

# Introducción a la Ciencia Política

Julio Pinto  
(Compilador)



 Peudeba

de caracterice  
con quienes

saría una ex-  
de un trabajo  
ado en la cá-  
investigación,  
mas de la dis-  
petaveña, An-  
Zelaznik.  
ica compara-  
Carrera de  
stighani e Hi-

a del Proyecto  
por diferentes  
que su discus-  
la ciencia po-  
la discusión  
s el diálogo el  
dad científica.  
los necesarios  
riquecerán es-  
medio.  
r el Profesor  
UBA, incorpo-  
ales.

JULIO PINTO  
Profesor Titular  
ciencia Política  
Básico Común  
de Buenos Aires

## CAPÍTULO 1

### LA CIENCIA POLÍTICA

por Julio Pinto\*

#### 1 Su evolución histórica hasta el siglo XX

El análisis sistemático y riguroso de los hechos políticos está ya presente en los orígenes de la civilización occidental, surgiendo en el momento histórico en que, en el siglo IV antes de Cristo, la crisis terminal de las polis griegas suscita la reflexión crítica de Aristóteles. Ella busca llegar a conclusiones "científicas" sobre las causas institucionales de la crisis y para eso recurre a la *comparación* de las constituciones de esas polis. El resultado de la investigación de Aristóteles es su obra *La Política*, que denomina y define inicialmente el campo de estudios de la disciplina, comenzando de este modo un vasto ciclo de obras de análisis teórico y empírico.

Por eso podemos decir con Sheldon Wolin que:

En cierto sentido, el proceso de definir el ámbito de lo político no ha diferido mucho del que ha tenido lugar en otros campos de indagación. Nadie sostendría con seriedad, por ejemplo, que los campos de la física o la química han existido siempre de una forma evidente por sí misma y bien determinada, esperando únicamente que Galileo o Lavoissier las descubrieran. Si aceptamos que un campo de indagación es, en importante medida, producto de una definición, el campo de la política puede ser considerado como un ámbito cuyos límites han sido establecidos a lo largo de siglos de discusión política (...) el campo de la política es y ha sido, en un sentido decisivo y radical, un producto de la creación humana.<sup>1</sup>

\* UBA-CONICET.

<sup>1</sup> S. Wolin: *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental* (1960), Amorrortu, Buenos Aires, 1970, pág. 14.

Una prolongada evolución histórica caracteriza también a las otras ciencias, pero lo que diferencia a la ciencia política es, como lo destaca Sheldon Wolin<sup>2</sup>, la particularidad de sus *paradigmas*. Esta particularidad consiste en que las grandes teorías políticas que marcan auténticas *revoluciones científicas*<sup>3</sup> son, a la vez que paradigmas científicos, paradigmas políticos, dado que procuran cambiar no sólo el modo de observar científicamente lo político sino también las instituciones jurídicas que dan sentido a un orden político en crisis. Tal es el caso de las teorías de Aristóteles, Santo Tomás, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu, Marx y Weber, que evidencian la relación circular existente entre la teoría y la práctica política.

La crisis del paradigma se produce originariamente en la sociedad, proyectándose luego sobre la *comunidad científica*.<sup>4</sup> La crisis, normalmente acompañada por la acentuada decadencia de las instituciones políticas, produce la pérdida de autoridad de los gobernantes y de las ideas en las que se sustenta el consenso social que les da legitimidad para gobernar. Se crea así en la sociedad una creciente expectativa de cambio, de

<sup>2</sup> S. Wolin: "Paradigms and Political Theories" en P. King y B. C. Parekh (comps.): *Politics and Experience*, Cambridge: University Press, 1968. Una interesante aproximación a estos temas en nuestro medio es la que produce J. Nun: "La teoría política y la transición democrática" en J. Nun y J. C. Portantiero (comps.): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

<sup>3</sup> El concepto de paradigma de Kuhn es impreciso y ha merecido múltiples controversias, pero su uso se ha universalizado al definir eficazmente los contenidos metateóricos de la ciencia. "En su uso establecido, un paradigma es un modelo o patrón aceptado y este aspecto de su significado me ha permitido apropiarme la palabra 'paradigma' a falta de otro término mejor", en S. S. Kuhn: *La estructura de las revoluciones científicas* (1962), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 51. Un atrayente análisis del tema puede verse en C. Lorenzano: *La estructura del conocimiento científico*, Zavallá, Buenos Aires, 1988. La expresión "revoluciones científicas" de Kuhn es tan elocuente como la de Popper, "mutaciones científicas", para describir los bruscos cambios de orientación que se producen en una disciplina científica al cambiar el paradigma que la inspiraba hasta entonces, siendo sus consecuencias muy bien estudiadas por Kuhn: "En el desarrollo de la ciencia natural, cuando un individuo o grupo produce, por primera vez, una síntesis capaz de atraer a la mayoría de los profesionales de la generación siguiente, las escuelas más antiguas desaparecen gradualmente. Su desaparición se debe, en parte, a la conversión de sus miembros al nuevo paradigma. Pero hay siempre hombres que se aferran a alguna de las viejas opiniones, simplemente se los excluye de la profesión que, a partir de entonces, pasa por alto sus trabajos. El nuevo paradigma implica una definición nueva y más rígida del campo. Quienes no deseen o no sean capaces de ajustar su trabajo a ella deberán continuar en aislamiento o unirse a algún otro grupo", en T. S. Kuhn, *op. cit.*, pág. 46.

<sup>4</sup> Más que la intelección subjetiva, es la intelección intersubjetiva la que guía al conocimiento científico. Así lo entiende Kuhn: "La ciencia normal, la actividad en que, inevitablemente, la mayoría de los científicos consumen casi todo su tiempo, se predica suponiendo que la comunidad científica sabe cómo es el mundo. Gran parte del éxito de la empresa se debe a que la comunidad se encuentra dispuesta a defender esa suposición, si es necesario a un costo elevado. Por ejemplo, la ciencia normal suprime frecuentemente innovaciones fundamentales, debido a que resultan necesariamente subversivas para sus compromisos básicos", en T. S. Kuhn, *op. cit.*, pág. 26.

que surja u  
den político  
realiza esa

El colap  
der espíritu  
de los Esta  
trial, la Eur  
el autoritar  
surgen nuev  
que el discu

Es por e  
digmas cien  
legitiman la  
en la ciencia  
tica, entre el  
que lo estim  
gibles las gra

Puede d  
se produce. a  
jeto sobre el  
planteo de su  
jeto de la pol  
la salvaguar  
la comunida  
adquiere el c  
Pasquino

La ciencia  
sis, de los  
política oc  
nos apelan  
máticas m  
mitiendo q  
tinguidos e

<sup>5</sup> Para Maq  
económicas de La  
mente, traslada l  
el gobierno repres  
Fontanella, Barce

<sup>6</sup> G. Pasquino  
za della politica I

que surja una gran teoría que sirva de paradigma para reordenar el orden político en crisis, al modificar la lectura cultural de lo político que realiza esa sociedad.

El colapso de las polis griegas, las luchas entre el poder temporal y el poder espiritual para orientar políticamente la Europa medieval, la aparición de los Estados nacionales, las Revoluciones Inglesas, la Revolución Industrial, la Europa continental encerrada entre el contractualismo anglosajón y el autoritarismo ruso, conforman entonces las crisis históricas en las que surgen nuevos paradigmas, nuevas grandes teorías que replantean, a la vez que el discurso científico vigente, el orden político existente.

Es por eso que las teorías políticas se constituyen, a la vez que en paradigmas científicos que orientan a la disciplina, en perspectivas ideológicas que legitiman la práctica política. Es esta la causa de que haya existido siempre en la ciencia política una ineludible relación circular entre la teoría y la práctica, entre el desenvolvimiento científico de la disciplina y los valores políticos que lo estimulan. Es su *horizonte histórico de comprensión* el que hace inteligibles las grandes teorías que dan *sentido* al análisis científico de la política.

Puede decirse entonces que el desarrollo histórico de la ciencia política se produce, a lo largo de siglos, a través de la definición y redefinición del objeto sobre el que proyecta su análisis, del mismo modo que mediante el replanteo de sus métodos y técnicas de investigación. Cambian así tanto el objeto de la política —el resguardo de la polis, la salvación, el Estado nacional, la salvaguardia de la vida, el “individualismo posesivo”<sup>5</sup>, la antropogénesis, la comunidad— como los métodos y técnicas de investigación con los que se adquiere el conocimiento científico.

Pasquino destaca:

La ciencia política es el producto de un conjunto de contribuciones, reflexiones, análisis, de los fenómenos políticos madurados, cabalmente, en el curso de la experiencia política occidental. Una y otra vez los estudiosos se han enfrentado con estos fenómenos apelando a los métodos entonces disponibles y estudiando concretamente las temáticas más significativas. Entonces, ninguno de ellos ha nunca sabido o querido (admitiendo que ello sea posible además que ausplicable) mantener esmeradamente distinguidos el momento descriptivo del prescriptivo, los hechos de los valores.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Para Macpherson es el “individualismo posesivo” quien identifica a las teorías políticas y económicas de Locke, dado que para este último es la propiedad la que, al transmitirse hereditariamente, traslada los vínculos contractuales inicialmente establecidos por los individuos para crear el gobierno representativo. C. B. Macpherson: *La teoría política del individualismo posesivo* (1962), Fontanella, Barcelona, 1975.

<sup>6</sup> G. Pasquino: “Natura e evoluzione della disciplina” en G. Pasquino (comp.): *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986, pág. 14 (hay traducción española editada por Alianza).

Eso permite comprender por qué, en el transcurso de esos siglos, el análisis científico de lo político comparte este tipo de estudios con la filosofía política, el derecho público y la historia política, con las que tiene en común la acumulación de conocimientos y la construcción de instituciones.

Sin embargo, partir de los años 70 del siglo pasado, la ciencia política empieza a diferenciarse de estos otros campos de estudio, asumiendo las características de una disciplina científica especializada. En esa década comienzan a dictarse cursos de ciencia política en tres importantes universidades: Oxford, París y Columbia, iniciándose el desarrollo de la misma como disciplina autónoma en las grandes democracias.

Estas sociedades democráticas —fuertemente influidas por el positivismo— están urgidas por poseer conocimientos científicos sobre la política equivalentes a los alcanzados en ese siglo por las ciencias naturales. Pretenden conciliar el orden con el progreso, dado que pasan por un período de intensa y conflictiva renovación institucional. Ello requiere la solución instrumental de los problemas políticos que las afectan, siendo la ciencia política la que debe aportarlas.<sup>7</sup> Gran Bretaña atraviesa una transformación radical de su ciudadanía ante las grandes reformas electorales concretadas por el primer ministro liberal Gladstone; Francia tras la derrota frente a Prusia ve surgir la III República, que es tan débil que sólo subsiste inicialmente por la división de sus enemigos; terminada la Guerra de Secesión, Estados Unidos entra en un acelerado proceso de industrialización, que produce serias perturbaciones sociales y políticas.

La creciente democratización de esas sociedades, que sustrae la política del manejo exclusivo de las élites gobernantes, al incrementar los procesos electorales y ver surgir los partidos políticos de masa y los sindicatos, es un potente estímulo para el desarrollo de la ciencia. Se requieren entonces conocimientos científicos especializados que permitan una adecuada explicación y cierta predictibilidad del confuso y fluido

<sup>7</sup> El fundador de la filosofía positiva, Auguste Comte, entendía que el surgimiento de la ciencia política, como ciencia positiva, era el producto de la evolución del conocimiento humano, de los estadios teológico y metafísico al positivista, y de la evolución de las sociedades. "(...) la teoría no pudo establecerse hasta entonces porque hubiera estado demasiado por delante de la práctica. *Estando destinada a dirigirla*, no hubiera podido precederla hasta el punto de perderla de vista. Por otra parte, no hubiera tenido antes una base experimental suficiente. Era menester el establecimiento de un sistema de orden social, admitido por una población muy numerosa y compuesto por varias grandes naciones, y la duración máxima posible de ese sistema, para que hubiera podido fundarse una teoría sobre esta vasta experiencia", en A. Comte: *Primeros ensayos* (1854). Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 111 (el subrayado me corresponde).

proceso político  
der dirigirlo.

Cincuenta a  
te en los Estados  
pensar para apli  
matece sin gra  
entre la discipli  
tubo una rápida y

Esa exitosa  
de ciencia político  
asociación profes  
*Science Review*, e  
mica sobre los gr  
existencia de una  
realización y prof

Para compre  
ntos grandes cen  
bradas que perdu  
de *Science Politic*  
se aparece en 197  
cir de 1971. Y son  
ético entre los m  
nacimiento.

Entre los año  
tica se caracteri  
primero de ellos c  
er el análisis de l  
atal, así como la  
dad política la lib  
viva. Este campo c  
ción con las reflex  
lítico y la historia

El segundo ca  
funcionamiento de  
tanto las similitud  
mente, el tercero s  
re los Estados.

En este lapso,  
las instituciones p  
cativas que caract  
man entonces en e  
investigación basa

proceso político que progresa aceleradamente en esa época, para así poder dirigirlo.

Cincuenta años después, la ciencia política se ha difundido ampliamente en los Estados Unidos, donde el pragmatismo existente en la sociedad, el pensar para aplicar, le ha dispensado una muy favorable acogida, pero permanece sin grandes avances en Gran Bretaña y Francia. Es la identificación entre la disciplina y los valores sociales estadounidenses lo que le ha permitido una rápida y feliz institucionalización.

Esa exitosa institucionalización se manifiesta en la creación de cursos de ciencia política en centenares de universidades, en la formación de una asociación profesional y en la publicación en 1906 de la *American Political Science Review*, que centraliza a partir de ese momento la discusión académica sobre los grandes temas de la disciplina; resumiendo, se expresa en la existencia de una auténtica comunidad científica, ante el grado de institucionalización y profesionalización alcanzado.

Para comprender la importancia de esto, basta con recordar que los otros grandes centros de la ciencia política recién tuvieron revistas especializadas que perduraran después de la última posguerra. La *Revue Française de Science Politique* es fundada en 1950; el *British Journal of Political Science* aparece en 1970; la *Rivista Italiana di Scienza Politica* es publicada a partir de 1971. Y son precisamente esas revistas las que, al permitir el diálogo crítico entre los miembros de una ciencia, dan lugar a la acumulación del conocimiento.

Entre los años 70 del siglo pasado y los 50 de nuestro siglo, la ciencia política se caracteriza por abordar principalmente tres campos de estudio. El primero de ellos comprende la investigación sobre la teoría del Estado, es decir el análisis de la justificación filosófica en que se sustenta la autoridad estatal, así como la naturaleza que tienen y el rol que desempeñan en la sociedad política la libertad, la igualdad política, la justicia y la participación cívica. Este campo de estudios sigue teniendo por cierto muchos puntos en común con las reflexiones que caracterizan a la filosofía política, el derecho público y la historia política.

El segundo campo de estudios lo constituye el análisis comparado del funcionamiento del gobierno en los Estados modernos, buscando destacar tanto las similitudes como las diferencias existentes entre los mismos. Finalmente, el tercero se centra en la observación de las relaciones existentes entre los Estados.

En este lapso, la ciencia política se distingue por estudiar básicamente las instituciones políticas, en particular las instituciones estatales representativas que caracterizan a la democracia liberal. Estas últimas se transforman entonces en el objeto de la disciplina, que utiliza métodos y técnicas de investigación basados en la comparación histórica y que, por cierto, no pre-

tende poner distancia entre hechos y valores, dado que es ampliamente prescriptiva<sup>8</sup>. Para ella, el gobierno del Estado debe ser eficiente, responsable y representativo en su relación con la ciudadanía; ese tipo de gobierno se da principalmente en las democracias anglosajonas, que se constituyen entonces obligadamente en el modelo histórico a seguir por parte de las numerosas sociedades que ingresan en la vida democrática.

Los grandes trabajos teóricos que distinguen a la ciencia política de ese tiempo, y que se transforman en manuales obligados para la formación de los futuros miembros de la disciplina, son los que producen dos destacados profesores universitarios: James Bryce en Oxford y Abbot Lawrence Lowell en Harvard. En 1888 Bryce publica el más sólido trabajo que se haya producido sobre el gobierno americano: *The American Commonwealth*, que obtendrá un vasto eco en la comunidad científica, para la que se transformará en un clásico de lectura obligada. Desde América le responderá Lowell en 1908, editando *The Government of England*, obra que logró similar repercusión.

Ambos autores incursionan asimismo en el campo de la comparación: Lowell publica en 1896 *Governments and Parties in Continental Europe*, mientras que Bryce hace conocer en 1921 su *Modern Democracies*.

Hasta 1950, la ciencia política vigente en su más dinámica tradición de investigación de este período, la anglosajona, ha acumulado datos y ha refinado sus formas de análisis, pero ha continuado transitando los mismos rumbos. La disciplina se basa en el estudio histórico y valorativo de las instituciones, a la vez que en el análisis comparativo de las mismas. Por eso no llega a identificarse con las ciencias naturales, las más avanzadas metodológicamente, dado que los juicios normativos, las prescripciones institucionales, siguen constituyendo el eje conceptual de su discurso científico, centrado en el análisis manifiestamente apologético de las instituciones políticas que distinguen al mundo de habla inglesa.

Puede entonces definírsela hasta ese momento como ciencia política en sentido amplio, utilizando para ello la conceptualización que hace Norberto Bobbio:

La expresión "ciencia política" puede ser utilizada en un sentido amplio y no técnico, para indicar cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y rigor, apoyado sobre un amplio y cuidadoso examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A. H. Birch: *The Concepts and Theories of Modern Democracies*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993, pág. 209.

<sup>9</sup> N. Bobbio: "Scienza politica" en N. Bobbio y N. Matteucci (comps.): *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1976, pág. 894 (hay traducción española editada por Siglo XXI).

Sin embargo, los años 50 marcarán un hito de inflexión en el derrotero de la ciencia política, al producirse en los Estados Unidos el apogeo de la Revolución Conductista, que constituye una auténtica revolución científica pues modifica completamente el paradigma vigente hasta esos años al redefinirlo no sólo metodológicamente sino asimismo filosóficamente en la *tradicón de investigación* anglosajona. La expresión "tradicón de investigación" es utilizada por Laudan para describir los contenidos metateóricos de la ciencia, resultando sumamente útil para explicar el actual desenvolvimiento de la disciplina.

