianza Editorial.

- Casullo, N. (comp.) (1989): *El debate modernidad-posmodernidad*, Buenos Aires, Punto Sur.
- (1990): *Viena del 900, la remoción de lo moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1998): *Modernidad y cultura crítica*, Buenos Aires, Paidós.
- Castiglioni, F. (1994): “Reforma electoral y gobierno: una mirada al caso italiano”, *Revista Sociedad* 5.
- Cavarozzi, M. (1983a): *Autoritarismo y Democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (1983b): “El agotamiento de la Matriz Estado Céntrica y la Emergencia de la Sociedad de Mercado, 1983-1996”, en *Autoritarismo y Democracia (1955-1996)*, Buenos Aires, CEAL.
- (1989): “El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil”, en M. Cavarozzi y M. Garretón (coords.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago, FLACSO.
- (1996a): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (1996b). “La política: clave del largo plazo latinoamericano”, en *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (2000): “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas”, en B. Kliksberg y L. Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*.
- Chandler, W. M. y M. A. Chandler (1987): “Federalism and political parties”, *European Journal of Political Economy*, vol. 3, N° 1 & 2.
- Chapman, J. (1995): “La perspectiva feminista”, en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.
- Chartier, R. (1995): “Espacio público y opinión pública”, en *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII*, Barcelona, Gedisa.
- Chasquetti, D. (2006): “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *PostData* N° 11: 1263-1192.
- Cheibub, J. A. (2007): *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, New York, Cambridge University Press.
- Cheresky, I. (comp.) (2006): *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- ; Blanquer, J. M. y M. Cavarozzi (2003): *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina 1999-2001*, Rosario, Homo Sapiens.
- Chiaramonte, J. C. (1995): “¿Provincias o estados?: los orígenes del federalismo rioplatense”, en F. X. Guerra (coord.), *Revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Editorial Complutense.
- (1997): *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación argentina 1800-1846*, Buenos Aires, Compañía Espasa-Calpe Argentina.
- Christensen, T.; Laegreid, P.; Roness, P. G. y K. A. Røvik (2007): *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*, London, Routledge.

- Cohen, J. y A. Arato (1992): *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Coleman, J. (2000): *A History of Political Thought. From Ancient Greece to Early Christianity*, Blackwell Publishing.
- Colomer, J. (2001): *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- (2004a): “La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori”, *Política y Gobierno*, 11 (2): 355-359.
- (2004b): *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.
- (2009): *Ciencia de la política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Collier, R. y D. Collier (1991): *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Collier, D. y S. Levitsky (1997): “Democracy with ‘adjectives’: conceptual innovation in comparative research”, *World Politics* 49:3.
- Consejo para la Consolidación de la democracia (1986): *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cotta, M. (1986): “Parlamentos y representación”, en G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, capítulo 7, Madrid, Alianza.
- Crespo, I.; Garrido, A. y M. Riorda (2008): *La conquista del poder. Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*, Buenos Aires, Editorial La Crujía.
- Crozier, M. (1971): *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial.
- (1989). *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.
- Dahl, R. (1964): “El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una propuesta con éxito)”, *Revista de Estudios Políticos* N° 124, Madrid.
- (1991 [1989]): *La Democracia y sus Críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- (1993 [1971]): *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI.
- (2005): Entrevista de Gerardo Munck y Richard Snyder. *Política y Gobierno* 12(1): 127-156.
- Dalton, R. (2004): *Democratic Challenges. Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- De Ípola, E. (1983): *Ideología y discurso populista*, Buenos Aires, Folios.
- Delamata, G. (2000): “Populismos y derechos. Sobre la constitución del sujeto político democrático en Argentina”, *Política y Gestión* (1): 59-80.
- y G. Aboy Carlés (2001): “El Yrigoyenismo: inicio de una tradición”. Serie Documentos de Trabajo, Universidad Nacional de General San Martín.
- De Luca, M.; Jones, M. y M. I. Tula (2002): “Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies* 35.

- (2005): “Desventajas y riesgos de las ‘internas’ abiertas, simultáneas y obligatorias”, en M. I. Tula (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.
- De Riz, L. (1986): “Política y Partidos: ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, *Desarrollo Económico* 25.
- (1987): *Retorno y derrumbe*, Buenos Aires, Hispamérica.
- Del Campo, H. (1983): *Sindicalismo y peronismo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Dimaggio, P. y W. Powell (1983): “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Dogan, M. (1998): “Political Science and the Other Social Sciences”, en R. Goodin y H. Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Dos Santos, M. (1985): *Concentración político-social y democratización*, Buenos Aires, FLACSO.
- (1992): *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO.
- Dotti, J. (2000): *Carl Schmitt en Argentina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Dotti, J. y J. Pinto (2002): *Carl Schmitt: su época y su pensamiento*, Buenos Aires, Eudeba.
- Downs, A. (1973 [1957]): *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar.
- (1992 [1957]): “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en AA.VV., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- Doyle, M. (1983): “Kant, liberal legacies and foreign affairs”, *Philosophy & Public Affairs*, 12 (3 y 4).
- Duverger, M. (1996 [1951]): *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1992 [1950]): “La influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en AA.VV., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- Easton, D. (1953): *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York, Alfred Knopf.
- (1969): *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1975): “A Re-Assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, vol. 5: 435-457.
- Edelman, M. (1991): *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- Elazar, D. J. (1996): “Federalismo contemporáneo y globalización”, ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
- (1997). “Contrasting unitary and federal systems”, *International Political Science Review*, vol. 18, N° 3.
- Elster, J. (1985): *Making sense of Marx*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Emmerich, G. (2001): “Menem: Recuento y Balance de un decenio”, en F. Duarte Casanueva, *Argentina: Pasado y Presente en la construcción de la Sociedad y el Estado*, Buenos Aires, Eudeba.