Para Laudan, toda teoría está encuadrada en una tradición de investigación, que la caracteriza filosóficamente y metodológicamente, produciéndose en la misma una continua evolución que es la que permite el cambio gradual en el interior de una ciencia.<sup>10</sup>

## **2 Las grandes tradiciones de investigación actuales: Surgimiento y auge del paradigma conductista en los Estados Unidos**

### **2.1 EL EXITOSO TRASLADO DEL POSITIVISMO LÓGICO A AMÉRICA**

Entre ambas guerras mundiales, se agrupa en Viena un conjunto de notables filósofos de lengua alemana. De sus debates surge el Círculo de Viena, cuyos más renombrados miembros son Schlick, Carnap, Neurath y Feigl. Se harán famosos por elaborar un discurso metodológico que fue denominado *positivismo lógico* o *neopositivismo*, que trascendió rápidamente al mundo anglosajón. Basado en las premisas filosóficas del empirismo, este discurso centró la búsqueda del conocimiento en *procedimientos inductivos* ajenos por completo a la especulación metafísica que había caracterizado históricamente a la cultura alemana. Por esa razón pretende sustituir con los *protocolos* —registros lingüísticos de los hechos observados— a los desarrollos conceptuales de la teoría, para así orientar empíricamente la investigación científica.

<sup>10</sup> J. Laudan: *Progress and values*, Berkeley, University of California Press, 1984. Si bien este trabajo incorpora esa conceptualización, cuya riqueza permite asociar dos conceptos tan aparentemente antagónicos como los de tradición —valores— e investigación —razón científica—, no adhiere en cambio a la totalidad de sus contenidos, caracterizados por desarrollar un debate con Kuhn sobre las etapas de la ciencia. Prefiere al respecto preservar como marco de análisis de esa problemática los desarrollos teóricos previos de H. G. Gadamer (el inspirador de todo este debate), particularmente el concepto de *conciencia histórica*.



Su gran contemporáneo Karl Popper, quien convivió con ellos en Viena pero sin incorporarse jamás al grupo, es quien mejor ha definido este inductivismo. Con la perspectiva histórica que le daba el medio siglo transcurrido desde que participara en los debates metodológicos que dieron forma al positivismo lógico, Popper opinó en 1983:

Esta es realmente una teoría del conocimiento *ingenua*. Una ingenua teoría del conocimiento a nivel del sentido común: he nacido, por así decirlo, completamente ignorante y todo saber alcanza realidad por medio de impresiones sensoriales. Y esta postura conduce fácilmente a una postura ulterior: en efecto, si todo saber está constituido por impresiones sensoriales, ¿por qué creo entonces que hay algo más que impresiones sensoriales? Y la respuesta es que no hay en modo alguno nada más. Y así se llega al positivismo. El mundo, pues, no es otra cosa que mis impresiones sensoriales.

Por eso Popper llega a una muy distinta conclusión:

aquella imagen de la ciencia que nos la pinta coleccionando y coleccionando observaciones que, como dijo Bacon, se prensan como las uvas en el lagar. Las uvas son, según esta representación, las observaciones, y estas uvas son prensadas y de ello proviene el vino, esto es, la generalización, la teoría. Este cuadro es esencialmente falso. Mecaniza el acto creador del pensar y descubrir humano. Esto es lo que era importante para mí. La ciencia avanza de forma muy distinta, a saber: avanza examinando ideas, imágenes del mundo. La ciencia procede del mito.<sup>11</sup>

¿Por qué fue tan amplia, sin embargo, la vigencia del positivismo lógico? Para comprenderlo deben recordarse las circunstancias históricas en las que surge, pese a que siempre pretendió ser ajeno a las perspectivas históricas y filosóficas que orientan el conocimiento a lo largo de los siglos. Sin embargo, como lo destaca Kolakowski<sup>12</sup>, esa versión actualizada del positivismo no escapa a esos condicionamientos al elegir el problema cognoscitivo a responder. Su respuesta, producida en la Europa central a comienzos de los años 30, representa el rechazo del pensamiento racional más avanzado hacia el pensamiento totalitario que se está expandiendo en esa época en el continente.

Ante aberraciones pseudocientíficas como el manejo del concepto de raza en el nazismo por Rosenberg o del determinismo económico por Lysenko en el stalinismo —que llevan a sus comunidades científicas a condenar la física “judía” y la genética mendeliana—, el positivismo lógico sostiene que sólo es posible hacer afirmaciones científicas partiendo de hechos observados empíricamente.

<sup>11</sup> Karl Popper: *Sociedad abierta, universo abierto. Conversaciones con Franz Kreuzer* (1982), Tecnos, Madrid, 1984, págs. 42 y 46.

<sup>12</sup> L. Kolakowski: *La filosofía positiva* (1966), Cátedra, Madrid, 1981, pág. 213.

— Frente a la proliferación de mitos ideológicos, no sustentados empíricamente pero reconocidos como enunciados científicos en las sociedades europeas —sobre las que tienen vasta repercusión la mitificación científica del Estado, la raza, el partido—, el mayor objetivo que pretende alcanzar el Círculo de Viena es quitar connotaciones irracionales al discurso científico, para impedir que sea utilizado inescrupulosamente por esas experiencias totalitarias. De allí su reivindicación de la supremacía del método de las ciencias naturales y de la empiria sobre las teorías de la filosofía.

Cuando el triunfo del totalitarismo es casi total en la Europa continental de fines de los 30, estos intelectuales deben refugiarse en el mundo anglosajón, principalmente en los Estados Unidos. En esta otra orilla del océano, los exiliados centroeuropeos hallarán reconocimiento no sólo académico sino también social, pues sus ideas se identifican muy fácilmente con el pragmatismo vigente en la filosofía y los valores sociales estadounidenses.<sup>13</sup> Esas “afinidades electivas” harán que el vienés Lazarsfeld se transforme en el gran mentor metodológico de sus ciencias sociales.

Las ciencias sociales anglosajonas harán suyo el discurso metodológico expuesto por el positivismo lógico, identificando sus métodos de investigación con los de las ciencias naturales, dado que al hacerlo continúan con la tradición de investigación que ha caracterizado al pensamiento inglés a lo largo de la modernidad. Habermas define este último fenómeno con su habitual precisión: “en su caso la ontología empirista se ha transformado en una segunda naturaleza”<sup>14</sup>.

La diáspora centroeuropea que produce el nazismo no sólo enriquece la filosofía y métodos que nutren a las ciencias sociales estadounidenses, también incrementa notoriamente su bagaje teórico. Aunque en este caso desde una perspectiva filosófica muy diferente a la del Círculo de Viena, pues la mayor parte de los grandes teóricos exiliados tienen en común su pertenencia previa a la Escuela de Frankfurt: Adorno, Gerth, Horkheimer, Kirchheimer, Marcuse, los dos Neumann. Desde el neomarxismo harán asimismo aportes muy importantes al colosal crecimiento cuantitativo y cualitativo de esas ciencias, iniciando un debate teórico todavía no concluido.

La riqueza de ese pensamiento centroeuropeo, la acogida que recibió en los ambientes académicos y en la sociedad estadounidense, harán que la ciencia política sea muy diferente después de ese exilio masivo, adquiriendo un protagonismo intelectual que hasta entonces no tenía, al sustraerla de cierto provincianismo académico que la afectaba seriamente.

<sup>13</sup> H. Stuart Hughes: *The Sea Change. The Migration of Social Thought, 1930-1965*, Harper & Row, Nueva York, 1975.

<sup>14</sup> J. Habermas: “Perfil político y filosófico” en *Punto de Vista*, N° 27, Buenos Aires, 1986.

Gravita asimismo en el formidable desarrollo de la ciencia política el estar los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial en su apogeo económico. Su producción industrial constituye las dos terceras partes de la del mundo, al iniciarse la mayor expansión económica de la historia de la humanidad. Ello hace comprensible el predominio de sus universidades en el pensamiento occidental. Respaldadas por los subsidios del gobierno federal y de las fundaciones empresariales, notoriamente cuantiosos en el área de la investigación aplicada, pasan a ser centros de estudio de prestigio mundial. Y la ciencia política pasa a desempeñar un rol privilegiado en este proceso, dado que la preponderancia de los Estados Unidos en la política mundial y los crecientes problemas políticos que se suscitan ante el cambio estructural que se está produciendo en su sociedad pasan a dar notable relieve a la investigación en ese campo.

Carente de una élite política acostumbrada a gobernar el mundo como lo ha sido la británica, el gobierno estadounidense debe recurrir a los expertos para asesorarse en la toma de decisiones en política exterior. Del mismo modo, su dinámica social, incrementada ahora más que nunca por el gran crecimiento económico, agrava cada vez más los problemas políticos en las grandes ciudades. La respuesta es el incremento de las prestaciones que caracterizan al Estado keynesiano, estando el diseño de las políticas sociales que orientan las mismas también a cargo de expertos, dado que los Estados Unidos jamás se caracterizaron por tener una burocracia como la alemana o un servicio civil como el británico. En ambos casos la ciencia política forma y provee esos expertos.

Estas circunstancias se reflejarán en la prosperidad y prestigio de los centros universitarios que enseñan ciencia política. Respaldados por sólidos presupuestos, fortalecidos en su claustro docente por la emigración europea y teniendo también grandes perspectivas laborales para sus estudiantes, producirán un extraordinario crecimiento de la disciplina en los Estados Unidos. Sus miembros pasarán a constituir entonces la mayoría de los integrantes de esa comunidad científica a nivel mundial.

## 2.2 EL TRIUNFO EPISTEMOLÓGICO DEL CONDUCTISMO

Es en este contexto que se produce en Norteamérica la revolución conductista o behaviorista en la ciencia política. En su transcurso el análisis científico de la política se autonomiza de la matriz filosófica, jurídica e histórica que hasta entonces lo había orientado. Pasa a definirse como una disciplina científica con características propias, como una ciencia *natural* de la política. Norberto Bobbio la conceptualiza como ciencia política en sentido restringido:

La expresión ciencia política sirve para indicar una orientación de estudios que se propone aplicar al análisis del fenómeno político en la medida de lo posible, esto es en la medida en que la materia lo permite, mas con cada vez mayor rigor, la metodología de las ciencias empíricas (sobre todo en la elaboración y en la codificación hechas por la filosofía neopositivista). Más brevemente, ciencia política en sentido restringido o técnico es entonces la "ciencia empírica de la política" o "ciencia de la política" conducida según la metodología de las ciencias empíricas más desarrolladas, como la física, la biología, etc. Cuando hoy se habla de desarrollo de la ciencia política se hace referencia a las tentativas que se están haciendo, con mayor o menor éxito mas mirando a una gradual acumulación de resultados, de promover el estudio de la política a ciencia empírica (rigurosamente entendida).

En este sentido más específico de "ciencia", la ciencia política se viene distinguiendo cada vez más de toda investigación dirigida no ya a describir o a comprender aquello que es sino a delinear aquello que debe ser, investigación a la que conviene más propiamente y a la cual se le suele dar ahora comúnmente el nombre de filosofía política.<sup>15</sup>

La repercusión que ha tenido el positivismo lógico en una ciencia política que atraviesa por circunstancias excepcionalmente favorables no debe hacernos olvidar que el conductismo se origina en los Estados Unidos, pues está estrechamente enraizado en su tradición de investigación. Iniciado en el campo de estudios de la psicología, se proyecta luego sobre las restantes ciencias sociales, no escapando por cierto la ciencia política a este fenómeno cultural de identificación masiva con las premisas conductistas.

La psicología conductista surge con John B. Watson, quien publica dos importantes obras, *Behaviorism* en 1912 y *Psychology from the Standpoint of a Behaviorist* en 1919. El behaviorismo o conductismo tiene como ámbito de aplicación el análisis de las readaptaciones de la conducta humana a través de un mecanismo psicológico de estímulo-respuesta. No niega la subjetividad humana, simplemente la ignora.

Dado que la relación existente entre el estímulo y la respuesta es observable empíricamente, para estudiar las readaptaciones que ello produce el conductismo recurre a la técnica experimental de la recolección de datos. Su expectativa no es concretar esos estudios en leyes universalmente válidas, sino implementar una metodología de investigación apta para la solución de problemas, y por lo tanto sólo ocasionalmente concretable en teorías. Watson rechaza la pretensión de construir leyes universales, al entender que ésta es la característica de los sistemas filosóficos que ha sido rechazada por la ciencia moderna.

Para Watson, el conductismo debe entonces controlar las reacciones hu-

<sup>15</sup> N. Bobbio: *op. cit.*, pág. 895.

manas de la misma manera que los científicos naturales controlan y manipulan los fenómenos de la naturaleza. El valor científico del conductismo consiste para él en su capacidad de predecir y así controlar la actividad humana. Por eso entiende que la sociología puede hacer suyos los principios conductistas, para de este modo replantearse de un modo más concreto los problemas que analiza.

Como lo define Homans:

La intuición fundamental del conductismo fue de tipo estratégico: en lugar de tratar de analizar la conciencia y los estados mentales, los investigadores podrían hacer mayores progresos atendiendo a las acciones de hombre y mujeres y a los estados observables de los individuos y su entorno que es posible relacionar legalmente con tales acciones.<sup>16</sup>

Justo es aclarar que los desarrollos teóricos que caracterizaban a la ciencia política estadounidense ya se encaminaban en esa misma dirección, como lo evidencian las obras de Lowell y Bentley.

Al publicar en 1908 Abbot Lawrence Lowell su gran obra *The Government of England*, evidencia hasta qué punto se identifica el ethos liberal británico con el estadounidense. Autor de una obra clásica sobre el gobierno inglés —cuyas características exitosas se reflejan para él en la experiencia estadounidense—, presidente en 1909 de la Asociación Americana de Ciencia Política creada en 1903, rector de la Universidad de Harvard por más de veinte años, el peso institucional de la figura de Lowell en la conformación de las peculiaridades de la ciencia política estadounidense será muy grande. Eso hará que muchos años después Charles Merriam lo defina como el “padrino intelectual del conductismo”<sup>17</sup>.

El discurso de Lowell está orientado por la visión funcionalista, pluralista y cuantitativa con la que analiza el fenómeno político. Es el suyo un formalismo organicista, que le permite observar el sistema político británico desde una perspectiva inspirada en las ciencias naturales. Un *modelo organicista* es el que le permite interpretar las razones de esta exitosa experiencia democrática, que para él está sustentada en el equilibrio funcional que se da en las prácticas gubernativas inglesas.

Para Lowell, este equilibrio se produce por el hecho de que ningún cuerpo político organizado posee una autoridad absoluta para expresar la voluntad popular. Este pluralismo los conduce a negociar obligadamente entre

<sup>16</sup> G. C. Homans: “El conductismo y después del conductismo”, en A. Giddens, J. Turner y otros: *La teoría social hoy* (1987). Alianza, México, 1991, pág. 81.

<sup>17</sup> C. Merriam: “Political Science in the United States” en *Contemporary Political Science. A Survey of Methods, Research and Teaching*, UNESCO, París, 1950.

ellos, para poder concretar políticas públicas. Por eso le será muy grato a Lowell asociar la imagen del comerciante a la del político.

Un gobierno es entonces, para él, el equivalente de un organismo, cuyas partes accionan y reaccionan unas sobre otras. Por eso, para entender las le-

raleza. El valor de predecir y así controlar la actividad sociología puede hacer suyos los principios replantearse de un modo más concreto los

conductismo fue de tipo estratégico: en lugar de tratar los estados mentales, los investigadores podrían haberse dirigido a las acciones de hombre y mujeres y a los estímulos y su entorno que es posible relacionar legalmente

desarrollos teóricos que caracterizaban a la ciencia se encaminaban en esa misma dirección, como lo hizo Lowell y Bentley.

Lawrence Lowell su gran obra *The Government* hasta qué punto se identifica el ethos liberal británico. Autor de una obra clásica sobre el gobierno inglés exitosas se reflejan para él en la experiencia estadounidense en 1909 de la Asociación Americana de Científicos de la Universidad de Harvard por más de la conformación de la figura de Lowell en la conformación de la ciencia política estadounidense será muy grande. Después Charles Merriam lo definió como el "paradigma del conductismo"<sup>17</sup>.

está orientado por la visión funcionalista, pluralista que analiza el fenómeno político. Es el suyo un enfoque que le permite observar el sistema político británico inspirado en las ciencias naturales. Un modelo orgánico permite interpretar las razones de esta exitosa experiencia para él está sustentada en el equilibrio funcional que prevalece en las gubernativas inglesas.

equilibrio se produce por el hecho de que ningún cuerpo posee una autoridad absoluta para expresar la voluntad. El pluralismo los conduce a negociar obligadamente entre

conductismo y después del conductismo". en A. Giddens, J. Turner y G. W. S. (eds.), *Contemporary Political Science. A Study of the United States*, UNESCO, París, 1950.

partes accionan y reaccionan. El pluralismo orgánico de un orden político pluralista es necesario para entender todo. Sólo así podrán descubrirse las auténticas funciones de cada parte del mismo modo que su influencia sobre las demás partes y su equilibrio del organismo en su conjunto. Para Lowell, el gobierno es el más notable que ha conocido el mundo, dado que su equilibrio es el producto de esa interdependencia que sólo del contrapeso normativo que establecen las instituciones democráticas.

Esto lo lleva a oponerle al gobierno francés y a oponerle al mismo tema, como lo hace más contemporáneamente Sartre. La democracia empírica a la democracia racional inglesa funciona mediante una continua serie de readaptaciones. Cada vez más congruente consigo mismo, al ajustar cada parte de una manera más eficaz con las demás partes que lo componen. Ello es el resultado de un largo proceso, paulatino y sin trastornos. Por eso ese gobierno, como todo organismo viviente, funciona, pero ellas no interfieren en el eficiente funcionamiento del organismo.

Para entender este fenómeno político de larga data, Lowell debe recurrirse a la psicología, sustentando empíricamente esa ciencia con la recolección estadística de datos, para de este modo poder comprender los complejos fenómenos de reorientación de la opinión pública y encauzar las políticas democráticas inglesas.

También en 1908 aparece en los Estados Unidos otro análisis político: *The Process of Government*. La obra de Arthur Bentley, abiertamente pragmática, deja de lado tanto las conceptualizaciones del Estado, propias del derecho público, como la referencia a los contextuales que hace la historia. Le interesa, en cambio, los instrumentos metodológicos dotados de la suficiente precisión como para poder calcular y describir las presiones sociales. Y eso requiere, además, unidades observables empíricamente. Bentley opta por la categoría analítica de grupo. La complejidad de la categoría definible funcionalmente, la de proceso, y articula a una tercera que da sentido a la interacción entre esos grupos.

Para Bentley, el grupo es indefinible de no observarse en otros grupos, sólo tiene sentido en función de su actividad. En este modo pluralista en defensa de sus intereses, presionando al gobierno.

ellos, para poder concretar políticas públicas. Por eso le será muy grato a Lowell asociar la imagen del comerciante a la del político.

Un gobierno es entonces, para él, el equivalente de un organismo, cuyas partes accionan y reaccionan unas sobre otras. Por eso, para entender las leyes orgánicas de un orden político pluralista es necesario examinarlo como un todo. Sólo así podrán descubrirse las auténticas funciones de cada parte, del mismo modo que su influencia sobre las demás partes y su relación con el equilibrio del organismo en su conjunto. Para Lowell, el gobierno inglés es el más notable que ha conocido el mundo, dado que su equilibrio —permanentemente renovado— es el producto de esa interdependencia fáctica y no sólo del contrapeso normativo que establecen las instituciones políticas democráticas.