- Epstein, L. (1967): *Political parties in western democracies*, Nueva York, Praeger.
- Escolar, M. y V. Palermo (1998): “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem”, *Desarrollo Económico* 37.
- Escolar, M.; Calvo, E.; Calcagno, N. y S. Mienville (2002): “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina”, *Desarrollo Económico* 42 (165): 25-44.
- Escudé, C. (1992): *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Etchemendy, S. (1995): “¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)”, en R. Sidicaro y J. Mayer (comps.), *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- (2001): “Constructing reform coalitions: the politics of compensations in the Argentine path to economic liberalization”, *Latin American Politics and Society* 43: 1-35.
- y V. Palermo (1998): “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, *Desarrollo Económico* 37 (148): 559-590.
- Evans, P. (1996): “El estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140.
- ; Rueschemeyer, D. y T. Skocpol (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falleti, T. (2001): “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en E. Calvo y J. M. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, INAP/Eudeba.
- (2004): “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en A. Clemente y C. Smulovitz (eds.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED-AL.
- (2005). “A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective”, *American Political Science Review* 99: 327-346.
- Favre, P. (1985): “Histoire de la science politique”, en J. Leca y M. Grawitz, *Traité de Science Politique*, Paris, PUF.
- Feinmann, J. P. (1998): *La sangre derramada. Ensayo sobre la violencia política*, Buenos Aires, Booket.
- Fernández, A. (2002): “El desarrollo de la Ciencia Política en la Argentina”, en A. Fernández (comp.), *La Ciencia Política en la Argentina: Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Biebel.

- Ferreira Rubio, D. y M. Goretti (1996): “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional”, *Desarrollo Económico* 36.
- Finley, M. (1990): *El nacimiento de la política*, México, Grijalbo.
- Follari, R. (2000): *Epistemología y Sociedad*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (coord.), N. Bistué y C. Yarza (2004): *La Proliferación de los Signos. La teoría social en tiempos de globalización*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Forster, R. (2009): *Los Hermeneutas de la Noche. De Walter Benjamin a Paul Celan*, Madrid, Trotta.
- Foucault, M. (2002 [1975]): *Vigilar y Castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Frederickson, H. G. (2007): “Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere”, en Ewan Ferlie, Laurence Lynn y Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Flyvberj, Bent (2001): “Habermas y Foucault: ¿pensadores de la sociedad civil?”, *Estudios Sociológicos* XIX, 56: 295-324.
- García Delgado, D. (1994): *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Ariel.
- García Raggio, A. M. (1996): *La dinámica de los derechos en el pensamiento político moderno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Gargarella, R. (1999): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Buenos Aires, Paidós.
- (2004): “Posibilidad, dificultad e inutilidad de la reforma constitucional”, Buenos Aires, Lexis Nexos.
- Geddes, B. (1999): “What do we know about democratization after twenty years?”, *Annual Review of Political Science*, 2: 115-44.
- Gerchunoff, P. y J. C. Torre (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico* 36(143): 733-768.
- Germani, G. (1962): *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.
- Gibson, E. y E. Calvo (1999): “Federalism, public spending and electoral coalitions: making market reform politically viable in Argentina”, mimeo, Department of Political Science, Northwestern University.
- y E. Calvo (2000): “Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development* 35: 32-55.
- y E. Calvo (2001): “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica argentina”, en E. Calvo y J. M. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.

- y J. Suárez Cao (2007): “Federalized party systems: patterns of competition and hegemony”. Trabajo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, Chicago, 30 de agosto.
- Giddens, A. (1999): *Un mundo desbocado*, Madrid, Taurus.
- (2000a): *La Tercera Vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, Taurus.
- (2000b): *Más allá de la izquierda y la derecha*, Madrid, Cátedra.
- Gillespie, R. (2008): *Montoneros. Soldados de Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.
- González, H. (2000): “Cien años de Sociología en la Argentina: La leyenda de un nombre”, en H. González (comp.), *Histórica Crítica de la Sociología en la Argentina*, Buenos Aires, Colihue.
- (2002). *Retórica y Locura, para una teoría de la cultura argentina*, Buenos Aires, Colihue.
- González, L. (2008): “Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)”, *Publius: The Journal of Federalism* 38(2): 211-247.
- González Bombal, I. y R. Villar (2003): *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Editorial Zorzal.
- Goodin, R. y H. Klingemann (1998): “Political Science. The Discipline”, en R. Goodin y H. Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, New York, Oxford University Press.
- Gramsci, A. (1986): “El problema de la dirección política en la formación y el desarrollo de la nación y del Estado moderno en Italia”, en M. Sacristán (ed.), *Antología*, México, Siglo XXI.
- Gray, J. (2000): *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, Paidós.
- Green, D. y Shapiro, I. (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of applications in Political Science*, New Haven y Londres, Yale University.
- Grossi, M. y R. Gritti (1989): “Los partidos frente en una democracia difícil. La evolución de los partidos en la Argentina”, *Crítica y Utopía*, N° 18.
- Grüner, E. (1997): *Las formas de la espada. Miserias de la teoría política de la violencia*, Buenos Aires, Ediciones Colihue.
- Gunther, R.; Montero, J. y J. Linz: *Los estudios sobre partidos políticos: una revisión crítica*. En R. Gunther, J.R. Montero y J.Linz (eds). *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, 15-48. Madrid, Trotta.
- Habermas, J. (1997 [1981]): *Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Habermas, J. (2000): “El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización”, *New Left Review*, N° 1, febrero.
- Hagopian, F. (2000): “Political development, revisited”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 6/7: 880-911.
- Hall, P. y R. Taylor (1996): “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hamilton, A.; Madison, J. y J. Jay (2006 [1787]): *El Federalista*, México, FCE.

- Hayek, F. (1944): *The road to serfdom*, Chicago, Chicago University Press.
- (1994): *Normas y Orden*, Madrid, Unión.
- Hegel, W. G. (1999): *Principios de la filosofía del derecho*, Traducción de J. L. Verma, Barcelona, Edhasa.
- Heidar, K. (2006): “Party Membership and Participation”, en R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications.
- Held, D. (1984): “A Discipline of Politics?”, en A. Leftwich (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992a): “Editor’s introduction”, en *Political Theory Today*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992b): *Modelos de democracia*, México, Alianza.
- (1993): “Democracy: from city-states to a cosmopolitan order?”, en *Prospects for democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- (1999): *Global transformations: politics, economics and culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Hilb, C. (1994): *El resplandor de lo público: en torno a Hannah Arendt*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (2005): *Leo Strauss: El arte de leer. Una lectura de la interpretación straussiana de Maquiavelo, Hobbes, Locke y Spinoza*, Buenos Aires, FCE.
- Hobbes, T. (1998 [1651]): *Leviatan, o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE.
- Hood, C. (1983): *The Tools of Government*, London, Macmillan.
- y H. Margetts (2007): *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke, Palgrave Publisher.
- Hopkin, J. y C. Paolucci (1999): “The business firm model of party organization: cases from Spain and Italy”, *European Journal of Political Research*, 35(3): 307-339.
- Hueglin, T. y A. Fenna (2006): *Comparative federalism: a systematic inquiry*, New York, Broadview Press.
- Hughes, O. E. (2003): *Public Management & Administration. An Introduction*, London, Palgrave.
- Huntington, S. (1972 [1968]): *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- (1994): *La Tercera Ola: la Democratización a Finales del Siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
- Iazetta, O. (1997): “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo”, *Desarrollo Económico*, 37 (146): 263-285.
- (2007): *Democracias en busca de estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Inglehart, R. (1977): *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*, Princeton, Princeton University Press.
- (1997): *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press.

- Ippolito-O'Donnell, G. (2009): "Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil y Democratización en la Argentina", en B. Sorj (ed.), *Usos, Abusos y Desafíos de la Sociedad Civil en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Isuani, E.; Lo Vuolo, R. y F. Tenti (1991): *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.
- Isuani, E. (2005): "El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable", mimeo.
- Izaguirre, I. (2000): "En defensa de Gino Germani", en *Boletín de la Facultad de Ciencias Sociales* (UBA), N° 43, Buenos Aires, agosto.
- Janda, K. (1980): *Political parties: a cross national survey*, New York, Free Press.
- (1993): "Comparative political parties: research and theory", en A. W. Finifter (ed.), *Political Science: the state of the discipline II*, Washington, American Political Science Association.
- Jones, M.; Sanguinetti, P. y M. Tommasi (2000): "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, 61: 305-333.
- Jordana, J. (1995): "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3.
- Kandel, V. (2002): "El estudio académico de la ciencia política. El caso de la UBA", en A. Fernández (comp.), *La Ciencia Política en la Argentina: Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Biebel.
- Kant, I. (1986): *Teoría y Práctica*, Madrid, Tecnos.
- Katz, R. y P. Mair (1992): *Party organizations: a data handbook*, London, Sage Publications.
- y P. Mair (1994): *How parties organize: change and adaptation in party organization in Western democracies*, London, Sage Publications.
- y P. Mair (1995): "Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party", *Party Politics* 1(1).
- y P. Mair (1997): "What is different about post-communist party systems?", en P. Mair (ed.), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- Keohane, R. O. (1988): *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1998): "International Relations, Old and New", en R. Goodin y H.-D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- y J. S. Nye (1988 [1977]): *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Keynes, J. M. (1951): *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- King, G.; Keohane, R. y S. Verba (2000 [1994]): *El Diseño de la Investigación Social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza.