Esto lo lleva a oponerlo al gobierno francés y a oponer las costumbres al normativismo o, como lo hace más contemporáneamente Sartori al tratar el mismo tema, la democracia empírica a la democracia racionalista. El sistema inglés funciona mediante una continua serie de readaptaciones que lo hacen cada vez más congruente consigo mismo, al ajustar cada una de sus partes de una manera más eficaz con las demás partes que lo constituyen. Ello es el resultado de un largo proceso, paulatino y sin trastornos revolucionarios. Por eso ese gobierno, como todo organismo viviente, tiene deficiencias, pero ellas no interfieren en el eficiente funcionamiento del todo.

Para entender este fenómeno político de larga data, Lowell sostiene que debe recurrirse a la psicología, sustentando empíricamente este análisis con la recolección estadística de datos, para de este modo poder llegar a comprender los complejos fenómenos de reorientación de la opinión pública que encauzan las políticas democráticas inglesas.

También en 1908 aparece en los Estados Unidos otro valioso trabajo de análisis político: *The Process of Government*. La obra de Arthur Bentley es abiertamente pragmática, deja de lado tanto las conceptualizaciones formales del Estado, propias del derecho público, como la referencia a los condicionamientos contextuales que hace la historia. Le interesa, en cambio, tener instrumentos metodológicos dotados de la suficiente precisión de medición como para poder calcular y describir las presiones sociales sobre la política. Y eso requiere, además, unidades observables empíricamente, razón por la cual opta por la categoría analítica de *grupo*. La complementa con otra categoría definible funcionalmente, la de *proceso*, y articula a ambas a través de una tercera que da sentido a la interacción entre esos grupos, la de *interés*.

Para Bentley, el grupo es indefinible de no observárselo en relación a otros grupos, sólo tiene sentido en función de su actividad. A través de esta actividad los grupos se entrelazan en un sistema en el que interactúan de modo pluralista en defensa de sus intereses, presionándose unos a otros y presionando al gobierno.

Desde esta perspectiva analítica, el proceso de gobierno se transforma en el análisis de las presiones ejercidas por los grupos sobre las instituciones formales e *informales* de la política. Estas presiones dan lugar a un equilibrio permanentemente readaptado, que es consecuencia de ajustes transitorios entre las fuerzas en contraste. El valor de las instituciones consiste entonces en su eficacia para actuar como instrumentos representativos y resolutivos de esos intereses en contraste.

En Bentley se percibe, como en Lowell, el rechazo al formalismo racionalista de los juristas, del mismo modo que la reivindicación de los procedimientos metodológicos tomados de las ciencias naturales, tales como el diseño de modelos analíticos y la recopilación empírica de datos. Para ambos es la autorregulación social, más que las instituciones jurídicas, lo que orienta la toma de decisiones políticas en las exitosas democracias anglosajonas.

Con Charles Merriam se producirá la transición definitiva del razonamiento teórico tradicional a la filosofía y métodos conductistas. Al asumir en 1926 como presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política, expresará en su discurso que el problema más serio para el estudioso de la política es la integración de la ciencia social con los resultados obtenidos por las ciencias naturales. El hilo conductor de la experiencia conductista será entonces la adopción por parte de la ciencia política de la filosofía y los métodos de investigación de las ciencias naturales, a los que asume como propios.

Hasta qué punto se generalizará su implementación lo demuestra la triunfal descripción que Merriam hace del éxito del conductismo en 1950, al describir el estado de la cuestión en su comunidad científica.<sup>18</sup> La Dirección del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago, del que son miembros Harold Lasswell, David Truman y Gabriel Almond, le ha permitido a Merriam definir y difundir exitosamente el conductismo. Las obras de estos importantes autores marcan el surgimiento y el auge del conductismo: Merriam publica *New Aspects of Politics* en 1925; Lasswell, *Politics: Who gets What, When, How* en 1936; Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion* en 1951; Almond y Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* en 1966.

Es en una nueva universidad, la de Chicago —en la que por esa misma razón no existen antiguos y prestigiosos estudios que hagan de su perspectiva científica el principio orientador del conjunto de ciencias afines que en ellas se estudian, como es el caso del Derecho en Harvard—, donde se da el afianzamiento simultáneo de la autonomía institucional y la profesionaliza-

<sup>18</sup> C. Merriam: *op. cit.*



ción de la ciencia política y la sociología estadounidenses, en un contexto de auténtica interdisciplinariedad.

Pero sus caminos fueron contradictorios. Al hacerse conductista, la ciencia política de Chicago se identificó con el paradigma funcionalista, vigente en las ciencias sociales estadounidenses por el peso intelectual de la figura de Parsons, dándole esta situación una gran resonancia a su discurso científico. En cambio, la sociología de Chicago, basada en el interaccionismo simbólico, sufrió un rápido ostracismo académico al chocar con el paradigma funcionalista, hasta desaparecer a mediados de los 40 el esplendor sociológico de este centro de estudios.

### 2.3 LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REVOLUCIÓN CONDUCTISTA

¿Por qué puede decirse que el conductismo constituyó una revolución científica en la ciencia política a mediados del siglo? Robert Dahl, uno de los grandes protagonistas de la misma, lo define con precisión:

Históricamente hablando, el método conductista fue un movimiento de protesta en la ciencia política. Por su utilización partidista, en parte como una especie de epíteto, términos tales como comportamiento político y método conductista llegaron a quedar relacionados con un número de científicos de la política, principalmente americanos, que compartían un fuerte sentimiento de insatisfacción por las realizaciones de la ciencia política convencional, principalmente en los terrenos histórico, filosófico y descriptivo institucional, junto con la creencia de que deben existir o podrían ser desarrollados, métodos o procedimientos adicionales que pudieran aportar a la ciencia política proposiciones empíricas y teorías de naturaleza sistemática, comprobadas por observaciones más estrechas, más directas y más rigurosamente controladas de los acontecimientos políticos.

Por lo menos, pues, aquellos que alguna vez fueron llamados conductistas (*behavioristas* o *behavioralist*) tenían una nota común: el escepticismo ante los logros intelectuales normales de la ciencia política, la simpatía hacia las "formas" científicas de investigación y análisis y el optimismo respecto de las posibilidades de mejorar el estudio de la política.<sup>19</sup>

Un canadiense que se doctora en la Universidad de Harvard transformándose luego en el gran teórico del conductismo, David Easton, es quien en 1953 precisa el sentido que da el conductismo al estudio de la política. Easton destaca que el centro de atención de la ciencia política se ha desplazado del análisis de las instituciones al de los *individuos*, cuyas motivaciones, per-

<sup>19</sup> R. Dahl: "El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)" (1961) en *Revista de Estudios Políticos*, N° 134, Madrid, 1964, pág. 92.

Desde esta perspectiva analítica, el proceso de gobierno se transforma en el análisis de las presiones ejercidas por los grupos sobre las instituciones formales e *informales* de la política. Estas presiones dan lugar a un equilibrio permanentemente readaptado, que es consecuencia de ajustes transitorios entre las fuerzas en contraste. El valor de las instituciones consiste entonces en su eficacia para actuar como instrumentos representativos y resolutivos de esos intereses en contraste.

En Bentley se percibe, como en Lowell, el rechazo al formalismo racionalista de los juristas, del mismo modo que la reivindicación de los procedimientos metodológicos tomados de las ciencias naturales, tales como el diseño de modelos analíticos y la recopilación empírica de datos. Para ambos es la autorregulación social, más que las instituciones jurídicas, lo que orienta la toma de decisiones políticas en las exitosas democracias anglosajonas.

Con Charles Merriam se producirá la transición definitiva del razonamiento teórico tradicional a la filosofía y métodos conductistas. Al asumir en 1926 como presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política, expresará en su discurso que el problema más serio para el estudioso de la política es la integración de la ciencia social con los resultados obtenidos por las ciencias naturales. El hilo conductor de la experiencia conductista será entonces la adopción por parte de la ciencia política de la filosofía y los métodos de investigación de las ciencias naturales, a los que asume como propios.

Hasta qué punto se generalizará su implementación lo demuestra la triunfal descripción que Merriam hace del éxito del conductismo en 1950, al describir el estado de la cuestión en su comunidad científica.<sup>18</sup> La Dirección del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago, del que son miembros Harold Lasswell, David Truman y Gabriel Almond, le ha permitido a Merriam definir y difundir exitosamente el conductismo: Merriam publica *New Aspects of Politics* en 1925; Lasswell, *Politics: Who gets What, When, How* en 1936; Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion* en 1951; Almond y Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* en 1966.

Es en una nueva universidad, la de Chicago —en la que por esa misma razón no existen antiguos y prestigiosos estudios que hagan de su perspectiva científica el principio orientador del conjunto de ciencias afines que en ellas se estudian, como es el caso del Derecho en Harvard—, donde se da el afianzamiento simultáneo de la autonomía institucional y la profesionaliza-

<sup>18</sup> C. Merriam: *op. cit.*

ción de la ciencia política y la sociología estadounidenses, en un contexto de auténtica interdisciplinariedad.

Pero sus caminos fueron contradictorios. Al hacerse conductista, la ciencia política de Chicago se identificó con el paradigma funcionalista, vigente en las ciencias sociales estadounidenses por el peso intelectual de la figura de Parsons, dándole esta situación una gran resonancia a su discurso científico. En cambio, la sociología de Chicago, basada en el interaccionismo simbólico, sufrió un rápido ostracismo académico al chocar con el paradigma funcionalista, hasta desaparecer a mediados de los 40 el esplendor sociológico de este centro de estudios.

### 2.3 LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REVOLUCIÓN CONDUCTISTA

¿Por qué puede decirse que el conductismo constituyó una revolución científica en la ciencia política a mediados del siglo? Robert Dahl, uno de los grandes protagonistas de la misma, lo define con precisión:

Históricamente hablando, el método conductista fue un movimiento de protesta en la ciencia política. Por su utilización partidista, en parte como una especie de epíteto, términos tales como comportamiento político y método conductista llegaron a quedar relacionados con un número de científicos de la política, principalmente americanos, que compartían un fuerte sentimiento de insatisfacción por las realizaciones de la ciencia política convencional, principalmente en los terrenos histórico, filosófico y descriptivo institucional, junto con la creencia de que deben existir o podrían ser desarrollados, métodos o procedimientos adicionales que pudieran aportar a la ciencia política proposiciones empíricas y teorías de naturaleza sistemática, comprobadas por observaciones más estrechas, más directas y más rigurosamente controladas de los acontecimientos políticos.

Por lo menos, pues, aquellos que alguna vez fueron llamados conductistas (*behavioristas* o *behavioralist*) tenían una nota común: el escepticismo ante los logros intelectuales normales de la ciencia política, la simpatía hacia las "formas" científicas de investigación y análisis y el optimismo respecto de las posibilidades de mejorar el estudio de la política.<sup>19</sup>

Un canadiense que se doctora en la Universidad de Harvard transformándose luego en el gran teórico del conductismo, David Easton, es quien en 1953 precisa el sentido que da el conductismo al estudio de la política. Easton destaca que el centro de atención de la ciencia política se ha desplazado del análisis de las instituciones al de los *individuos*, cuyas motivaciones, per-

<sup>19</sup> R. Dahl: "El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)" (1961) en *Revista de Estudios Políticos*, N° 134, Madrid, 1964, pág. 92.

sonalidades o sentimientos observa, para poder de este modo investigar adecuadamente cómo están relacionados y que influencia tienen en un proceso político.<sup>20</sup>

Para la ciencia política ello implica su distanciamiento de la tradicional matriz jurídica, filosófica e histórica que hasta entonces la había orientado. El derecho público es dejado de lado, al considerarse que los comportamientos políticos de los individuos se originan sólo parcialmente en las normas jurídicas. Al conductismo no le interesa el estudio de las instituciones y de las estructuras jurídicas que las sustentan, estudio que hasta entonces había caracterizado a la ciencia política; le atrae en cambio el análisis de los procesos y mecanismos informales a través de los cuales interactúan políticamente los hombres.

La filosofía política también es soslayada, dado que es percibida como prescriptiva. La ciencia política como ciencia empírica es para el conductismo una disciplina descriptiva, ajena por lo mismo a la prescripción valorativa que, al trasladar los juicios de valor al análisis de los hechos políticos, perjudica al conocimiento científico. Gravitan empero en el rechazo al discurso filosófico los mismos valores que el conductismo pretendía disociar del estudio científico de la política. Así lo hace notar Isaías Berlin al destacar, en un trabajo de vasta repercusión, que en una sociedad exitosa —como lo era la estadounidense en ese tiempo— no podían surgir discusiones serias sobre los fines políticos de la misma o sobre los valores que la sustentaban; sólo podían surgir debates empíricos acerca de la mejor manera de alcanzar una meta que era compartida por todos. Por eso, si bien el conductismo rechaza el discurso filosófico por valorativo y por lo mismo ajeno a la ciencia, su discurso científico también es valorativo —sólo que implícita y no ya explícitamente— al analizar el modelo político anglosajón.<sup>21</sup>

El rechazo de la historia es, asimismo, casi total: los conductistas tienden a ver no las peculiaridades sino las uniformidades de los fenómenos singulares, para así poder pasar de la descripción del fenómeno a su explicación y posteriormente a su predictibilidad. Del mismo modo, desconocen la historicidad de los procesos políticos pues, como ya se ha dicho, desde sus inicios el conductismo no rechaza la subjetividad, simplemente la ignora.

Abandonado el estudio de las instituciones, de las ideas que las sustentan y del marco histórico que les da sentido, el *conductismo define como objeto de la ciencia política el estudio de la personalidad y la actividad política*

<sup>20</sup> D. Easton: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, 1953.

<sup>21</sup> I. Berlin: "La théorie politique existe-t-elle?" en *Revue Française de Science Politique*, 1961, págs. 309-337.

del individuo. Fiel a la tradición de investigación anglosajona, entiende que lo social no es más que la suma de sus partes individuales. Por eso el mayor sociólogo conductista, George C. Homans, puede decir al respecto que lo que identifica al conductismo es el *individualismo metodológico*:

Aunque no le hayan dado ese nombre, creo que la posición del "individualismo metodológico" es la que han sostenido durante siglos la mayor parte de quienes han pensado sobre esta cuestión. John Stuart Mills, en su *A System of Logic*, ofrece una buena formulación, clara y bastante temprana de esta perspectiva: "Las leyes de los fenómenos sociales no son ni pueden ser otra cosa que las leyes de las acciones y pasiones de los seres humanos unidos en el estado social. Los hombres siguen siendo hombres en un estado de sociedad; sus acciones y posiciones obedecen a las leyes de la naturaleza humana individual. Cuando se reúnen, los hombres no se convierten en otro tipo de sustancia con propiedades diferentes, igual que el oxígeno y el hidrógeno son distintos del agua... Los seres humanos en sociedad no tienen más propiedades que las derivadas (y reductibles) a las leyes de la naturaleza del hombre individual."<sup>22</sup>

Ello explica por qué para el conductismo la *psicología conductista* cumple un rol preponderante en la reformulación de la filosofía y los métodos de investigación de la ciencia política. Si la relación entre el *estímulo* y la *respuesta* es lo que permite a la psicología conductista explicar los comportamientos individuales, esa misma relación será utilizada por la ciencia política conductista para explicar los fenómenos políticos (llevándola por momentos a un reduccionismo psicológico).

El análisis político conductista recurre también a la *sociología*, al entender que ésta posee *métodos de investigación cuantitativos* tan rigurosamente científicos como los de las ciencias naturales. De este modo hace suyas técnicas de indagación como la entrevista, la encuesta de opinión, el análisis de contenido del discurso político, apoyadas en sofisticadas técnicas cuantitativas de medición. Como consecuencia de esto, el conductismo redefine el método de investigación de la ciencia política. En muy poco tiempo, la proyección de estas técnicas de investigación sobre el campo de lo político provee una acumulación notable de datos a la disciplina. Sin embargo, la subestimación del marco teórico como medio de aproximación al conocimiento empírico —que caracteriza al positivismo lógico— hace que muchas veces esos cuantiosos datos no logren escapar a la trivialidad, como lo reconoce Dahl (el hiperfactualismo es un pesado lastre que arrastra consigo el conductismo).

La otra gran contribución científica que reivindica el conductismo es la *economía*, en particular la economía clásica. De ella hace suya su filosofía racionalista e individualista, y al hacerlo incorpora un modelo de relaciones de

<sup>22</sup> G. C. Homans: *op. cit.*, pág. 92.

intereses que le sirve para explicar los comportamientos políticos. Si las unidades de análisis son los individuos, dado que las instituciones han quedado relegadas, ¿cómo explicar de qué manera coordinan éstos sus acciones políticas? El conductismo responde con el modelo del *equilibrio*, de la "mano invisible" que regula el mercado económico.

La premisa subyacente es que el intercambio individual es racional y conduce ineludiblemente al acuerdo, a un continuo reequilibrio político. Como en la economía clásica, estos individuos son personas que interactúan entre sí buscando maximizar sus intereses, y para poder concretarlo recurren a una cada vez mayor eficiencia. La interacción política es entonces subinstitucional, pues no se basa en grandes principios normativos —discernidos filosóficamente e implementados jurídicamente— sino en las sanciones y recompensas que según la perspectiva teórica de la economía clásica orientan la conducta individual.

Todo lo hasta aquí expuesto nos lleva a sintetizar los principios centrales del conductismo. El análisis político conductista busca detectar las uniformidades existentes en los comportamientos políticos individuales, para luego expresarlas en *generalizaciones* que permiten plantear teorías de valor explicativo y predictivo, en leyes de causalidad. Tanto esas generalizaciones como las teorías que surgen de ellas deben ser el producto de la *observación empírica* de lo político y no de deducciones especulativas. Para garantizar la objetividad de esa observación empírica, la misma debe ser *verificada* mediante su confrontación con la realidad. Este proceso cognoscitivo tiene como consecuencia obligada la necesidad de la *cuantificación*: el científico político debe recurrir a la medición y cuantificación de sus relevamientos de datos, para de esta manera acrecentar estadísticamente la precisión de las investigaciones y permitir la acumulación del conocimiento.

Esta identificación con el método de investigación de las ciencias naturales, que lo lleva a reivindicar la explicación sustentada empíricamente, hace que el conductismo sostenga que las valoraciones éticas deben ser ajenas al análisis político. Los juicios de valor deben ser dejados de lado en la investigación científica; la verdad o falsedad de los enunciados políticos no forma parte de esa investigación; la explicación del fenómeno político debe darse entonces desde una *neutralidad axiológica*, que escape por lo tanto a los compromisos valorativos. Sólo así, sustrayéndola del debate ideológico, la ciencia política podrá obtener un conocimiento que sea a la vez preciso y acumulativo. Por eso se pretende eliminar del análisis científico de la política sus contenidos normativos y metafísicos, aunque ello signifique mutilar su discurso teórico y su contenido ético. Al conductismo le interesa más el promover la *eficacia decisional* que la *justicia distributiva*.