- Kirchheimer, O. (1966): "The Transformation of Western European Political Parties", en J. LaPalombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Kitschel, H. (1994): *The transformation of european social democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Koole, R. (1996): "Cadre, cath-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party", *Party Politics*, 2: 507-527.
- Korpi, W. (2003): "Welfare-state regress in Western Europe: politics, institutions, globalization and europeanization", *Annual Review of Sociology*, 29: 589-609.
- Laclau, E. (1978): *Política e ideología en la teoría marxista: capitalismo, fascismo, populismo*, Madrid, Siglo XXI.
- (1996): "Poder y representación", en *Emancipación y Diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- (2005): *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- y C. Mouffe (1987): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una política democrática radical*, Madrid, Siglo XXI.
- Laitin, D. (2004): "¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que 'la ciencia política americana no va a ningún lado'", *Política y Gobierno*, vol. XI, N° 2: 361-367, segundo semestre.
- Landi, O. (1985): *El discurso sobre lo posible*, Buenos Aires, Estudios Cedes.
- Lane, J. E. y S. Ersson (1987): *Politics and society in western Europe*, London, Sage.
- LaPalombara, J. y M. Weiner (1966): *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- Larraquy, M. (2009): *Marcados a fuego. La violencia en la historia argentina. De Yrigoyen a Perón (1890-1945)*, Buenos Aires, Cynega.
- Lardone, M. y M. Cingolani (2006): *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del estado. El caso Córdoba*, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.
- Lasswell, H. (1935): *World Politics and Personal Insecurity*, New York, Mac Graw Hill.
- (1958 [1935]): *Politics: who gets what, when, how*, Cleveland, World Publications.
- Laver, M. y K. Shepsle (1990): "Coalitions and cabinet government", *American Political Science Review* 84 (3): 873-890.
- Lazarsfeld, P.; Berelson, B. y H. Gaudet (1968 [1944]): *The people's choice. How the voter makes up his mind in the presidential campaign*, New York, Columbia University Press.
- Lechner, N. (1988): "Un desencanto llamado posmoderno", Documento de trabajo, programa FLACSO-CHILE, N° 369.
- (1990): *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1995): "La democracia entre la utopía y el realismo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6: 104-115.
- Lefort, C. (1981): *¿Permanece lo teológico-político?*, Buenos Aires, Hachette.
- (1985): "El problema de la democracia", *Revista Opciones*, Santiago de Chile, mayo-agosto.

- Leiras, M. (2004): “Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos políticos en Argentina”, *Revista SAAP* 1.
- (2006). “Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina, 1983-2005”, Tesis doctoral, Universidad de Notre Dame.
- (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- ; Abal Medina, J. M. y M. D’Alessandro (2005): “La Ciencia Política en la Argentina: El camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, N° 1: 76-91.
- Lesgart, C. (2002): “Ciencia Política y la producción de la idea de Transición a la Democracia. La reorganización de un campo de conocimiento”, en A. Fernández (comp.), *La Ciencia Política en la Argentina: Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Biebel.
- Levi, M. (2000): “The Economic Turn in Comparative Politics”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 6/7: 822-844.
- Levitsky, S. (2003): *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*, New York, Cambridge University Press.
- y Murillo, M. V. (2006): *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.
- Lijphart, A. (1991 [1984]): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Lindblom, C. (1959): “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Linz, J. (1990): “Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?”, en O. Godoy Arcaya (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile.
- (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder, Lynne Rienner.
- Lipovetsky, G. (1998 [1983]): *La era del vacío: ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama.
- Lipset, S. (1970 [1960]): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1983): “Radicalism of Reformism: The Sources of Working Class Politics”, *American Political Science Review*, v. 77.
- (1995): “Malaise and Resiliency in America”, *Journal of Democracy*, 6 (3).
- (1996): “Repensando los requisitos sociales de la democracia”, *La Política*, N° 2.
- y S. Rokkan (1992 [1967]): “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en AA.VV., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- Locke, J. (1941): *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2002): *Segundo ensayo sobre el Gobierno Civil*, Buenos Aires, Editorial Losada.

- Loewenstein, K. (1976): *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel-Ciencia Política.
- Lowell, L. A. (1896): *Governments and parties in continental Europe*, New York, Kennikat Press.
- Luebbert, G. (1997): *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Luhmann, N. (1993): *Teoría política en el estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- Luna, F. (1979): *Historia Integral de la Argentina*, Tomo IX, Buenos Aires, Planeta.
- Lynn, L. E. (2005): "Public Management. A Concise History of the Field", en E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollitt (eds.), *Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Lyotard, J. F. (1987): *La condición posmoderna*, Madrid, Cátedra.
- (1992): *La posmodernidad* (explicada a los niños), Madrid, Gedisa.
- Lipsky, M. (1996): "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas", en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín del Estado.
- Mainwaring, S. (1993): "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26.
- y M. Shugart (1994): "J.J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica", *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 135.
- y M. Shugart (eds.) (1997): *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- y T. R. Scully (eds.) (1995): *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mackinnon, M. y M. Petrone (1999): *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mair, P. (1997): *Party system change: approaches and interpretations*, Oxford, Oxford University Press.
- (1998): "Comparative Politics: An Overview", en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Malamud, A. y M. De Luca (2005): "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003". Trabajo presentado en las *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Granada, 14-19 de abril.
- y P. Schmitter (2006): "Lecciones de la integración europea y potencial de integración en el Mercosur", *Desarrollo Económico*, N° 181.
- Manin, B. (1997): *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1999): *Metamorfosis de la representación*, Madrid, Gedisa.
- ; Przeworski, A. y S. Stokes (1999): "Elections and representation", en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (comps.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Mann, M. (1991a): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Zona Abierta* 57/58: 15-50.
- (1991b): *Las fuentes del poder social I*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1997): *Las fuentes del poder social II*, Madrid, Alianza Editorial.
- Maquiavelo, N. (1999 [1532]): *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial.
- March, J. y J. Olsen (1984): “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- y J. Olsen (1995): *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Marshall, T. H. (1964): *Class, citizenship and social development*, Garden City, Doubleday.
- Martuccelli, D. y M. Svampa (1997): *La plaza vacía*, Buenos Aires, Losada.
- Marx, K. y Engels, F. (1998 [1848]): *El Manifiesto Comunista*, Madrid, Debate.
- Marx, K. (1998 [1852]): *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, Need.
- McGuire, J. W. (1995): “Political parties and democracy in Argentina”, en S. Mainwaring y T. Scully (eds.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- (1997): *Peronism without Perón: unions, parties and democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Merriam, C. (1931 [1925]): *New aspects of politics*, Chicago, Chicago University Press.
- Michels, R. (1991 [1911]): *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Minc, A. (1995): *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*, Madrid, Temas de Hoy-ensayo.
- Moe, T. (2005): “Power and Political Institutions”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, N° 2: 215-233.
- Molinelli, G. (1991): *Presidentes y congresos en la Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ; Palanza, M. V. y G. Sin (1999): *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Moller Okin, Susan (1989): “Reason and feeling in thinking about justice”, *Ethics* 99 (2): 229-249.
- Montero, J. R.; Gunther, R. y J. J. Linz (2007): *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta.
- Montesquieu, B. (1984 [1748]): *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Orbis-Hispamérica.
- Mora y Araujo, M. e I. Llorente (1980): *El voto peronista*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Morlino, L. (1985): *Cómo Cambian los Regímenes Políticos: Instrumentos de Análisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Morgenthau, H. J. (1986 [1948]): *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, W. (2006): “Party Patronage and Colonization of the State”, en R. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications.

- Munk, G. y Snyder, R. (2007): “Guillermo A. O’Donnell: Democratization, Political Engagement and Agenda Setting Research”, en G. Munk y R. Snyder (eds.), *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Murillo, M. V. (2001): “El sindicalismo latinoamericano en la encrucijada”, *Política y Gobierno* 3 (2).
- Murmis, M. y J. C. Portantiero (1971): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mustapic, A. M. (1984): “Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922”, *Desarrollo Económico*, 94.
- (2002): “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina, *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens-Konrad Adenauer.
- (2002): “Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos”, *América Latina Hoy*, vol. 32.
- Mutti, G. (2004): “La democracia en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la ley de lemas”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- Naishtat, F. (1998): *Max Weber y la cuestión del individualismo metodológico*, Buenos Aires, Eudeba.
- Navarro, M. (1995): “Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”, *Desarrollo Económico*, N° 35.
- Negretto, G. (2001): “La Genealogía del Republicanismo Liberal en América Latina: Alberdi y la Constitución Argentina de 1853”, *Paper* preparado para LASA, Washington DC, disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/NegrettoGabriel.pdf>
- (2002): “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 167.
- (2004): “El rumbo de la Ciencia Política”, *Política y Gobierno*, vol. XI, N° 2, segundo semestre: 347-348.
- Neumann, S. (1956): *Modern political parties: approaches to comparative politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Noelle-Neumann, E. (1995): *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós.
- Nohlen, D. y L. De Riz (1991): *Instituciones y cambio político en la Argentina*, Buenos Aires, Legasa.
- (1993): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH, CAPEL.
- Norris, P. (1999): *Critical citizens: global support for democratic government*, Oxford, Oxford University Press.

- North, D. (1984): "Government and the cost of exchange in history", *The Journal of Economic History* 44 (2): 255-264.
- Novaro, M. (1994): *Pilotos de tormentas*, Buenos Aires, Letra Buena.
- (2000): *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens.
- (2001): "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", en J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2006): *Historia de la Argentina Contemporánea. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa.
- Nozick, R. (1988 [1974]): *Anarquía, estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nun, J. (1987): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- (1989): *La rebelión del coro*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2002): *Democracia del pueblo o de los políticos*, Buenos Aires, FCE.
- y J. C. Portantiero (1987): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur.
- O'CONNOR, J. (1984): *Accumulation Crisis*, New York, Basil Blackwell Publisher.
- O'Donnell, G. (1972): *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- (1973): *Modernization and Burocratic Authoritarianism*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- (1982): *El Estado burocrático autoritario. 1996-1973*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- (1984): "Apuntes para una teoría del Estado", en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- (1985): "Las tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia", en David Collier (org.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE.
- (1992): ¿Democracia delegativa?, *Cuadernos del CLAEH*, N° 61: 43-68.
- (1993): "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130.
- (1998): "Accountability horizontal", *Agora* (8): 5-34.
- (2000): "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 156: 519-570.
- (2002a). "Acerca del estado en América Latina. Diez tesis para discusión". Preparado para el proyecto PNUD-DRALC, Desafíos de la democracia en América Latina, Buenos Aires y Brasilia.
- (2002b): "Las poliaquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina: una conclusión parcial", en J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (orgs.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