El conductismo sostiene la *especificidad* de la ciencia política como disciplina científica autónoma, pero a la vez reconoce la necesidad de *integrar*

sus conocimientos con los de las demás ciencias sociales, en una *interdisciplinariedad* que las beneficia a todas ellas.

Para esta perspectiva científica, la teoría política tradicional no ha producido un conjunto acumulativo de conocimientos, al centrar su atención en temas metafísicos y normativos que proyectan modelos ideales de sociedad: en el deber ser y no en el ser. Para el conductismo, este tipo de reflexión ética es ajeno a un proceso preciso y acumulativo de conocimientos y ha conducido por eso al estancamiento disciplinario de este tipo de estudios. Por eso considera a la teoría política tradicional incompatible con el método científico, dado que plantea mundos ideales más que proposiciones susceptibles de verificación empírica, y una ciencia se construye a través de una acumulación lenta, paulatina y fragmentaria de teorías avaladas por la corroboración empírica.

Este particular criterio hizo que el conductismo definiera a las teorías políticas tradicionales como precientíficas, como filosofía política, reservando el carácter de científicas para sus propias teorías, de carácter similar a las de las ciencias naturales. Esta actitud metodológica, inspirada en el positivismo lógico, se impuso ampliamente, conduciendo en muchos casos al "empirismo ciego". Carentes los investigadores de un marco teórico adecuado, se observaban empíricamente múltiples fenómenos políticos, pero sin encontrar el sentido que les daban los individuos que participaban en ellos.

Dahl percibe inteligentemente el problema estructural que afecta al conductismo:

La perspectiva científica en la ciencia política puede producir fácilmente una sumisión peligrosa y antifuncional: la sumisión y humildad del científico social que puede tener plena confianza en sus hallazgos sobre materias menores, pero que puede tener dudas respecto de su capacidad para decir algo en absoluto sobre cuestiones de mayor cuantía (...) parece claro que, a menos que el estudio de la política dé lugar a, y sea guiado por, amplias y atrevidas teorías generales —aun cuando resultasen altamente vulnerables—, tal estudio quedaría abocado al desastre definitivo de la trivialidad.<sup>23</sup>

También gravita fuertemente en el rechazo a los desarrollos teóricos previos de la disciplina el hecho de que esa teoría política tradicional, esos clásicos del pensamiento occidental, no ofrecían hipótesis operacionales para investigar los problemas específicos que se sucedían en el escenario político estadounidense. Y éste era el requisito obligado para poder acceder a los cuantiosos subsidios gubernamentales y empresariales otorgados a los programas de investigación que fueran aplicables a la solución instrumental de

<sup>23</sup> R. Dahl: *op. cit.*, pág. 104.

los problemas políticos que afectaban a los Estados Unidos en la posguerra.

La expectativa de una exitosa inserción en la sociedad que distingue al conductismo se evidencia hasta en la elección del nombre que define a esta perspectiva científica. Como lo describe Easton<sup>24</sup>, la expresión "ciencias sociales" despertaba grandes prevenciones en el contexto de la guerra fría. Tanto para el Congreso como para las fundaciones empresariales, estaba asociada a los contenidos ideológicos del socialismo. Por eso, con criterio realista, para poder preservar e incrementar las fuentes de financiamiento de sus investigaciones y de sus centros de estudios, sus seguidores rebautizaron a las ciencias sociales como *behavior sciences*, ciencias de la conducta.

De esta manera lograron superar las prevenciones ideológicas que despertaba el nombre anterior de estas disciplinas científicas, al lograr identificarlas con la corriente de pensamiento pragmático que singulariza a la cultura estadounidense. El conductismo pasó a definir, no sólo metodológicamente sino asimismo filosóficamente, el análisis político. La ciencia política se definió normativamente a sí misma como un saber para aplicar, útil para orientar las reformas políticas que había provocado el *New Deal*. De este modo, más que la observación empírica, fue un elemento subjetivo, la elección estratégica de un determinado patrón de investigación, lo que definió el paradigma conductista.

#### 2.4 LA HEGEMONÍA DEL CONDUCTISMO A MEDIADOS DEL SIGLO XX

El conductismo arraiga evidentemente en la tradición de investigación anglosajona, particularmente en la estadounidense, de la que hace suyos el pragmatismo y la sacralización de la ciencia, y desde allí se difunde exitosamente por el resto del mundo. En ello inciden diversas causas. La primera es la notoria supremacía alcanzada por las universidades y centros de investigación estadounidenses en la última posguerra. Esta circunstancia hizo que gran parte de los politólogos graduados en Europa en esos años realizaran en esas universidades sus estudios de posgrado, y al hacerlo incorporaran a su *background* el discurso conductista, trasladándolo luego a los ámbitos universitarios de sus países de origen (con las características de un discurso iniciático).

A ello debe sumarse el hecho de que, por la cantidad y calidad de sus miembros, la ciencia política estadounidense pasó a ser hegemónica en el mundo. A tal punto que, cuando Gabriel Almond asume en 1966 la presiden-

<sup>24</sup> D. Easton: *Esquema para el análisis político* (1965). Amorrortu, Buenos Aires, 1979, pág. 31.



cia de la Asociación Americana de Ciencia Política, proclama exultantemente que la ciencia política es una disciplina estadounidense.<sup>26</sup> Ambas circunstancias hicieron que la mayoría de la bibliografía que orientaba el desarrollo de la ciencia política estuviera escrita en inglés, del mismo modo que las ponencias que se presentaban en los congresos internacionales, foros en los que se discutía el estado de la cuestión en la disciplina.

El inglés se transformó en una lengua franca, tal cual lo había sido el latín para las universidades medievales, facilitando de ese modo una ágil comunicación entre los integrantes de la comunidad científica. Esto facilitó aun más la difusión exitosa del conductismo; cuya filosofía y métodos de investigación pasaron a predominar en el mundo, descartándose como precientífico todo aquello que no coincidía con los cánones conductistas.

Con la perspectiva histórica que nos da el tiempo transcurrido, hoy resulta evidente que, más allá de sus claroscuros, el conductismo ha transformado a la ciencia política. Ha definido la especificidad de la disciplina, poniendo distancia con el derecho público, la filosofía política y la historia, a la vez que ha reconocido la necesidad de una interdisciplinariedad integradora con las demás ciencias sociales. Al hacerlo, ha redefinido el objeto y las técnicas de investigación que durante siglos habían caracterizado a la disciplina. Esta delimitación contemporánea del campo de estudios de la ciencia política constituye por cierto uno de los grandes logros del conductismo.

Sin embargo, hoy en día es crecientemente reconocida la necesidad de recuperar las perspectivas jurídicas, filosóficas e históricas, para así enriquecer el discurso científico del conductismo. Si bien este último ha dejado de lado el normativismo, existe la creciente demanda de recuperar el análisis institucional para el estudio de la política. Resulta sumamente claro que la sola observación del comportamiento de los individuos y los grupos de interés no permite una explicación exhaustiva de los complejos problemas políticos de nuestro tiempo.

Asimismo, su reivindicación de la observación empírica, del uso de métodos cuantitativos de investigación, ha dado un saludable rigor científico a la disciplina, imponiendo una mayor objetividad al análisis político a la vez que aportando al mismo un formidable banco de datos. Esto ha redundado en un reconocimiento social cada vez mayor de la importancia que tiene la ciencia política para los procesos políticos democráticos, tanto en lo referente al análisis de los comportamientos electorales como en lo atinente al diseño de políticas públicas.

Pero lo que no ha podido imponer el conductismo es la convicción de la

<sup>26</sup> G. A. Almond, "Political Theory and Political Science" en *American Political Science Review*, 60 (1966) págs. 869-879.

existencia de un único método de investigación, el de las ciencias naturales. Si bien la mayoría de los cultores de la ciencia política estadounidense siguen adhiriendo al inductivismo, los más refinados de ellos han hecho suyo el discurso metodológico de Karl Popper, que toma distancia del inductivismo del positivismo lógico. En Europa se ha ido más allá: frente al positivismo del conductismo, ha surgido una fuerte corriente impugnadora, la hermenéutica filosófica, producto de otra tradición de investigación.

## 2.5 LAS INCONGRUENCIAS EPISTEMOLÓGICAS DEL PARADIGMA

El bagaje conceptual que le provee la economía clásica permite al conductismo dar sentido a la interacción individual que desde esta perspectiva caracteriza a la acción política. Le da una *teoría de la acción*, que por cierto será muy bien aprovechada por los sucesivos desarrollos conductistas. Su consecuencia ética es muy seria: en lo sucesivo el concepto de eficiencia política desplaza por completo al de justicia, que a lo largo de siglos ha orientado al análisis político, al entender el conductismo que este último concepto es prescriptivo y, por lo tanto, su análisis corresponde a la filosofía política, no a la ciencia política. El equilibrio entre sus componentes, no la equidad social, es el objetivo de un orden político.

Sheldon Wolin interpreta bien el trasfondo de esta situación.

Ya en 1960 escribía:

La primacía de la acción económica, así como la tendencia de los liberales a tratar los fenómenos económicos como idénticos y coextensos con los fenómenos sociales, fue sumamente alentada por los métodos supuestos empleados por los economistas clásicos del siglo XVIII...

Al reducir la vida social a términos económicos, los economistas se encaminaron hacia una teoría de la acción que tenía vastas repercusiones para la actividad y la teoría políticas...

Lo verdaderamente radical del liberalismo fue su concepción de la sociedad como una red de actividades llevadas a cabo por actores que ignoraban todo principio de autoridad. La sociedad representaba no sólo un orden espontáneo y autoadaptado, sino una condición no alterada por la presencia de la autoridad.

Se interpretó que estas cualidades de la acción social —ausencia de autoridad, espontaneidad y tendencia a la autoadaptación— significaban que la acción social carecía del elemento característico de la acción política: la necesidad de recurrir al poder...

La antigua tarea de distribuir bienes de acuerdo con cierta norma de justicia fue transferida de la esfera pública y asignada al criterio impersonal del mecanismo de mercado...<sup>26</sup>

<sup>26</sup> S. S. Wolin: *Política y Perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental* (1960), Amorrortu, Buenos Aires, 1970, pág. 323.

Es decir que también el conductismo es *prescriptivo*, pues si bien sostiene la *necesidad* de encuadrar sus investigaciones en la filosofía y método de las ciencias naturales, se nutre filosóficamente en una teoría de la acción que le provee la economía, sustentada en valores (los que brinda la tradición de investigación anglosajona) que esperan de mecanismos similares a los del mercado la obtención del equilibrio político. No es de asombrarse entonces que los desarrollos teóricos del conductismo desemboquen finalmente en las teorías económicas de la política.

Sin embargo, pese a las fuertes impugnaciones recibidas, el conductismo sigue teniendo una amplia vigencia en la ciencia política. Aunque Dahl estimaba en 1961 que, al constituir una revolución científica exitosa, el conductismo había llegado a su fin, siendo por lo mismo la primera víctima de su éxito<sup>27</sup>, eso no sucederá. El conductismo no desaparece sino que se transforma a medida que recorre diversas *fases*, como lo señala Anthony H. Birch.<sup>28</sup>

Su primera fase, entre los años 20 y 50, se ha distinguido por la implementación de *métodos de investigación cuantitativos* al análisis de la conducta individual en situaciones políticas. La segunda fase, se caracteriza por el intento de reemplazar al Estado y a las instituciones como sujetos centrales del análisis político, recurriendo para ello a *teorías sistémicas de la política* (útiles como armazones conceptuales que sirven para explicar la circularidad de los procesos políticos). La tercera fase está orientada al diseño y uso de modelos económicos que describan al individuo como un actor racional de la política, propósito admirablemente cumplido por la *teoría de la elección racional*.

### 3 Las teorías sistémicas de la política y la metamorfosis del conductismo

#### 3.1 SUS ORÍGENES INTERDISCIPLINARIOS

El conductismo se había caracterizado inicialmente por su adhesión incondicional a la observación empírica como fuente del conocimiento científico de la política y, al hacerlo, su inductivismo había postergado completamente a la teoría, circunstancia que muchas veces lo había hecho

<sup>27</sup> R. Dahl: *op. cit.*

<sup>28</sup> A. H. Birch: *The Concepts and Theories of Modern Democracies*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993, pág. 220.

caer en el empirismo ciego. Por eso muchos de sus opositores señalaban que no sólo era cuestión de observar sino de saber observar, exigencia que requería un marco teórico adecuado. Para obtenerlo, el conductismo recurrió a las teorías sistémicas de la política, de un altísimo nivel de abstracción teórica.

Como lo destaca Giuliano Urbani<sup>29</sup>, las teorías sistémicas de la política se originan en diversos aportes científicos, todos ellos muy influyentes en la ciencia estadounidense de mediados de este siglo. La *teoría de los sistemas generales* surge en la biología, siendo su gran expositor en los años 20 el alemán Von Bertalanffy, para difundirse luego en la psicología estadounidense en los años 50<sup>30</sup>. Su mayor expectativa es la unificación de la ciencia y el análisis científico. Siendo éste el objetivo que también orienta al conductismo, no es de extrañarse que el mismo le dispense una calurosa acogida, particularmente a su concepto de *isomorfismo*<sup>31</sup>, que es el que permitiría la concreción de la unidad de la ciencia, de una única filosofía y metodología de la investigación.

Las teorías sistémicas de la política reciben asimismo el aporte de la *teoría estructural-funcionalista*, hegemónica en la sociología estadounidense de los 50 ante el grado de aceptación que tiene el discurso de su gran expositor: Talcott Parsons<sup>32</sup>. Aunque el concepto de sistema social de Parsons difiere del concepto de sistema político, al ser totalizante, ambas conceptualizaciones convergen al definir *funcionalmente* los procesos de cambio en la sociedad y la política (particularmente en la obra de Almond).

En esos mismos años tienen gran repercusión las nuevas *teorías cibernéticas*, por la potencialidad explicativa que poseen, en particular las ex-

<sup>29</sup> G. Urbani: "La teoria del sistema politico: prospettive" en A. Panebianco (comp.): *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Il Mulino, Bologna, 1989, págs. 89-102.

<sup>30</sup> L. von Bertalanffy: "An Outline of General System Theory" en *British Journal for the Philosophy of Science*, vol. 1, mayo de 1950-febrero de 1951, págs. 134-165. Para este importante autor, todos los sistemas se caracterizan —isomórficamente— por la misma interacción dinámica de sus partes; por eso, aunque su obra tardó un cuarto de siglo en acceder al mundo de habla inglesa, obtuvo una amplia recepción en el mismo.

<sup>31</sup> O. R. Young (*Sistemas de Ciencia Política* [1968], Fondo de Cultura Económica, México, 1972) es quien define con claridad el concepto de isomorfismo: "Los creadores de la teoría de los sistemas generales adujeron que muchas disciplinas deben ocuparse a un nivel básico de sistemas de una clase u otra, y que debe haber cierto pensamiento fundamental muy abstracto que oriente los conceptos relevantes para los sistemas de todas las clases. Esta idea llevó a su vez a la elaboración de los conceptos del *isomorfismo* (...) la idea central es que los sistemas que difieren por su tamaño, escala de tiempo y sustancia específica, se pueden asemejar grandemente en ciertas estructuras y procesos básicos (...) Desde el punto de vista de la teoría de los sistemas generales, los isomorfismos más importantes son correspondencias funcionales (más que estructurales) entre los sistemas, o similitudes fundamentales de los principios o procesos que gobiernan los sistemas", pág. 40.

<sup>32</sup> T. Parsons: "El Sistema Social" (1951) en *Revista de Occidente*, Madrid, 1966.

puestas por Norbert Wiener<sup>33</sup>. Ellas proveerán de su lenguaje —y de su lógica— a las teorías sistémicas de la política. Easton sostiene que la más importante innovación científica de la época es el concepto de *feedback*.

Finalmente, otro gran aporte es el que le brinda la *economía clásica*, permanente inspiradora del análisis político estadounidense. Las teorías sistémicas de la política toman de ella conceptos claves como los de *equilibrio, demanda y oferta*.

### 3.2 LAS RAZONES DEL ÉXITO DE LAS TEORÍAS SISTÉMICAS

Las teorías sistémicas de la política son diseñadas en los Estados Unidos en los años 50 y 60 por destacadas figuras de la ciencia política, particularmente David Easton y Gabriel Almond<sup>34</sup>. Constituyen uno de los mayores esfuerzos realizados para proveer a la ciencia política conductista de una teoría general en la que pudieran subsumirse los cuantiosos hallazgos empíricos que se estaban produciendo en la disciplina. Su expectativa es, entonces, darle a esta última un lenguaje unificado, un referente teórico común, para así guiar los estudios empíricos de la política. Sirven, pues, para proveer un armazón conceptual al conductismo y, como consecuencia de ello, la ciencia política pasa a ser orientada por las teorías sistémicas de la política, contribuyendo la rápida difusión de las mismas al afianzamiento de esa perspectiva científica.

Esas teorías coinciden con el momento de mayor influencia de la ciencia política estadounidense en la disciplina; su declinación se da simultáneamente con la recuperación de la autonomía intelectual y de la identidad distintiva que logra la ciencia política europea.

Es indudable que el gran éxito que tiene el concepto de sistema político en la disciplina, hasta llegar a constituirse en el paradigma vigente —como lo destaca Almond al ser elegido como presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política en 1966—, está estrechamente asociado al predominio avasallante del conductismo en esos años. Sin embargo, en la década siguiente decae rápidamente, como lo evidencia el hecho de que el concepto de sistema político no es analizado en el primer *Manual de cien-*

<sup>33</sup> N. Wiener: *Cybernetics, or control and communication in the animal and the machine* (1948), The MIT Press and John Wiley & Sons, Nueva York y Londres, 1961, y *The Human Use of Human Beings, Cybernetics and Society* (1950), Discus Books, Nueva York, 1969.

<sup>34</sup> D. Easton: *The Political System. An Inquiry into the United States of Political Science*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1953. G. A. Almond: "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics" en *The Politics of the Developing Areas*, G. A. Almond y J. S. Coleman (eds.), Princeton University Press, 1966.

cia política estadounidense, el de Greenstein y Polsby, cuando es editado en 1975.

¿A qué se debe entonces su vertiginoso éxito anterior? Su éxito en los años 60 no sólo es el resultado de una fuerte demanda que expresa el conductismo, la necesidad de contar con teorías generales de la política; se trata, además, de dar una *identidad teórica* a la ciencia política, para así diferenciarla de las conceptualizaciones del derecho público, la filosofía política y la historia. Es por otra parte evidente que la exigencia de una teoría general de la política pertenece a la tradición del pensamiento político de la que ya se ha hablado, y ni siquiera un movimiento reivindicatorio de los estudios empíricos de la política puede sustraerse a ella.