## BIBLIOGRAFÍA

- (2003): “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en G. O’Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullel (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-148.
- (2004): “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ; Schmitter, P. y L. Whitehead, L. (1988): *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- ; Iazzetta, O. y J. Vargas Cullel (comps.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Offe, C. (1982): “Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en *Parlamento y Democracia. Problemas y Perspectivas en los Años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- (1990): *Contradicciones en el estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- (1996): *Modernity and the State*, Massachusetts, The MIT Press.
- Olson, M. (1992): “La lógica de la acción colectiva”, en AA.VV., *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- (1992 [1965]): *Lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa/Noriega.
- Orlandi, H. y J. Zelaznik (1995): “El Gobierno”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Ostrogorski, M. (1964 [1902]): *Democracy and the organization of political parties*, New York, Anchor Books.
- Oszlak, O. (comp.) (1984): *Proceso, crisis y transición democrática* (2 vols.), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (1999): “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, Año 6, N° 14: 73-99.
- (2003): “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168: 519-543.
- (2004a): *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2004b [1997]): *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel.
- (2007 [1978]): “Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Palermo, V. y M. Novaro (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.

- Panebianco, A. (1990): *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Parsons, T. (1991 [1951]): *The social system*, London, Routledge.
- Pasquino, G. (1988): “Naturaleza y evolución de la disciplina”, en G. Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza.
- Pateman, C. (1988): *The sexual contract*, Stanford, Stanford University Press.
- Pellicani, L. (1988): “Estado de Bienestar”, en N. Bobbio, *Diccionario de Política*, Siglo XXI.
- Pérez-Díaz, V. (1993): “The return of Civil Society”, en *The Emergence of Democratic Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, G. (1999): *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- y J. Pierre (2005): *Governing complex societies*, Basingstoke, Palgrave.
- Pierson, P. (1996): “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics* (48) 2: 143-179.
- Pinto, J. (1996): *Max Weber actual. Liberalismo ético y democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- (2003): “La Ciencia Política”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pitkin, H. (1985): *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Pizzorno, A. (1986): “Sul confronto intemporale delle utilità”, *Stato e Mercato*, Nº 16, abril.
- Platón (1988): *República*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1990): *Diálogos*, México, Espasa-Calpe.
- Poggi, G. (1978): *The Development of the Modern State: a sociological introduction*, Stanford, Stanford University Press.
- (1990): *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Stanford, Stanford U.P.
- Popper, K. (1972): *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*, Oxford, Clarendon Press.
- Poulantzas, N. (1979): *Estado, poder, y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Prado, C. G. (2000): *Starting with Foucault. An introduction to genealogy*, Boulder, Westview Press.
- Pressman, J. y W. Wildavsky (1998 [1973]): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A. (1990): *The state and the economy under capitalism*, New York, Harwood Academic Publishers.
- et al. (1998): *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- ; Álvarez, M.; Cheibub, J. A. y F. Limongi (2000 [1994]): *Democracy and development: political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Putnam, R.; Leonardi, R. y R. Nanetti (1994): *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Quiroga, H. (2005): *La Argentina en Emergencia Permanente*, Buenos Aires, EDHASA.
- Rae, D. W. (1971): *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press.
- Rainer-Olaff, S. (1993): “El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada”, en D. Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.
- Rawls, J. (2000 [1971]): *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Regonini, G. (1991): “Estado de Bienestar”, en N. Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.
- Renfrew, C. (1972): *The emergence of civilization: the cyclades and the aegean in the third millennium*, London, Methuen.
- Repetto, M. F. (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- Respuela, S. (2005): “La democracia: una discusión en torno de sus significados”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Reynoso, D. (2005): “Bicameralismo y sobrerrepresentación en Argentina en perspectiva comparada”, *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (1): 69-94.
- Rinesi, E. (1993): *Seducidos y abandonados: carisma y traición en la “transición democrática” argentina*, Buenos Aires, Manuel Suárez.
- (2003): *Política y tragedia. Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*, Buenos Aires, Colihue.
- Riker, W. (1975): “Federalism”, en F. Greenstein y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Rock, D. (1975): *Politics in Argentina, 1890-1930: the rise and fall of radicalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodríguez, G. y D. Rosello (2001): “El Sindicalismo Latinoamericano ante el desafío del capital globalizado. Análisis de las estrategias actuales de los movimientos obreros argentino y brasileño en perspectiva comparada”, en J. Pinto (comp.), *La Argentina entre dos siglos, la política que se viene*, Buenos Aires, Eudeba.
- Romero, J. L. (1969): *Las ideas políticas en Argentina*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Romero, L. A. (2001): *Breve Historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rose, R. y T. Mackie (1988): “Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations”, en K. Lawson y P. Merkl (eds.), *When parties fail: emerging alternative organizations*, Princeton, Princeton University Press.
- Rothstein, B. (1998): “Political Institutions: An Overview”, en R. Goodin y H-D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.

- Rueschemeyer, D.; Stephens, E. H. y Stephens, J. D. (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, Chicago University Press.
- Russell, R. (1991): “El ‘neoliberalismo periférico’: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría”, *Revista América Latina Internacional*, vol. 8, Nº 29.
- Rustow, D. (1970): “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, 2: 337-363.
- Sábato, J. F. (1991): *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi.
- Sábato, H. (1998): *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sabsay, D. (1999): “El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional”, en J. C. Agulla (comp.), *Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades*, Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público. Ciencia Política y Sociología, pp. 425-438.
- Saguir, J. (1998): “Entre el conflicto y la organización institucional. Los procesos constituyentes de Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1860)”, *Agora*, Nº 8.
- (2007): *¿Unión o secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*, Buenos Aires, Prometeo.
- Salomón, M. (2002): “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- Samuels, D. J. y R. Snyder (2001): “The value of a vote: malapportionment in comparative perspective”, *British Journal of Political Science*, 31 (4).
- Sarlo, B. (2001): *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- (2003): *La pasión y la excepción*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1984): *La Política: Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales*, México, FCE.
- (1986): “Dove va la scienza politica”, en L. Graziano (comp.), *La scienza politica in Italia. Bilancio e prospettive*, Milan, Franco Angeli Libro.
- (1987 [1976]): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- (1988): *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza.
- (1992a): *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- (1992b): “¿Qué es la política?”, en G. Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, Capítulo VII.
- (1994): *Ingeniería Constitucional Comparada*. Segunda Parte: Presidencialismo y Parlamentarismo. México, FCE.
- (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- (2004): “¿Hacia donde va la ciencia política?”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, Nº 2, segundo semestre: 349-354.
- Sbraglia, A. (2006): “American federalism and intergovernmental relations”, en R. A. W. Rhodes, S. Binder y B. Rockman: *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press.

- Scharpf, F. (2000): “Globalization and the welfare state. Constraints, challenges and vulnerabilities”, *The Year 2000 International Research Conference on Social Security*, Helsinki, 25-27 de septiembre.
- Shepsle, K. y M. Bonchek (1997): *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*, New York, W. W. Norton.
- Schiera, P. (1991): “Estado moderno”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI.
- Schlesinger, J. (1991): *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Schmitter, P. (1992): “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en R. Ocampo Alcántara (comp.), *Teoría del Neocorporativismo. Ensayos de Philippe Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (2001): “Parties are not what they once were”, en L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Schumpeter, J. (1984 [1942]): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- Schuster, F. (2002a): “Del naturalismo al postempirismo”, en F. Schuster (comp.), *Filosofía y Método de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Manantial.
- (2002b): *Relato del presente. La protesta social en la Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001*, Buenos Aires, Eudeba.
- Semetko, H. (2006): “Parties in the Media Age”, en R. Katz y W. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications.
- Sidicaro, R. y J. Mayer (1995): *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Carrera de Ciencia Política/Oficina de publicaciones del Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires.
- Sieyès, E. (1973): *¿Qué es el tercer estado?*, Madrid, Aguilar.
- Skocpol, T. (1989): “El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, 50: 22-71.
- Smith, A. (1990 [1776]): *La riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Smith, W.; Acuña, C. y E. Gamarra (1994): *Democracia, mercados y reforma estructural en América Latina*, Miami, Centro Norte-Sur.
- Smith, G. y D. May (1980): “The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making?”, *Policy and Politics*, 8 (2): 147-161.
- Smulovitz, C. (1986): “El sistema de partido en la Argentina: modelo para armar”, *Desarrollo Económico*, 26 (101): 143-147.
- y Peruzzotti, E. (eds.) (2002): *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.
- y A. Clemente (2004): *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED-AL.
- Stoker, G. (1997): “Introducción”, en D. Marsh y G. Stoker, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

- Stepan, A. (1999): "Federalism and Democracy: Beyond the US Model", *Journal of Democracy*, 10: 19-34.
- Strange, S. (1996): *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, New York, Cambridge University Press.
- Strasser, C. (1986): *El Orden Político y la Democracia*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- (1990): *Para una Teoría de la Democracia Posible*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, vol. I.
- (1991): *Para una Teoría de la Democracia Posible*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, vol. II.
- (1995): *Democracia III. La última democracia*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2004): *Democracia y Desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX*, Buenos Aires, CLACSO.
- Strayer, J. R. (1970): *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.
- Taagepera, R. (2008): *Making social sciences more scientific. The need for predictive models*, Oxford, Oxford University Press.
- Tamara, J. (2006): "Argentina: crisis de un Estado sin Ley ni Justicia", Institut de Governabilitat de Catalunya. [http://www.iigov.org/dhial/?p=35\\_02](http://www.iigov.org/dhial/?p=35_02) (consultado: 7/2/2006).
- Thelen, K. (1999): "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Therborn, G. (1979): *¿Cómo domina la Clase Dominante? Aparatos de Estado y Poder Estatal en el Feudalismo, el Socialismo y el Capitalismo*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R. y J. Mitchell (eds.) (1991): *Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life*, London, Sage.
- Tocqueville, A. (1996 [1835]): *La Democracia en América*, México, FCE.
- Tommasi, M. (2002): "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", CEDI, Documento N° 69.
- y Saiegh, S. (eds.) (1997): *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Iaryczower, M. y S. Saiegh (1998): "Algunas consideraciones sobre el diseño óptimo de las instituciones fiscales federales", *Económica*, XLIV (3): 145-183.
- y S. Saiegh (1999): "Why is argentina's fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth", *Journal of Applied Economics*, II: 169-209.
- Sanguinetti, P. y S. Saiegh (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform". *Journal of the Latin America and the Caribbean Economic Association* 1: 157-211.
- et al. (2006): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Cambridge, David Rockefeller Center for Latin America Studies Harvard University.