Su masiva aceptación inicial se explica asimismo por el hecho de que un importante objetivo del conductismo es la individualización de una unidad de análisis que, como expresa Easton, permite la comprensión de la conducta humana en sus expresiones políticas. Y el concepto de sistema político es el que le permite soslayar la utilización del concepto de Estado, de claras reminiscencias jurídicas, como unidad de análisis de la política. Los individuos protagonizan los procesos de gobierno en el sistema político, diseñado por primera vez por Easton en 1953<sup>35</sup>.

Los teóricos que más repercusión tienen en la difusión del concepto de sistema político —Easton, Almond<sup>36</sup> y Dahl<sup>37</sup>— coinciden en definirlo como un conjunto de interrelaciones que permiten explicar al fenómeno político. La comunidad científica hace suyas a esas premisas teóricas, ante el hecho de que las mismas son fácilmente identificables con el conductismo, dado que el esquema conductista de estímulo-respuesta encuentra una muy amplia aplicación en el estudio de la persistencia y adaptación de los sistemas, tras recibir los mismos los estímulos provenientes del ambiente exterior y responder a ellos.

### 3.3 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA TEORÍA SISTÉMICA DE EASTON

Easton es el único de los teóricos citados que se decide a ir más allá del concepto de sistema político como unidad central de análisis en la ciencia política, al intentar construir una teoría general de la política. Se lo podría con-

<sup>35</sup> D. Easton: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1953.

<sup>36</sup> G. A. Almond: "Introduction: A Functional Approach of Comparative Politics" en *The Politics of the Developing Areas*, G. A. Almond y J. S. Coleman (eds.), Princeton University Press, 1966.

<sup>37</sup> R. Dahl: *Análisis político actual* (1963), EUDEBA, Buenos Aires, 1983.

siderar el Talcott Parsons de la ciencia política: por su intención de desarrollar, como éste, una teoría general que sirviera de armazón conceptual a los estudios empíricos en su disciplina, y porque es asimismo notorio que, también como a Parsons, le preocupa analizar el equilibrio de los sistemas en un mundo en permanente cambio.

La búsqueda de esa teoría general lleva a Easton a estudiar cuáles son los desarrollos fundamentales que caracterizan los procesos políticos. ¿Cómo hacen para persistir en un mundo en continuo cambio? La idea fuerza en la que se apoya es que los sistemas políticos persisten a través del cambio mediante un equilibrio dinámico: el *feedback*.

Easton es muy claro al respecto:

En la vida política, como en otros sistemas sociales, el *feedback* puede ser mostrado como fundamental tanto para la regulación del error, esto es, para mantener al sistema apuntando en una dirección establecida —preservación del *statu quo*—, como para una redirección intencional, esto es, para apartarse en busca de nuevas metas para conquistar.<sup>38</sup>

Al publicar en 1953 *The Political System*, Easton estudia el desarrollo que ha tenido hasta entonces la ciencia política, realizando a la vez su primer intento de diseñar una abstracción teórica que sirva de teoría general a la misma. Le preocupa combinar el concepto de equilibrio y el de sistema en la ciencia política y definir conceptualmente a esta última (tomando distancia con el derecho). Esto lo lleva a definir como política a “la asignación autoritativa de valores”, que es el resultado de una interacción sistémica, marginando conceptos como Estado, institución o ley.

En 1965 Easton publica dos libros casi simultáneamente. En el primero, *Esquema para el análisis político*, desarrolla la estructura conceptual de un esquema analítico que permita el estudio sistémico de la política. En el otro, *A System Analysis of Political Life*, amplía los detalles de su esquema conceptual. Le preocupa analizar la vida política como *sistema de conducta*, y para hacerlo termina por construir de manera analítica una abstracción: el *sistema político* (que nada tiene que ver con los sistemas naturales).

El diseño del mismo utiliza como unidad básica del análisis la interacción existente entre el *sistema político* y su *ambiente social*. El concepto de sistema político abarca entonces el conjunto de interacciones que el investigador considera interesante estudiar, no la totalidad de las que se dan en la política. Así lo expresa Easton:

<sup>38</sup> D. Easton: *A Systems Analysis of Political Life* (1965), John Wiley & Sons, Londres, Sidney, 1967, pág. 343.

Reservaremos el concepto de "sistema político" a los roles e interacciones para las asignaciones relevantes para las asignaciones imperativas de una sociedad en su conjunto.<sup>3\*</sup>

Aquello que distingue a las interacciones políticas de las demás interacciones sociales es el hecho de estar dirigidas a concretar la asignación autoritativa de valores en la sociedad (autoritativa porque los actores afectados por ellas consideran obligatorias esas decisiones). El concepto de sistema político es atribuible entonces a aquellas interacciones que son cruciales para esa asignación.

Para Easton, los tres componentes del esquema analítico, de la abstracción teórica que constituye el sistema político, son la comunidad política, el régimen y la autoridad. La comunidad política es un grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo. El régimen es el conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, y está compuesto por valores, normas y estructuras de autoridad. Los valores son, a la vez que principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar, y tienen que ver con aquello que puede ser admitido en la política cotidiana sin agredir los sentimientos de importantes sectores de la comunidad. Las normas explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y ejecución de las demandas. Las estructuras de autoridad se refieren a los modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido. La autoridad la constituyen quienes ocupan roles activos en la política y están comprometidos en la gestión diaria del sistema político.

¿Cómo se produce la interacción política? Al sistema político le llegan como *inputs*, como demandas y apoyos. Las demandas provenientes del *ambiente social* están basadas en las necesidades que se originan en la opinión pública, expectativas de vida, motivaciones ideológicas, intereses, etc. Convertidas las necesidades en demandas expresas, éstas se trasladan del ambiente social al sistema político, responsable de la agregación y articulación de esas demandas. Son las funciones que cumple la *black box*, que actúa como el filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas.

Es éste un aspecto muy importante del desarrollo teórico de Easton, dado que demuestra la autonomía que atribuye al sistema político, tomando así distancia con el modelo sociológico funcionalista (al que tanto le debe). La política no constituye un fenómeno espontáneo, meramente *homostático*; existen responsables políticos de la toma de decisiones. Es la inte-

\* D. Easton: *Esquema para el análisis político* (1965). Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pág. 88



racción entre las partes lo que da sentido al sistema político de Easton, no el sistema lo que da sentido a las partes como ocurre en el sistema social de Parsons. El esquema conceptual de Easton pone distancia con el organicismo funcionalista<sup>40</sup>.

¿Quiénes son responsables del filtro de la demanda? Aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, constituyen los elementos estructurales que están en condiciones de orientar los contenidos del proceso político (y de las normas culturales que están asociadas a ellos). El apoyo, al menos de los miembros relevantes del sistema político, es entonces indispensable para transformar las demandas en *outputs*, en decisiones (o para mantener decisiones ya tomadas). La principal distinción que hace Easton es entre apoyo difuso —que expresa confianza en la legitimidad del régimen y de la autoridad— y apoyo específico, que es el resultado de decisiones tomadas por la autoridad que han dado una respuesta satisfactoria a los *inputs* previos, dado que existe un permanente *flujo* de intercambio de *inputs* y *outputs*.

Por eso Easton toma un concepto de la cibernética, el de *feedback* o retroalimentación de la información, para explicar cómo un proceso político tiene la posibilidad de controlar y así regular los disturbios producidos en el sistema. Las partes que constituyen el circuito de retroalimentación son: a) los estímulos producidos por los *outputs* de los gobernantes entre los ciudadanos; b) las respuestas-reacciones de los mismos; c) la comunicación a los gobernantes de las informaciones relativas a aquellas respuestas, y d) las nuevas y distintas decisiones tomadas por los gobernantes como respuesta a la reacción de los ciudadanos. Resumiendo, se trata de una auténtica reorientación de metas tras el intercambio producido entre el ambiente social y el sistema político, siendo ella la que permite la concreción de un equilibrio dinámico.

Así Easton ha definido a la política como el proceso circular de asignación autoritativa de valores a una sociedad, siendo una eficaz circularidad la

<sup>40</sup> Pese a su deuda intelectual con Parsons, Easton pone distancias: "El hecho de que en la idea de persistencia pueda estar incluida la idea de cambio, vuelve indispensable diferenciar este concepto del de mantenimiento de sistemas. Mi análisis no está encaminado a investigar de manera exclusiva o primordial este problema. Una cosa es preguntar por las condiciones mediante las cuales un sistema es capaz de mantenerse, y otra totalmente diferente tratar de averiguar las condiciones de la persistencia.

"El mantenimiento se pondera con la idea de salvar la pauta de relaciones existentes, y dirige la atención hacia su conservación. La persistencia revela la importancia de considerar, no cualquier estructura o pauta particular, sino los procesos vitales mismos de un sistema. En este sentido, un sistema puede persistir aunque cambie continua y radicalmente todo lo asociado a él. La noción de persistencia va mucho más allá de la de mantenimiento; se orienta a investigar tanto el cambio como la estabilidad, pues ambos se pueden interpretar como soluciones alternativas para enfrentar la tensión". en "Esquema...", *op. cit.*, pág. 127.

que da funcionalidad al cambio político. De no producirse esto último, se daría la *sobrecarga* del sistema político, entendiéndose por ello las exigencias cuantitativas o cualitativas sobre las capacidades de un sistema político que el mismo no puede satisfacer en el tiempo disponible. Su consecuencia es la *ingobernabilidad* política.

La *persistencia* del sistema se da entonces por la capacidad del mismo para reorientar eficazmente la asignación autoritativa de valores entre los miembros de una comunidad política. Ello le permite preservar su *equilibrio*, entendido como el estado de reposo que se produce como consecuencia de la interacción de fuerzas opuestas que se contrarrestan. Es en la noción de *feedback* donde está, entonces, mejor representada la receptividad de los *sistemas políticos abiertos* —democráticos— a la demanda social, siendo su resultado la *persistencia a través del cambio* (el colapso soviético parece ejemplificar adecuadamente el fenómeno contrario).

### 3.4 LAS DEBILIDADES CONCEPTUALES DE LA TEORÍA SISTÉMICA DE EASTON

Su terminología, tomada de la cibernética, da a la ciencia política una nueva gramática. Pretende así poner distancia con las antiguas conceptualizaciones provenientes del derecho público y la filosofía política. Pero el costo es alto: por momentos lo diagramático diluye a lo real en el estudio de los procesos políticos.

Asimismo, si bien se reconoce el mérito que tiene Easton al destacar la circularidad de los procesos políticos, una crítica muy común a su esquema analítico es que en la elaboración del mismo da mucha mayor trascendencia a los *inputs* (como demanda y apoyo) provenientes del *ambiente* social que a los *outputs*, las decisiones políticas tomadas por el sistema político. Transforma así a los primeros en la fuerza motriz que reequilibra el sistema, y al hacerlo de este modo tan exclusivo —y excluyente— disminuye la comprensión de los procesos de cambio. Ocurre que, como es característico en el conductismo y en la tradición de investigación anglosajona, centra la clave de la política en la autorregulación social, disminuyendo el papel que les ha tocado cumplir al gobierno y demás instituciones políticas en los procesos de cambio, menospreciando la circunstancia de que también son iniciadores de los hechos políticos.

El *New Deal* que desde el Estado puso en práctica en los Estados Unidos Roosevelt a comienzos de los años 30, y que después de sus cuatro elecciones presidenciales se proyectó hasta avanzados los 70, constituye un dato empírico que contradice esta estructura teórica acentuadamente *inputista* que diseña Easton.

Es que, como él mismo lo declara en 1965<sup>41</sup>, la función-de una teoría general es guiar la investigación empírica, incorporando aquello que ya ha sido descubierto y sugiriendo a la vez nuevas investigaciones. Y esto lo hace desde la perspectiva científica —e ideológica— del conductismo. Por eso es oportuno recordar con Wolin la peculiaridad existente en las teorías generales de la política: constituir a la vez que paradigmas científicos paradigmas políticos<sup>42</sup>. La teoría sistémica de la política, pese a su alto nivel de abstracción conceptual, no logra escapar a esa tradición, al soslayar la importancia de los gobiernos en las iniciativas tendientes a lograr el cambio político.

Esas debilidades teóricas hacen que desde los 80 su expectativa de constituir una teoría general de la política haya quedado totalmente abandonada, resurgiendo el concepto de Estado como unidad central del análisis de la política. Subsiste, en cambio, el uso del concepto de sistema político como *enfoque teórico*, útil por lo mismo para conectar distintas tradiciones de investigación, pero sin pretender ya uniformar su discurso con el conductista. Por eso es que pueden utilizarlo destacados politólogos tan diferenciados ideológicamente como Sartori, Huntington y Offe.

Se da la continuidad de la percepción sistémica de los procesos políticos a la vez que se agotan sus premisas epistemológicas.<sup>43</sup>

#### 4 La última fase del conductismo: las teorías económicas de la política

##### 4.1 SU ÉXITO EN LA TRADICIÓN DE INVESTIGACIÓN ANGLOSAJONA

Simultáneamente con el desarrollo y agotamiento de las teorías sistémicas, se produce el surgimiento de teorías económicas de la política. Poco tardarán en constituirse en el principal filón teórico de la ciencia política, identificando una tercera fase del conductismo. Será esta fase la que tendrá mayor gravitación ideológica sobre el escenario político estadounidense. En su caso puede decirse que se trata de una auténtica *profecía autocumplida*, dado que sus postulados científicos, difundidos profusamente desde mediados de los años 50, son asumidos finalmente como propios por el programa y la praxis política neoconservadora en los años 80, ante el grado de repercusión

<sup>41</sup> D. Easton: *Esquema...*, op. cit.

<sup>42</sup> S. S. Wolin: *Paradigms and Political Theories*, op. cit.

<sup>43</sup> L. Morlino: "Epitaffio per un approccio di successo: il sistema politico" en A. Panebianco (comp.): *L'Analisi della politica...*, op. cit., págs. 71-87.

que han alcanzado en una sociedad abrumada por la crisis fiscal del Estado keynesiano.

Esas teorías son el resultado del nuevo *marco de significado* de lo político que se ha ido concretando a lo largo del exitoso desarrollo socioeconómico que caracteriza al keynesianismo. El mismo ha repercutido fuertemente sobre los partidos y sindicatos reivindicativos, desmovilizándolos a medida que se iban satisfaciendo las demandas sociales que ellos expresaban. Sumado ello a una creciente complejidad social, han tenido como consecuencia política una cada vez mayor *desestructuración* de la sociedad.

Lo sintetiza Klaus Offe:

Cuando T. H. Marshall teorizó acerca de la inherente tendencia de las democracias parlamentarias en transformarse a sí mismas en fuertes Estados benefactores (...) dio por supuesta la existencia de importantes organizaciones corporativas y de clase del trabajo, autoconscientes y bien organizadas, que utilizarían el voto como estrategia de las reformas sociales y de políticas sociales expansivas. Sin embargo, desde mediados de los 70 asistimos a una completa y rápida descomposición o desestructuración de esas corporaciones. Hay muchos indicadores que señalan que las preferencias políticas y las orientaciones de crecientes segmentos del electorado son un reflejo de este proceso de fragmentación, pluralización y, finalmente, individualización de las condiciones socioeconómicas y de la determinación de los intereses. La votación orientada por los problemas y no por los partidos; la creciente significación del nivel de fábrica sobre la regulación sectorial del conflicto industrial, y la regulación sectorial sobre la regulación nacional centralizada; la hendidura que corta transversalmente las líneas divisorias entre las clases y las organizaciones de clase son todos síntomas, observados con frecuencia, del proceso de amplia desestructuración de la sociedad.

La desorganización de las amplias, relativamente estables y amuralladas comunidades de intereses económicos (...) es desde mi punto de vista la clave para entender de modo adecuado la generalizada debilidad de los compromisos solidarios. Si ya "no tiene más sentido" referirse a una amplia y bien perfilada categoría de compañeros ciudadanos como "nuestra clase de gente", el único referente interpretativo para la acción es el individuo, que se refiere a sí mismo en términos de cálculos racionales.<sup>44</sup>

Enunciadas por economistas, estas teorías se inspiran en el modelo del *equilibrio general* elaborado por la economía neoclásica. Están centradas en un conjunto de afirmaciones extremadamente simples, que les sirven para construir, deductivamente, modelos económicos de análisis político. En estos modelos subyace un arquetipo de individuo, el *homo oeconomicus*, orientado racionalmente a maximizar sus beneficios, en una sociedad que perciben como *atomística*. Desde esta percepción, su unidad central de análisis es entonces el *individuo aislado*.

<sup>44</sup> K. Offe: *Contradicciones en el Estado de bienestar* (1988), Alianza, México, 1991, pág. 199.

Esta última característica ha distinguido al conductismo a lo largo del siglo, siendo definida como individualismo metodológico. Pero esta frase se distingue de las dos anteriores: ahora las conductas individuales no son explicadas a través de conceptos como los de *estímulo-respuesta*, originados en la psicología, o de *feedback*, proveniente de la cibernética, sino mediante nociones como las de *cálculo*, *objetivo* y *conducta racional*, tomadas de la economía neoclásica. Lo que sí subsiste es la expectativa conductista de explicar los comportamientos políticos a través de leyes generales de la conducta humana.

Esta fase del conductismo está estrechamente vinculada con el *utilitarismo*, tan ampliamente predominante en la tradición de investigación anglosajona del siglo XIX. Así lo destaca Homans:

(...) muchos científicos sociales que emplean el conductismo no se dan cuenta de que lo hacen. Lo llaman utilitarismo o teoría de la elección racional.<sup>45</sup>

El utilitarismo surge como filosofía social en Gran Bretaña. Enfrentado en el siglo XIX al liberalismo revolucionario del continente, le opone un liberalismo basado en la inteligencia práctica, útil para ser aplicada en la solución instrumental de problemas específicos. Por esta razón no cree en las utopías filosóficas; el conocimiento empírico debe dejar de lado al normativo, Hume desplaza a Kant como orientador de la Ilustración británica.

Quien expone por primera vez en forma sistemática cuál es la relación que debe existir para el utilitarismo entre el individuo y el Estado, es Jeremías Bentham. Los otros grandes expositores de esta filosofía social son James Mill, John Stuart Mill —quien fue el que mayor repercusión intelectual obtuvo de todos ellos— y Herbert Spencer. A su vez, David Ricardo y Alfred Marshall son los grandes difusores de la teoría económica del utilitarismo, que se alimenta, a su vez, con su filosofía social<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> G. C. Homan: *op. cit.*, pág. 90.