- Torre, J. C. (1997): “El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina”, *Política y Gobierno*, 4 (2): 471-498.
- (comp.) (1988): *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa.
- (2002): *La crisis de la representación partidaria en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- (2003): “Los Huérfanos de la política de partidos. Sobre alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, 42 (168): 619-652.
- Tsebelis, G. (1990): *Nested Games: rational choice in comparative politics*, Berkeley, University of California Press.
- (2002): *Veto players: how political institutions work*, New York, Russell Sage Foundation.
- Tula, M. I. (1997): “Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias. Una mirada al caso argentino”, en M. I. Tula, “Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz”. *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Año 3, Nº 5.
- Ullmann, W. (1983): *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel.
- Vilas, C. (2000): *El estado en la globalización*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- y O. Iazzeta (2005): *Estado y política en la Argentina actual*, Buenos Aires, Prometeo.
- Villarreal, J. M. (1996): *La Exclusión Social*, Buenos Aires, Norma-FLACSO.
- Villavicencio, S. (2003): *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario*, Buenos Aires, Eudeba.
- Virilio, P. (1976): *Vitesse et politique*, Paris, Galilée.
- Von Beyme, K. (1986): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, México Siglo XXI/CIS.
- (1994): *Teoría política del siglo XX*, Madrid, Alianza.
- (1995): *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- (2008): “The evolution of comparative politics”, en D. Caramani (comp.), *Comparative Politics*, New York, Oxford University Press.
- Waltz, K. N. (1988 [1979]): *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ware, A. (1987): *Citizens, parties and the state: a reappraisal*, Princeton, Princeton University Press.
- (1996): *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Wattenberg, M. P. y M. S. Shugart (2000): *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.
- Watts, R. (1998): “Federalism, federal political systems and federation”, *Annual Review of Political Science*, 1: 117-137.
- Weber, M. (1949): *La metodología de las ciencias sociales*, New York, Free Press.
- (1964 [1922]): *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

- (1987 [1919]): “La política como vocación”, en *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- Weffort, F. (1992): *Qual democracia?*, San Pablo, Companhia das letras.
- Weir y T. Skocpol (1985): “State structures and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States”, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringin the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1992): “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, 46 (2): 391-425.
- White, J. K. (2006): “What is a political party?”, en R. S. Katz y W. Crotty (eds.), *Handbook of political parties*, London, Sage.
- Wilson, J. (1995): *Political organization*, Princeton, Princeton University Press.
- Wolin, S. (1970): *Política y Perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Wolinetz, S. (2007): “Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en J. R. Montero, R. Gunther y J. J. Linz (eds.), *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta.
- Young, I. (1989): “Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship”, *Ethics*, 99 (2): 250-274.
- (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Zelaznik, J. (2003): “Gobierno”, en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Zimmermann, E. (1994): “Reforma política y reforma social: tres propuestas de comienzo de siglo”, en F. Devoto y M. Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas. 1900-30*, Buenos Aires, Biblos.
- (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina. 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Zolo, D. (1994): *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1993): “Democratic Citizenship in a Post-Communist Era”, en D. Held, *Prospects for democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- (1995): “Los riesgos de la democracia”, en C. Cansino y V. Alarcón Olguín, *La filosofía política de fin de siglo*, México, Triana editores.

Se terminó de imprimir en el mes de Marzo de 2010,  
en los talleres de **GAMA Producción Gráfica SRL**,  
Estanislao Zeballos 244 (1870), Avellaneda - Pcia. de Buenos Aires.  
Tirada 1000 ejemplares.

Este manual analiza los principales aspectos del funcionamiento de la política a través de los diversos enfoques y modelos que componen actualmente la ciencia política. El Estado, la democracia, los regímenes políticos, los sistemas electorales y los partidos políticos son algunos de los fenómenos estudiados en esta obra, que presenta en cada caso los debates más relevantes y actuales al interior de la disciplina, a nivel internacional y en nuestro país. Por lo tanto, se trata de un texto valioso tanto para el estudiante que se inicia en la ciencia política como para el profesional que busca actualizarse y especializarse en esta área temática.

A esta altura, un signo de madurez de una disciplina es la aparición de la necesidad y demanda de buenos manuales que destilen el estado de los conocimientos respectivos, y faciliten su estudio y difusión. El presente manual cumple muy bien esta función: recorre un amplio y pertinente temario; presenta un cuadro comprensivo y actualizado de buena parte de los temas relevantes a una concepción moderna de la disciplina; está escrito en un estilo asequible, pero que no elude presentar y discutir complejos asuntos; y se atiene a niveles analíticos y empíricos, aunque no omite tomar posición en varias cuestiones normativas y abrirse, por lo tanto, a polémicas, tal como corresponde a una concepción socialmente comprometida de las ciencias sociales.