<sup>46</sup> G. Sartori sintetiza admirablemente la relación existente en el tiempo entre la economía ortodoxa y la filosofía social del utilitarismo: "(...) son los economistas —Smith, Ricardo, y en general los librecambistas— quienes muestran cómo la vida asociada prospera y se desarrolla cuando el Estado no interviene; cómo la vida asociada encuentra en la división del trabajo su propio principio de organización; y entonces cuánta parte de la vida asociada es extraña al Estado y no es regulada ni por sus leyes ni por su derecho. Las leyes de la economía no son leyes jurídicas: son leyes del mercado. Y el mercado es de un automatismo espontáneo, es un mecanismo que funciona por sí mismo, por su cuenta (...) Es en la óptica de los economistas, entonces, que la sociedad resulta ser más auténtica cuanto más espontánea es, cuanto más liberada está no sólo de las interferencias de la política sino también de las molestias del derecho. Es verdad que la 'sociedad espontánea' de los economistas era la sociedad económica. Mas el ejemplo era fácilmente extensible a la sociedad en general", en *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987, págs. 249-250.

Todos, desde una perspectiva intelectual típicamente británica y pese a sostener que se aproximan empíricamente al conocimiento, construyen sus desarrollos teóricos desde *presupuestos* que no se analizan sino se aceptan como hechos. El más importante es la percepción que tienen del individuo como de un ser racional y egoísta, en continua competencia con otros, que busca en ese intercambio obtener el placer y evitar el dolor, maximizando la primera de esas situaciones en la medida de lo posible. El estudio de lo político es, entonces, el estudio de los individuos aislados que componen la sociedad.

Esta característica hace postular al utilitarismo la necesidad de permitir al máximo la libre competencia entre los individuos, al entender que la misma favorece al interés colectivo. Tal cual lo planteará la economía clásica, los vicios privados constituirán las virtudes públicas, dado que el egoísmo individual sería el factor decisivo para dar su dinámica progresista a las sociedades contemporáneas, al hacer posible el libre ejercicio de esa racionalidad individual el proceso de desarrollo social. El único límite al libre albedrío es el contrato, las estipulaciones legales que establecen los límites de la libertad individual; el Estado debe por esa razón interferir lo menos posible en ese intercambio.

Desde una perspectiva científica mecanicista que les da el paradigma newtoniano vigente en la época, los utilitaristas sostienen haber encontrado una *ley general de la conducta humana* (y así poder explicar la totalidad de los fenómenos sociales). El utilitarismo pretende detectar leyes generales de la conducta humana, porque visualiza a los individuos y a sus instituciones como *ahistóricos*, siendo por ello generalizables y predictibles los comportamientos humanos, dado que no inciden sobre los mismos circunstancias de tiempo y lugar.

El análisis de las instituciones no tiene entonces importancia científica, pues tanto la acción política como la económica pueden explicarse a través de esa ley general de la conducta humana. Como consecuencia de ello, la economía y la política, disciplinas independientes entre sí, se vinculan mediante el análisis de la *psicología individual* de su protagonista, el *homo oeconomicus*, quien orienta su conducta por el *cálculo racional* de la utilidad que tiene para él la acción.

Tres son las premisas teóricas fundamentales en las que se sustenta el discurso utilitarista: a) una teoría del egoísmo de las motivaciones individuales; b) la convicción de la armonía natural de los intereses humanos, que al permitir la autorregulación social hace innecesaria la mediación estatal, y c) el convencimiento de la ahistoricidad de la conducta humana.

Todas estas consideraciones hacen que el utilitarismo defina a la sociedad como compuesta por individuos cuya conducta en el mercado está orientada por la búsqueda del placer y el rechazo al dolor. Para esta concepción de lo social, "la justificación moral de una acción depende exclusivamente de

su utilidad, o sea del valor de las consecuencias de la misma<sup>47</sup>. La acción no está orientada éticamente por valores, como sostenía Kant, sino por las consecuencias que tiene para el sujeto que la protagoniza. Constituye por eso una *doctrina ética* del egoísmo individual.

Desde esta percepción de lo social, la misma racionalidad orienta a la política. Es el libre intercambio entre los individuos, ajeno a toda interferencia del Estado, lo que permite la autorregulación política de la sociedad. Este criterio le deja un papel muy reducido a la acción gubernamental, cuya función queda reducida a la preservación del orden en la sociedad. Dado que los individuos son *racionales*, el libre e irrestricto ejercicio de sus libertades los conducirá a la autorregulación política de la sociedad. Estos desarrollos teóricos permiten comprender cómo el utilitarismo culmina a fin de siglo en el *darwinismo social* de Spencer.

Como se ve, el utilitarismo ha preparado el terreno durante más de un siglo al conductismo, y dentro del mismo en particular a su última fase. James D. Buchanan, el expositor más notorio de la teoría de la elección pública, define en 1965 al análisis económico de la política como una "teoría individualista de la política"<sup>48</sup>.

El primer gran autor que afrontará la polémica cuestión de identificar el funcionamiento del *mercado político* con el del *mercado económico* será el economista Joseph Alois Schumpeter, cuyo peso intelectual sobre la tradición de investigación anglosajona de análisis político será muy grande.

#### 4.2 SCHUMPETER Y LA DEMOCRACIA "EMPÍRICA"

En 1942, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, un vienés exiliado, J. A. Schumpeter, publica en Estados Unidos una revisión crítica del concepto de democracia. Abrumado por la dictadura plebiscitaria de Hitler, ve con sumo escepticismo al modelo de democracia que imaginara Jean Jacques Rousseau dos siglos antes. Su obra, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*<sup>49</sup>, reivindica en cambio la democracia "empírica", entendiendo por tal a la que se da real y exitosamente en el mundo anglosajón.

Como el griego Polibio, que definió la grandeza del gobierno mixto que

<sup>47</sup> G. Pontara: "Utilitarismo" en *Diccionario de Política*, suplemento, dirigido por N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (1983), Siglo XXI, México, 1988.

<sup>48</sup> J. D. Buchanan: "Una Teoría Individualista del Proceso Político" en D. Easton (comp.): *Enfoques sobre teoría política* (1965), Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

<sup>49</sup> J. A. Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), Folio, Barcelona, 1984.

distinguía a Roma en la Antigüedad, otro extranjero, el austriaco Schumpeter, es quien en este caso describe mejor que nadie la eficacia institucional del gobierno democrático anglosajón. Son las democracias británica y estadounidense —las únicas grandes democracias subsistentes en el año 1942, cuando el totalitarismo impera en Europa— las que inspiran sus agudas reflexiones. Estas democracias le proveen el material empírico necesario para convalidar sus tesis, estrechamente vinculadas con su expectativa de definir la democracia *realmente* existente.

Schumpeter contrapone "otra" teoría de la democracia a la teoría "clásica" enunciada por Rousseau en el siglo XVIII. Es la de Schumpeter una teoría *competitiva* de la democracia, pues ve a esta última como caracterizada por la libre competencia entre las élites por el voto popular. Como ya lo hiciera Max Weber, percibe a la democracia como el régimen político más adecuado para seleccionar un liderazgo político eficiente a través de la libre competencia por el voto popular.

Para Schumpeter:

La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser compendiada en la siguiente definición: el método democrático es 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.<sup>50</sup>

La crítica que Schumpeter realiza a esta teoría "clásica" de la democracia está centrada sobre una doble objeción: no existen para él ni un *bien común* ni una *voluntad general*:

En primer lugar no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Esto no se debe primordialmente al hecho de que algunos puedan querer cosas distintas del bien común, sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes.<sup>51</sup>

Schumpeter percibe claramente que la cada vez más compleja sociedad de masas de nuestro tiempo difícilmente puede evidenciar la misma homogeneidad de valores que la que caracterizó a las pequeñas sociedades agrarias que dieron su sentido a esta teoría, la Ginebra de Rousseau y los pequeños condados de los Padres Fundadores de la Constitución de los Estados Unidos. Para Schumpeter, la heterogeneidad de valores y los principios con-

<sup>50</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 321.

<sup>51</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 322.



trastantes que distinguen a nuestra época hacen imposible la determinación unívoca de un bien común válido para todos.

La realidad de los hechos hace que Schumpeter desestime también la posibilidad de la existencia de una voluntad general:

Y a menos que haya un centro, el bien común, hacia el cual graviten todas las voluntades individuales, a largo plazo al menos, no obtendremos ese tipo especial de *volonté générale* "natural" (...) Tanto la existencia como la dignidad de esta especie de *volonté générale* desaparecen tan pronto como nos falta la idea de un bien común.<sup>52</sup>

La experiencia histórica parece demostrarle a Schumpeter que ciudadanos desinformados, por el costo en tiempo y pérdida de descanso que significa para ellos la participación política, resultan ser muy ajenos al ciudadano racional y criterioso que para Rousseau debía orientar conscientemente su voto hacia el bien común. A ello debe sumársele que:

El debilitamiento del sentido de responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican a la vez la ignorancia de este ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruidas (...) no se preocupa de digerir la información ni de aplicarle los cánones de la crítica que tan bien sabe manejar, y se impacienta ante una argumentación larga o complicada. Todo esto viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa.<sup>53</sup>

La adhesión de las clases medias ilustradas del continente europeo a los fascismos incide fuertemente sobre el pesimismo con el que Schumpeter analiza la racionalidad de la ciudadanía frente a la toma de decisiones cruciales que comprometen el futuro de una sociedad.

Por todo lo expuesto, Schumpeter opone a lo que él considera las ilusiones y los mitos de la "doctrina clásica" "otra doctrina", que invierte la relación existente entre el pueblo y sus representantes, trasladando el énfasis del primero a los segundos. Para Schumpeter la democracia es entonces un *método de procedimientos*:

método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 324.

<sup>53</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 335.

<sup>54</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 343.

Los líderes y no el pueblo, son quienes en esta democracia "empírica" protagonizan la política, y su importancia está dada tanto por su capacidad de mando como por su talento para motivar la voluntad popular, transformándola en un instrumento de acción política. En la democracia el pueblo no gobierna sino que se limita a crear un gobierno a través de un acto individual, el voto, en las elecciones. Estas son las que permiten seleccionar un líder o un grupo de líderes, en un sentido prospectivo, y quizás poder controlar luego su gestión en las siguientes elecciones, en un sentido retrospectivo.

Se ha creado así una directa analogía entre la *competencia política* y la *competencia económica*, que asocia la imagen del *líder político* a la del *empresario* y la de los *electores* a la de los *consumidores*. Los partidos y sus miembros son comparados a su vez por Schumpeter con las asociaciones de empresarios y comerciantes. Sin embargo, su aguda mirada crítica le permite a este economista poner distancia con la ilusión del mercado competitivo puro que planteó la economía neoclásica.

El modelo teórico que Schumpeter elabora observando la realidad contemporánea es el de la *competencia oligopólica*. La competencia política democrática está reducida a las opciones realmente existentes en un sistema de partidos como lo demuestran los casos británico y estadounidense.

Schumpeter también pone distancia con la economía neoclásica al referirse a la *información* que orienta la toma de decisiones del votante-consumidor. Sagaz observador de la realidad política europea y estadounidense, enuncia su "ley de la racionalidad decreciente". Los individuos proceden con cada vez menos racionalidad a medida que las situaciones sobre las que deben informarse para decidir se hacen más lejanas y abstractas; tienden por eso a estar sometidos a impulsos, prejuicios y sugerencias extrarracionales, que perturban la concreción racional de objetivos políticos. Por ambas razones no existe para Schumpeter un *mercado político* ideal similar al que imaginara la economía neoclásica al definir el *mercado económico*.

Schumpeter tendrá una notable influencia sobre la ciencia política estadounidense del medio siglo posterior a la publicación de su obra, pues la misma es la cantera de la que se extraen los materiales que nutren los estudios conductistas sobre participación política, la teoría pluralista y las teorías económicas, que identifican y prestigian a esa ciencia política. Es importante destacar, sin embargo, que esa influencia pasa previamente por el filtro que representa la tradición de investigación anglosajona. Para esta última, resulta más grato utilizar el concepto de *grupo* —trabajado por Bentley, Truman y Dahl— que el concepto de *élite*, ante las connotaciones valorativas antidemocráticas que éste tiene desde su incorporación a las ciencias sociales

por Vilfredo Pareto (por su ideologización por los fascismos, que tergiversaron completamente su significado).

Preguntándose sobre quién vota y por qué, los estudios *conductistas* sobre la *participación política* han apoyado con la evidencia empírica, expresada estadísticamente, muchas de las grandes intuiciones teóricas de Schumpeter<sup>55</sup>. Basándose en conclusiones sustentadas en los muestreos de opinión obtenidos a través de las encuestas, estos estudios han insistido y teorizado sobre el carácter extrarracional de las decisiones políticas y del comportamiento electoral, desarrollando de esta manera la "ley de la racionalidad decreciente". Han demostrado cómo la *conducta política* es por lo general una respuesta a las iniciativas de los líderes políticos, apoyada más en estímulos o identificaciones emotivas que en análisis racionales de la situación política.

Sobre el rol de las élites y su interacción política ha trabajado la *teoría pluralista*, cuyo más destacado expositor actual es Robert Dahl. Inspirándose en Schumpeter y en la teoría de los grupos que distingue a la tradición de investigación estadounidense, Dahl ha realizado múltiples estudios sobre los regímenes políticos *poliárquicos*, los que para él son por su pluralismo los más próximos a la democracia ideal. En sus análisis, Dahl logra poner en evidencia los variados y complejos procesos a través de los que se forman e interactúan las élites políticas. Al hacerlo, demuestra que la *élite* gobernante no está compuesta por un bloque estable y homogéneo de intereses sino por constelaciones de grupos de interés, los que entran en coalición o conflicto según las áreas decisionales en las que les toca actuar.

Completa de este modo los análisis teóricos de Schumpeter: si para éste lo que cuenta es la competencia entre las élites en el *momento de las elecciones*, Dahl demuestra que es también muy importante la competencia entre las élites sobre los *problemas* que se suscitan *entre las elecciones*. Más que la competencia electoral, lo que salvaguarda a la democracia es el incesante sucederse de *mutables* coaliciones decisionales entre los grupos, siendo el *pluralismo* de estos últimos el que impide la hegemonía de algunos de ellos sobre los demás<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> D. T. Campbell: "Variation and selective retention in socio-cultural evolution" en H. R. Barringer, G. L. Blancksten y R. W. Mack (comps.): *Social Change in Developing areas*, Cambridge, 1965; V.O. Key: *Southern politics*, Nueva York, Vintage Books, 1949.

<sup>56</sup> R. Dahl: *Un prefacio a la teoría democrática* (1956), Gernika, México, 1981; *Who governs? Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale University Press, 1961; *La poliarquía. Del autoritarismo a la Democracia* (1971), Biblioteca Universitaria Guardiania, Madrid, 1974. R. Dahl y Ch. E. Lindblom: *Política, economía y bienestar* (1953), Paidós, Buenos Aires, 1971. Estos desarrollos teóricos han debido afrontar las argumentaciones adversas de P. Bachrach: *Crítica de la teoría elitista de la democracia* (1967), Amorrortu, Buenos Aires, 1973, y de C. Pateman: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.

Las teorías económicas trabajan principalmente sobre el paralelismo que realiza Schumpeter entre los campos de la política y de la economía, entre el político y el empresario. Pero, fuertemente influidas por el utilitarismo, destacan el carácter racional de las decisiones políticas que toman los individuos. Utilizan para ello premisas de la economía neoclásica y, sin embargo, llegan a las mismas conclusiones de Schumpeter. Demuestran —especialmente Downs— que, pese a ser racionales, los electores tienden comúnmente a ser desinformados y apáticos, siendo ésa la razón que permite que sean manipulados por las imágenes y estímulos producidos por sus líderes políticos.

Es entonces Schumpeter el primer gran economista que se vuelca decidida y *explícitamente* al análisis político, iniciando un derrotero intelectual que será compartido por muchos otros grandes economistas de nuestro tiempo.

#### 4.3 LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL

Siguiendo la línea trazada por el conductismo, subyace en su construcción teórica un modelo de hombre, racional e individualista, que actúa en una sociedad poblada por individuos aislados, quienes compiten entre sí por los escasos recursos de la misma. Este modelo de hombre es ajeno a la acción racional provista de sentido que definiera Max Weber al hablar de la interacción social. La suya es una racionalidad instrumental, orientada por la filosofía social del *utilitarismo*. El interés central de este tipo de análisis no lo constituyen entonces los valores sociales que dan sentido a una comunidad política, sino el individuo aislado. Como resultado, los hechos sociales y políticos son explicados como la consecuencia de conductas acentuadamente individualistas y egoístas.

Para poder explicar esta conducta, la teoría de la elección racional sostiene que toda sociedad afronta la necesidad de definir políticamente la asignación de sus recursos económicos escasos y está obligada por ello a elegir —racionalmente— entre diferentes objetivos alternativos. La teoría presupone entonces que los individuos que componen esa sociedad actúan siempre racionalmente, eligiendo entre las alternativas posibles aquella que ocupa el primer lugar entre sus preferencias. Para esta perspectiva de análisis, es racional el individuo que pretende maximizar sus objetivos políticos; está motivado para ello por expectativas de costo-beneficio definidas individualmente, las que excluyen una conducta fundamentada socialmente, es decir, orientada ideológica o valorativamente.

Entre los principales expositores de esta teoría se destacan Anthony

Downs, que en 1957 es  
"The Logic of Political Action", y Mancur Olson  
"The Logic of Collective Action: How  
Individuals Make Group Decisions"  
entendiendo por tales a

El modelo será una s  
derar Postulará la ex  
fines como maximizar  
tarán en un tipo de  
puesto de que persigui

#### 4.3.1 Downs y la "política"

##### La Teoría Económica

tiene una gran repercus  
utilitarismo ocupa el lu  
individual y no la solidar  
Observando, de  
política que caract  
teoría de integrar la t  
equilibrio general.

Está convencido de  
La de los cultores  
parece que les han imp  
y la de los economistas  
una conducta extraña a  
consideraciones política  
que esa acción estaría c  
más individual.

Para Downs, es err  
medición del bienestar s  
las mismas reglas de ju  
de la división del trab  
se tiene en su accionar  
La teoría económica  
mostrar que los individ

A Downs Teoría econó

M Olson The Logic of C

E Barry Los sociólogo

Downs, que en 1957 estudia la lógica que guía los comportamientos electorales<sup>57</sup>; y Mancur Olson, quien en 1965 analiza el dilema que le plantea al individuo la acción colectiva<sup>58</sup>. Para hacerlo, construyen modelos económicos, entendiendo por tales a los que Brian M. Barry define así:

El modelo será una simplificación deliberada del tipo de situación que quiere considerar. Postulará la existencia de cierto número de actores que tienen determinados fines (como maximizar sus ingresos) y tratará de resolver deductivamente cómo actuarán en un tipo de situación que ofrece algunas alternativas, partiendo del supuesto de que persiguen sus metas de manera racional.<sup>59</sup>

#### 4.3.1 Downs y la "paradoja del votante"

La *Teoría Económica de la Democracia* que publica Downs en 1957 obtiene una gran repercusión. En la obra de Downs, el *homo oeconomicus* del utilitarismo ocupa el lugar del *zoon politikon* aristotélico: es el egoísmo individual y no la solidaridad social lo que guía la conducta política del ciudadano. Observando, desde la perspectiva científica de la economía, la acción política que caracteriza a la democracia, Downs plantea la necesidad teórica de integrar la teoría económica con la política en una *teoría del equilibrio general*.

Está convencido de que, para hacerlo, debe afrontar una doble omisión. La de los cultores de la ciencia política —cuyas teorías *normativas* le parece que les han impedido advertir la *realidad* de los hechos políticos— y la de los economistas, que han percibido la acción gubernamental como una conducta *extraña* al mercado, al estimar que la misma se orienta por consideraciones políticas ajenas al campo de estudios de la economía, dado que esa acción estaría dirigida a maximizar el bienestar social y no el interés individual.

Para Downs, es erróneo identificar la función de gobierno con la maximización del bienestar social; según él, el mercado y el gobierno se rigen por las mismas reglas de juego, no tienen una distinta lógica. Como consecuencia de la división del trabajo, cada actor que intervenga en uno o en otro campo tiene en su accionar tanto una motivación privada como una función social. La teoría económica de la acción política en la democracia pretende demostrar que los individuos que persiguen egoístamente sus propios fines

<sup>57</sup> A. Downs: *Teoría económica de la democracia* (1957), Aguilar, Madrid, 1973.

<sup>58</sup> M. Olson: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.

<sup>59</sup> B. Barry: *Los sociólogos, los economistas y la democracia* (1970), Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

también pueden realizar eficientemente su función social en el espacio de la política.

El demostrar su hipótesis de que es posible integrar su teoría de la acción gubernamental en una *teoría del equilibrio general*, que sirva para explicar las conductas políticas democráticas, del mismo modo que lo hace con los comportamientos económicos en el mercado, le exige a Downs desarrollar un *enfoque positivo* de la política. Sólo explicando adecuadamente y de manera realista las razones de la conducta egoísta de los ciudadanos, puede pretender dejar de lado las teorías normativas de la política, vigentes tanto en la teoría científica como en la práctica política estadounidense.

Para lograr concretar este objetivo, Downs parte de algunos *axiomas*, indiscutibles como tales, que le sirven para fundamentar su argumentación. El primero de ellos enuncia que un partido político es un equipo de individuos que busca obtener, a través del mismo, los cargos gubernamentales que les permitirán gozar de la *renta*, el *prestigio* y el *poder* que trae consigo el ejercicio de esos cargos.

Desde esta visión *utilitarista* construye Downs su modelo económico de la política democrática. Para él, cada actor, tanto el individuo que integra un partido como el que vota, se comporta racionalmente en todo momento. Es preciso aclarar, como lo hace el mismo Downs, que el término "racional" es conceptualizado en el sentido que le da la economía neoclásica: *la racionalidad política equivale a la eficiencia económica*. Consiste entonces en que los beneficios marginales sean mayores que los costos marginales para el individuo que toma una decisión. No se está, pues, ante ciudadanos solidarios; para Downs la acción individual persigue los mismos fines en la economía y en la política: busca minimizar el empleo de sus recursos escasos y maximizar los beneficios a obtener.

Para la argumentación de Downs, la función social del gobernante es, entonces, un subproducto de sus expectativas privadas. El gobernante es percibido, como ya lo hiciera quince años antes Schumpeter, como un empresario que "vende" políticas públicas a cambio de votos, debiendo afrontar la competencia con otros partidos. Que el gobierno maximice o no el bienestar social depende de cómo esa dura competencia influye sobre su comportamiento. La búsqueda del bienestar social no es visualizada entonces como el objetivo último de la política —tal cual lo destacara una extensa línea del pensamiento político occidental que va desde Aristóteles a la Declaración de Principios que precede a la Constitución de los Estados Unidos— sino como una táctica coyuntural que utilizan los gobernantes, en ciertos casos, para conquistar el *mercado político*.

Esta lectura realista de la política democrática que realiza Downs lo lleva a plantear un *segundo axioma*: los ciudadanos ejercitan el mismo tipo de *cálculo racional* cuando les toca elegir el gobierno que más los beneficie. El

que más influy  
activo de los partido  
promesas proselitistas  
delante anterior.  
garando la utilidad  
del partido goberna  
que los partid  
que así en hechos y no

Pero sucede que l  
en decisiones cruciale  
llega en las estructura  
mente en las políticas.  
análisis del impacto q  
en política democrát  
ante es obstaculizada  
de las distinta  
que le deja en un alto

La política democ  
nada que afrontan l  
en lugar están los pe  
su presencia re  
en condiciones de influ  
los tenían una visión  
más subjetiva y parcial  
en positivo de la acción  
en imitativo. Así, a

En segundo términ  
la obtención de voto o l  
ellos permiten que h  
necesaria para de es  
ellos en el caso de ser  
políticos

Una sería consecue  
la necesidad de persu  
una posibilidad de cor  
para persuadir a los v  
ellos necesita contar  
enfrente al costo q  
mediante una manera  
Este mismo razonamie  
los políticos a los grup

social en el espacio de la

grar su teoría de la ac-  
era!, que sirva para ex-  
o modo que lo hace con-  
ge a Downs desarrollar  
adecuadamente y de  
e los ciudadanos, puede  
política, vigentes tanto  
adounidense.

de algunos *axiomas*, in-  
r su argumentación. El  
n equipo de individuos  
bernamentales que les  
ue trae consigo el ejer-

u modelo económico de  
dividuo que integra un  
e en todo momento. Es  
l término "racional" es  
eoclásica: *la racionalis-*  
ste entonces en que los  
arginales para el indi-  
ciudadanos solidarios;  
fines en la economía y  
rsos escasos y maximí-

cial del gobernante es,  
as. El gobernante es  
peter, como un empre-  
s, debiendo afrontar la  
umice o no el bienestar  
ye sobre su comporta-  
zada entonces como el  
una extensa línea del  
les a la Declaración de  
os Unidos— sino como  
en ciertos casos, para

e realiza Downs lo lle-  
ritan el mismo tipo de  
e más los beneficie. El

factor que más influye sobre ellos, al informarse sobre el comportamiento efectivo de los partidos en el transcurso de la campaña electoral, no son las promesas proselitistas sino su real comportamiento durante el período inmediatamente anterior. De este modo los individuos deciden cómo votar, comparando la utilidad que realmente les ha producido en ese período el accionar del partido gobernante con la utilidad que hubieran podido recibir en el caso de que los partidos de la oposición hubiesen estado en el poder. Se apoyan así en *hechos* y no en conjeturas.

Pero sucede que la falta de una completa información para fundamentar decisiones cruciales es una condición básica de la vida humana, que influye en las estructuras de casi todas las instituciones sociales, y particularmente en las políticas. Por esa razón, Downs dedica gran parte de su obra al análisis del impacto que tiene el *conocimiento político imperfecto* sobre la acción política democrática. Al hacerlo, destaca que la decisión racional del votante es obstaculizada por la falta de un conocimiento adecuado sobre la fiabilidad de las distintas ofertas políticas que se disputan su voto, situación que lo deja en un alto grado de *incertidumbre* sobre cómo orientar el mismo.

La política democrática da una respuesta parcial a esta falta de información que afrontan los votantes. Lo hace a través de mediaciones. En primer lugar están los persuasores, es decir, los individuos que por su posición social o su presencia relevante en los medios masivos de comunicación están en condiciones de influir políticamente sobre otros individuos. Para hacerlo, les brindan una visión de conjunto de la política, seleccionando ciertos hechos subjetiva y parcialmente, para de esta manera poder realizar un balance positivo de la acción gubernamental que permita orientar en su favor al voto dubitativo. Así, a través de la mediación, los políticos informan a la ciudadanía.

En segundo término encontramos a los encuestadores. Al sondear éstos la intención de voto o la receptividad de la ciudadanía ante determinadas políticas, permiten que los partidos se informen sobre las expectativas de esa ciudadanía, para de este modo poder reorientar de manera utilitaria sus políticas en el caso de ser necesario. De este modo la ciudadanía informa a los políticos.

Una seria consecuencia del conocimiento imperfecto en la política y de la necesidad de persuasión del votante que ello implica es, para Downs, la alta posibilidad de corrupción gubernamental que esto produce. Dado que, para persuadir a los votantes de la bondad de sus políticas públicas, el gobierno necesita contar con cuantiosos recursos económicos que le permitan hacer frente al costo que implica la difusión de informaciones que le sean favorables, una manera de obtener esos recursos es vender favores políticos. Este mismo razonamiento hace que Downs considere racional la sumisión de los gobiernos a los grupos de presión, al ser estos últimos los que cuentan con

los medios económicos necesarios para poder apoyar esas campañas informativas.

El análisis realista de Downs parece chocar, sin embargo, con la vigencia universal de las *ideologías* en la política democrática. Downs entiende que esto no contradice su hipótesis, pues sostiene que el valor de las ideologías es un valor empírico. Las ideologías son para él las que permiten destacar, simple y simbólicamente, las diferencias existentes entre los partidos que compiten electoralmente para controlar el gobierno. Dado que el costo de informarse es muy alto para los votantes, su conocimiento imperfecto de la acción del gobierno hace que éstos decidan su voto comparando ideologías, en lugar de comparar políticas gubernamentales. Para Downs, esto hace que cada partido se vea obligado a "inventar" una ideología que le permita atraer votos, y una vez que ha colocado la ideología en el *mercado político* no puede abandonarla sin provocar desconfianza electoral.

Es decir que, para Downs, las ideologías no son los fines que orientan la política sino los medios necesarios para obtener los éxitos electorales que permitan mantener u obtener el gobierno, maximizando así las ganancias de los integrantes de un partido al permitirles acceder a los beneficios que supone para ellos control del aparato gubernamental. Desde el particular punto de vista de Downs, las ideologías constituyen los mensajes publicitarios que permiten "vender" exitosamente una política. Por eso, del mismo modo que ocurre con un producto en el mercado, cualquier ideología exitosa es imitada muy rápidamente por los restantes competidores, para de esta manera obtener los mismos convincentes resultados en el electorado.

Esta característica de la competencia democrática es la que permite, según Downs, que se reduzca al máximo la distancia ideológica existente entre los partidos políticos, siendo esta circunstancia lo que da estabilidad a las democracias. La escasa distancia ideológica existente entre ellos permite que los partidos se alternen en el gobierno sin que se produzca fractura institucional alguna, ante el "parentesco de familia" que caracteriza a los partidos políticos democráticos.

Para Downs, existe entonces *equilibrio político* cuando ya no tienen éxito los intentos de formar nuevos partidos políticos y cuando ninguno de los partidos existentes está motivado para modificar radicalmente su posición en la escala ideológica que caracteriza a una determinada sociedad. Es ésa la razón que le hace pensar a este autor que las actitudes políticas y la estabilidad de los gobiernos dependen básicamente de la distribución de los votantes en la escala izquierda-derecha. Si una mayoría de los partidos está próxima ideológicamente, es sumamente probable que un gobierno democrático sea estable, a la vez que efectivo, independientemente del número de partidos que exista.

Para la argumentación *utilitarista* de Downs, los partidos no se guían

per la búsqueda de la  
los intereses —individu  
ses individuales prom  
nestar social es una co  
entre los partidos. En l  
les y así usufructuar  
gubernamental realiza  
gen de su producto —la

¿Cuál es a su vez p  
Para él, la cantidad de  
¿Cómo votar está dete  
racional siempre que e  
coste marginal. El ciud  
de va a votar y qué grup  
las maneras sobre las

En el primer caso,  
beneficios si apoya al p  
Pero esta expectativa c  
raz, debe ser realment  
rectamente no produ  
de incorrectamente. Da  
ciados pueden perm  
resulte ser decisivo es e  
¿Qué partido va a p  
de procurarse inform  
que mayor que el benef

La consecuencia de  
la escasa participación  
porcentaje de votantes  
para a ser racional. Pa  
encia de una actitud  
de completamente raci  
de amplia"60

Estas conclusiones  
motivadas de la democra  
el hecho de que los ben  
de sea, en los hechos, i  
normalmente el costo de

60 A Downs "Teoría econ  
E. Dahl, A. Downs, M. Duver  
Los Tipos Básicos de Ciencia



esas campañas infor-

embargo, con la vigen-  
ática. Downs entiende  
el valor de las ideolo-  
as que permiten desta-  
ntes entre los partidos  
o. Dado que el costo de  
amiento imperfecto de la  
comparando ideologías,  
a Downs, esto hace que  
a que le permita atra-  
mercado político no pue-

s fines que orientan la  
xitos electorales que  
de así las ganancias de  
los beneficios que su-  
esde el particular pun-  
mensajes publicitarios  
r eso, del mismo modo  
eología exitosa es imi-  
r, para de esta manera  
terado.

ca es la que permite.  
eológica existente en-  
ue da estabilidad a las  
entre ellos permite que  
luzca fractura institu-  
acteriza a los partidos

ando ya no tienen éxi-  
uando ninguno de los  
calmente su posición  
cada sociedad. Es ésa  
des políticas y la esta-  
istribución de los vo-  
a de los partidos está  
un gobierno democrá-  
mente del número de

partidos no se guían

por la búsqueda de la concreción de grandes principios ideológicos sino por los intereses —individuales y egoístas— de sus miembros. Que estos intereses individuales promuevan acciones políticas que desemboquen en el bienestar social es una consecuencia, no obligada, de la competencia electoral entre los partidos. En la misma, para maximizar sus posibilidades electorales y así usufructuar los beneficios del poder, los componentes del aparato gubernamental realizan políticas sociales que les permitan mejorar la imagen de su producto —la acción de gobierno— en el *mercado político*.

¿Cuál es a su vez para Downs el *cálculo racional* que asume el votante? Para él, la cantidad de información que debe reunir el ciudadano para decidir cómo votar está determinada por un *axioma* económico: cualquier acto es racional siempre que el ingreso marginal que produzca sea mayor que su coste marginal. El ciudadano requiere información para decidir a qué partido va a votar y qué grupos de presión va a integrar, para poder influir de ambas maneras sobre las políticas gubernamentales.

En el primer caso, votar correctamente significa para el votante obtener beneficios si apoya al partido que realmente le proporciona mayor utilidad. Pero esta expectativa choca con una dura realidad. Para que su voto sea eficaz, debe ser realmente decisivo en la elección; de lo contrario el votar correctamente no produce utilidad alguna, del mismo modo podría haber votado incorrectamente. Dado que el costo de votar es muy bajo, millones de ciudadanos pueden permitirse votar y la posibilidad de que un voto individual resulte ser decisivo es entonces ínfima. La probabilidad de que su voto determine qué partido va a gobernar es tan remota que para el ciudadano el costo de procurarse información, de sumergirse en el debate político, será siempre mayor que el beneficio que le produzca el hecho de votar.

La consecuencia de este razonamiento de Downs es que la *apatía cívica*, la escasa participación política de la ciudadanía, expresada por el bajísimo porcentaje de votantes que caracteriza al escenario político estadounidense, pasa a ser racional. Para Downs, "la ignorancia en política no es la consecuencia de una actitud apática y poco patriótica; es, más bien, una respuesta completamente racional a los hechos de la vida política en una democracia amplia"<sup>60</sup>.

Estas conclusiones son ampliamente incompatibles con las teorías normativas de la democracia. ¿Cómo justificarlas? Para este teórico, lo explica el hecho de que los beneficios obtenibles para una ciudadanía bien informada son, en los hechos, indivisibles. Esto hace que el individuo minimice racionalmente el costo de informarse políticamente, pues su voto individual no

<sup>60</sup> A. Downs: "Teoría económica de la acción política en una democracia" (1957) en G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger, S. Lipset, G. Mosca, M. Olson, W. Riker, S. Rokkan y S. Verba: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992.

gravita sobre los beneficios que pueda depararle una elección, dado que es uno entre millones, y asimismo *porque los beneficios que se obtengan comprenden a todos, aun a los que no votan*. Es esta la *paradoja del votante*, que tan sólidamente expone Downs.

Sólo cuando el gobierno lo *obliga* a colaborar, en la recaudación de impuestos o en la defensa, cuyos beneficios son también indivisibles, se da para Downs la participación cívica del individuo. En ausencia de algún mecanismo que asegure una acción racional, prevalece la racionalidad individual: el individuo no vota si la utilidad del voto no es mayor que el costo de informarse políticamente.

La misma situación se da en un segundo caso, el de la integración de los *grupos de presión*, que constituyen los actores por excelencia de la vida política estadounidense. Aquí el costo de la información es mucho más grande, dado que para intervenir en los mismos se debe ser experto en el área de las políticas públicas en las que se quiere influir. Es por esto que los únicos que consideran racional su participación en la política son aquellos integrantes de los grupos de presión que perciben sus rentas de las áreas cuyos intereses representan estos grupos, es decir, los productores, no los consumidores. Este razonamiento lleva a Downs a afirmar que es lógico que el gobierno se sienta responsable sólo ante los primeros, al ser el liderazgo de estos *grupos de interés* el que para él mejor representa las expectativas políticas de la sociedad estadounidense.

Desde la perspectiva *utilitarista* de Downs, es racional la actitud de estos tres actores que protagonizan la política. La de los consumidores de políticas, que no intentan informarse, intervenir políticamente, porque los costos serían superiores a las ganancias que podrían obtener. La de los productores de políticas, que se informan e intervienen políticamente, pues obtienen sus rentas de esta actividad. La del gobierno, que tiende a favorecer a estos últimos, ante su estratégica participación en los grupos de presión dado que son quienes condicionan sus políticas públicas a través del *lobby*.

De este modo, la obra de Downs continúa con un cada vez más difundido análisis económico de la política, centrado en la hipótesis de que no existe contradicción alguna entre la conducta económica y la conducta política.

La crítica que puede realizarse a la sólida obra de Downs es la misma que se le realiza al resto del análisis conductista de la política: el pretender *universalizar* las características de la vida política estadounidense. La apatía cívica distingue a la sociedad estadounidense, donde sólo vota una minoría de ciudadanos, pero no a las sociedades democráticas europeas, que tienen muy altos indicadores de participación electoral. Y es éste el punto débil del desarrollo teórico de Downs: explica por qué no votan los ciudadanos, pero no por qué votan.

#### 4.3.2 Olson y la lógica

Olson edita en 1965 una obra que percusión similares a la de Downs, que y los instrumentos de la teoría económica para los sociólogos y los economistas. El beneficiario potencialmente si le conviene o no se asienta entonces en que afronta responsabilidades a constituir un bien público.

Del mismo modo que el *homo oeconomicus*, racional en el momento de la percepción de Olson, uno no puede conformarse con el individuo, dado que individuos a este término— no posibilidad de beneficios comunes no es suficiente.

Olson piensa entonces entre el grupo como actores las características como Bentley y Truman siempre que los individuos general y espontánea el éxito de los intereses componen la sociedad una pluralidad de grupos que da su carácter.

Pese a ser la teoría de la acción política esta es la solidaridad social más exitosa de un grupo egoísta. La tesis utilitarista que racionalmente buceado de participación que la consecución de incentivos selectivos (incentivos selectivos positivos), in-

#### 4.3.2 Olson y la lógica de la acción colectiva

Olson edita en 1965 *The Logic of Collective Action*, obra de relieve y repercusión similares a la de Downs. En ella sostiene que, pese a que el enfoque y los instrumentos de análisis utilizados en su libro han sido provistos por la teoría económica, sus conclusiones pueden estimarse válidas también para los sociólogos y los científicos políticos. La tesis que expone Olson es que el beneficiario potencial de un bien público o colectivo, razona *utilitaristamente* si le conviene o no contribuir al mismo. El modelo económico de Olson se asienta entonces en la existencia de un *cálculo racional* en el individuo que afronta responsabilidades sociales: ¿le conviene o le perjudica contribuir a constituir un bien público o colectivo?

Del mismo modo que Downs, Olson percibe a este individuo como un *homo oeconomicus*, racional y egoísta, ajeno por lo mismo a expectativas solidarias en el momento de decidir su participación en el *grupo*. Hay en esta percepción de Olson una buena dosis de *realismo*: un bien público o colectivo no puede conformarse si no se logra un beneficio específico para cada individuo, dado que individuos *racionales* —en el sentido que da el utilitarismo a este término— no querrán colaborar en grupos que no les ofrezcan la posibilidad de beneficiar sus intereses particulares. La existencia de intereses comunes no es suficiente para constituir el grupo.

Olson piensa entonces que no son convalidables empíricamente las tesis sobre el *grupo* como actor privilegiado de la política estadounidense. Expuestas las características del mismo por grandes teóricos de la ciencia política como Bentley y Truman, la ciencia política americana de este siglo entendió siempre que los individuos que tienen intereses comunes se organizan, *coyuntural* y *espontáneamente* en grupos, para así luchar colectivamente por el éxito de los intereses representados por los mismos. Los individuos que componen la sociedad están entonces comprometidos *voluntariamente* en una *pluralidad* de grupos, y es la interacción competitiva entre los mismos la que da su carácter democrático al proceso político estadounidense.

Pese a ser la *teoría de los grupos* la más original construcción teórica de la ciencia política estadounidense, Olson es escéptico al respecto. Para él no es la solidaridad social sino el interés individual lo que permite la constitución exitosa de un grupo. La lógica de la acción colectiva no es altruista sino egoísta. La tesis *utilitarista* defendida por Olson sostiene que un individuo que racionalmente busca maximizar su bienestar personal sólo puede ser convencido de participar en el mismo y de este modo hacerse cargo de los costos que la consecución del objetivo común implica a través del uso de sanciones (incentivos selectivos negativos) o de beneficios individuales (incentivos selectivos positivos), independientes del objetivo compartido que identifica y

define al grupo. En ausencia de esos incentivos, el grupo no estará en condiciones de organizarse y obtener la adhesión de individuos racionales.

Para Olson sólo incentivos selectivos positivos —que son beneficios individuales y no colectivos— para aquellos que se comprometen con la acción colectiva, o bien incentivos selectivos negativos para aquellos que se sustraen a sus obligaciones pueden motivar a individuos racionales a apoyar a un grupo. La contribución de los individuos a una organización que defiende sus intereses comunes es una consecuencia indirecta de la defensa de sus intereses privados.

Olson sostiene que es el problema del *free-riding* lo que desalienta la participación política en un bien público o colectivo. Dado que siempre existen en los grupos individuos que se sustraen a colaborar con las obligaciones colectivas pero que igualmente se benefician con los beneficios obtenidos por el grupo, esta situación desalienta a aquellos que colaboran solidariamente con el mismo, pues en el caso de tener éxito las gestiones del grupo sólo obtendrán similar beneficio al obtenido por los *polizones* que le retacearon su apoyo. Así lo expresa Olson:

Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal. Vale la pena dejar que lo haga otro, pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos —si es que tiene alguno— para actuar en favor del grupo.<sup>61</sup>

Se da esta situación en el caso de los activistas de un partido, que afrontan la apatía de la mayoría de sus adherentes ante una elección; de los miembros de un sindicato que encaran una huelga crucial para los intereses de sus representados, sin que estos últimos asuman el mismo tipo de compromiso personal que los cuadros sindicales. Pero en los dos casos, de obtenerse triunfos electorales o sindicales, los beneficios que ellos traen consigo no discriminan entre quienes han aportado positivamente a los mismos y una mayoría de *polizones* que, si bien ha retaceado su colaboración, usufructúa también el éxito.

Para Olson esta realidad tiene efectos desalentadores para los que más aportan al grupo. Por eso sostiene que:

Sólo un incentivo distinto y selectivo estimulará a un individuo en un grupo latente a actuar en un sentido orientado por el grupo (...) Una acción de grupo se puede obtener sólo a través de un incentivo que opera no de manera indistinta, como un bien colectivo, sobre el grupo como un todo, sino con selectividad respec-

<sup>61</sup> M. Olson: "La Lógica de la Acción Colectiva" en G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger, S. Lipset, G. Mosca, M. Olson, W. Rike, S. Rokkan y S. Verba: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992, pág. 204.

to de los individuos en el grupo. El incentivo debe ser selectivo en el sentido de que los que no se unan en la organización que trabaja para los intereses del grupo, o contribuyan de otra manera a su realización, se pueden tratar de manera diferente a los que lo hacen.<sup>62</sup>

El resultado del razonamiento de Olson es devastador para las expectativas democráticas de participación política. Puede sintetizarse en la argumentación de que "la mayoría de los individuos se sienten personalmente poco comprometidos con la acción colectiva que sirve al interés público, y por lo tanto permite que otros actúen en su beneficio por cuenta propia".<sup>63</sup>

La argumentación de Olson es convincente, particularmente para el caso estadounidense ante la escasa representatividad social que caracteriza a los partidos y sindicatos norteamericanos. Pero la refuta una evidencia empírica insoslayable: la existencia en Europa de muy fuertes partidos y sindicatos que identifican, permanente y no coyunturalmente, intereses sectoriales. Por eso en este último caso la participación política y la identificación partidaria y social son extremadamente altos; basta al respecto recordar la permanente orientación electoral de los distritos obreros y campesinos en el continente europeo.

¿Cómo es posible esto? Alessandro Pizzorno ha sabido explicarlo muy claramente: el problema del *free-riding* no es tal si se piensa que, si bien los "intereses selectivos positivos" no pueden dejar de existir —y de beneficiar al liderazgo que hace posible la institucionalización y persistencia de la organización—, los restantes miembros de la misma se benefician a su vez con la *identidad* que la organización les otorga. Es por eso que no le retacean su lealtad, pues es esa *identidad colectiva* la que les ha permitido la concreción de grandes logros sociales. Esa identidad es la que les permite agregar y reivindicar exitosamente sus demandas sectoriales, en el curso de los procesos electorales democráticos. Por eso los componentes de esas organizaciones entienden que "el significado de mis acciones no es el de adquirir utilidad sino el de asegurarme reconocimiento"<sup>64</sup>.

Frente al *principio utilitarista* del *individualismo*, el *principio comunitario* de la *alteridad*: es en el encuentro con otros individuos que comparten sus mismas expectativas donde el individuo logra concretar eficazmente sus demandas sociales. Esta última racionalidad orienta a las organizaciones políticas y sindicales de las democracias europeas; la argumentación de Pizzor-

<sup>62</sup> M. Olson: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965, pág. 51.

<sup>63</sup> R. R. Alford y R. Friedland: *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia* (1985), Manantial, Buenos Aires, 1991, pág. 104.

<sup>64</sup> A. Pizzorno: "Sul confronto intertemporale delle utilità" en *Stato e Mercato*, N° 16, abril de 1986.

no explica adecuadamente la distinta realidad política y social existente hoy en la Unión Europea, donde por esa razón son las *organizaciones* y no los individuos los protagonistas del *intercambio político*<sup>65</sup>.

### 4.3.3 La Escuela de Virginia y la teoría de la elección pública

Tras los grandes precursores que fueron Schumpeter, Downs y Olson, los economistas *institucionalizan* el análisis económico de la política al nuclearse en la Escuela de Virginia. Esta difunde la *teoría de la elección pública*, que tendrá gran repercusión académica y política desde mediados de los años 60, por el planteo extremadamente simple de lo político que hacen sus enunciados; esta misma simplicidad es la que le ha permitido elaborar clara y sintéticamente sus principios. Su gran figura es James D. Buchanan; otros grandes autores de la Escuela son Gordon Tullock y Dennis C. Mueller.<sup>66</sup>

Es este último quien mejor sintetiza sus objetivos:

La elección pública puede definirse como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. El objeto del estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc. Igual que en teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad.<sup>67</sup>

El modelo desarrollado por la teoría de la elección pública, pretende trasladar el enfoque económico al campo de las opciones y decisiones políticas. Para ello, se propone explicar las similitudes existentes entre las aproximaciones económicas y políticas al análisis de lo social. Parte de un presu-

<sup>65</sup> G. Pasquino: "Partecipazione politica, gruppi e movimenti" en G. Pasquino (comp.): *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986.

<sup>66</sup> J. M. Buchanan y G. Tullock: *El cálculo del consenso. Fundamentación lógica de la democracia constitucional*, (1962), Espasa Calpe, Madrid, 1980. J. M. Buchanan: *Una Teoría Individualista del Proceso Político*, op. cit., (1965). J. M. Buchanan: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, 1975. J. M. Buchanan: "Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicaciones normativas" en J. Casas (ed.): *El análisis económico de lo político*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984. G. Tullock: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs, Washington, 1965. D. C. Mueller: *Elección pública* (1979), Alianza, Madrid, 1984.

<sup>67</sup> D. C. Mueller: *Elección Pública*, op. cit., pág. 14.

puesto teórico: las m  
racterizadas por un  
individuos que partici  
en la vida política. I  
idad individual.

Buchanan declara  
una "extensión dire  
esta ortodoxa como  
ciones públicas"<sup>65</sup>.

ta es, más que un es  
monismo económico,  
cálculo racional que  
hace de la economí

La lectura de la  
una fuerte repercusi  
que el Estado keyne  
al Estado ya no com

en corregir o modera  
no como una variabl  
la misma lógica que

condenado a reprodu

ticamente.<sup>66</sup>

Desde un plante  
a las conductas indi  
política. No hay espa  
una. No existe desde

como el gobierno, los  
límites partidarios o  
quantitativos, son visua  
los los individuos q  
presumiendo del int  
de o maximizar sus o

la acción política par  
vision individualista  
Mueller resume

J. M. Buchanan: "P  
Theory of P

G. Tullock: "Econ

L. Berdagna y G. P

difficoltà delle

puesto teórico: las motivaciones que guían la conducta individual están caracterizadas por una absoluta coherencia y continuidad, tanto entre los individuos que participan en el mercado económico como entre los que actúan en la vida política. Identifican esas motivaciones con la búsqueda de la utilidad individual.

Buchanan declara en 1972 que este enfoque teórico representa para él una "extensión directa de los presupuestos conductistas de la teoría económica ortodoxa como teoría explicativa y predictiva de la formación de las decisiones públicas"<sup>68</sup>. Es por eso importante aclarar que lo que así se concreta es, más que un estudio *interdisciplinario* de lo político, un radical *reduccionismo económico*, que generaliza a todos los actores sociales la tesis del cálculo racional que guía al *homo oeconomicus*. Se da entonces el "imperialismo de la economía" del que habla Gordon Tullock.<sup>69</sup>

La lectura de la política que realiza esta perspectiva analítica, tendrá una fuerte repercusión ideológica. En las sociedades democráticas en las que rige el Estado keynesiano, quienes adhieren a la misma pasarán a analizar al Estado ya no como una variable exógena, que actúa sobre la sociedad para corregir o moderar los problemas producidos por el mercado económico, sino como una variable endógena del mismo, cuya conducta es orientada por la misma lógica que inspira la conducta del mercado (y que, entonces, está condenado a reproducir las mismas fallas que quiere corregir o moderar políticamente).<sup>70</sup>

Desde un planteo metodológico rigurosamente individualista, se percibe a las conductas individuales como orientadoras de la acción política democrática. No hay espacio en este enfoque teórico para la dimensión organizativa. No existe desde la perspectiva analítica de la elección pública un actor como el gobierno, los partidos y los sindicatos. Existen los gobernantes, los líderes partidarios o los dirigentes sindicales, dado que gobierno, partidos y sindicatos, son visualizados como aparatos burocráticos a través de los cuales los individuos que actúan en ellos buscan alcanzar sus fines egoístas, prescindiendo del interés general. El cálculo racional del individuo, orientado a maximizar sus objetivos personales, constituye la norma orientadora de la acción política para la teoría de la elección pública, caracterizada por su visión individualista de la sociedad.

Mueller resume así su metodología:

<sup>68</sup> J. M. Buchanan: "Politics, Policy and The Pigovian Margins" en J. M. Buchanan y R. D. Tollison (comps.): *Theory of Public Choice*, University of Michigan Press, 1972, pág. 173.

<sup>69</sup> G. Tullock: "Economic Imperialism" en J.M. Buchanan y R. Tollison (comps.): *op. cit.*

<sup>70</sup> L. Bordogna y G. Provasi: *Politica, Economia e Rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 67.

En el ámbito de la teoría económica ya se han obtenido algunas reglas bien fundadas y ampliamente aceptadas que suministran un fundamento metodológico para el desarrollo y contrastación de las teorías. El hombre es un ser racional que maximiza (o quizás, satisface) una función objetivo. Esta función objetivo se define respecto de diferentes variables bien caracterizadas. La interacción entre los individuos puede reflejarse mediante ciertos modelos analíticos, bastante sencillos, parecidos a los utilizados en los juegos cooperativos. Esta es la pauta general. Se entiende que los supuestos utilizados son lo bastante próximos a la realidad como para facilitar la explicación de ciertas claves de conducta *económica*. En la disciplina de la elección pública se utilizan esos supuestos para facilitar la explicación y la predicción de la conducta política.<sup>71</sup>

Esto nos lleva a la discusión del concepto de democracia como *mercado*. En la base de los análisis realizados por quienes adhieren a la *teoría de la elección pública*, se encuentra un modelo de democracia basado en el *modelo del mercado competitivo puro*. Los partidos políticos, los individuos que los componen y los votantes, orientan su conducta por el principio racional de la maximización de su propia utilidad.

Para realizar este tipo de análisis de la política, la teoría de la elección pública se sustenta metodológicamente en la economía. Mueller lo sintetiza así:

Probablemente el logro más importante de la teoría económica es la demostración de que los individuos, dotados de motivos estrictamente egoístas, pueden resultar mutuamente beneficiados mediante el intercambio.<sup>72</sup>

El eje conceptual de este enfoque teórico consiste entonces en pasar a analizar la vida política democrática con la lógica del mercado económico. Por eso se llega a centrar el proceso político en la oferta y la demanda; es natural, pues, que los gobiernos busquen manipular la economía para obtener ventajas electorales. El *ciclo político-económico* pasa a definir entonces la mecánica con la que se sustenta este proceso.

Como modelo económico, presenta una perspectiva esencialmente individualista de la sociedad. Frente a liderazgos partidarios —que cumplen en el mercado político el rol que desempeñan los empresarios en el mercado económico, caracterizándose por la búsqueda de la maximización de sus ganancias electorales— se encuentran los votantes, cuyo papel equivale al de los consumidores. Por un lado, el liderazgo de los partidos está interesado en ofrecer políticas que satisfagan, en la medida de lo posible, las expectativas

<sup>71</sup> D. C. Mueller: *op. cit.*, pág. 18.

<sup>72</sup> D. C. Mueller: *op. cit.*, pág. 21.

de la mayor parte de  
teniendo en cuenta  
ción. Tomando como  
actores centrales de  
cesos democráticos  
exclusivo: no está  
cionales.

En la conocida  
dividualismo meto  
adecuadamente su  
orienta políticamen  
Si bien descarta la  
rés público, ya no p  
revitalización del c

Para su neoco  
son producto de la  
lación existente en  
centro articulador  
to a la democracia  
que se han dado lo  
dual y la libertad  
nómico.

Pero su perspe  
político entiende q  
no es competencia  
pos. Actualizando  
en la democracia e  
mercado, siendo és  
el escenario político

Por eso consti  
controlar la expans  
viatán de nuestro t  
ridad de los Padres  
primera constituci  
puestos a poner lin  
dar de este modo l

Como la creci  
do a distinguirse p  
equilibrio presupu  
Buchanan, aunqu  
ciales que lo carac  
los contenidos del



de la mayor parte de los electores; por el otro, los electores realizan su *opción* teniendo en cuenta las *políticas públicas* ofrecidas por el gobierno y la oposición. Tomando como referencia el intercambio económico, éstos son los dos actores centrales de la política, alrededor de los cuales se organizan los procesos democráticos. El intercambio político entre estos actores es directo y exclusivo: no está mediado por factores ideológicos, organizativos o institucionales.

En la conocida obra de Buchanan y Tullock sigue teniendo vigencia el individualismo metodológico del primer conductismo, pero articulando más adecuadamente sus desarrollos teóricos. Su análisis del cálculo racional que orienta políticamente al individuo está centrado en la opción constitucional. Si bien descarta la imagen clásica del ciudadano volcado a satisfacer el interés público, ya no percibe a la sociedad como atomística, por eso produce la revitalización del contractualismo.

Para su neocontractualismo, puesto que la democracia y el mercado son producto de la Ilustración, se evidencia desde entonces la estrecha relación existente entre ambos. Por eso la constitución se transforma en el centro articulador de la opción individual y colectiva que caracteriza tanto a la democracia como al mercado. Para estos autores, es la constitución que se han dado los Estados Unidos la que resguarda la iniciativa individual y la libertad de decisión, tanto en el ámbito político como en el económico.

Pero su perspectiva no es jurídicista sino economicista. Su visión de lo político entiende que la responsabilidad de orientar las decisiones colectivas no es competencia de las mayorías electorales sino de la presión de los *grupos*. Actualizando el discurso de Bentley, entienden que los *grupos* cumplen en la democracia el mismo rol que los empresarios tienen a su cargo en el mercado, siendo éste para ellos "uno de los desarrollos más significativos en el escenario político americano".

Por eso constituye una preocupación fundamental para Buchanan el controlar la expansión burocrática estatal, que para él ha dado lugar al Leviatán de nuestro tiempo. Para respaldar su argumentación invoca la autoridad de los Padres Fundadores de los Estados Unidos, quienes al diseñar la primera constitución democrática de la modernidad estuvieron siempre dispuestos a poner limitaciones a la autoridad gubernamental, para salvaguardar de este modo la autonomía del individuo.

Como la creciente burocratización del *Estado keynesiano* lo ha llevado a distinguirse por un cada vez mayor déficit fiscal, la restauración del equilibrio presupuestario constituye un imperativo constitucional para Buchanan, aunque ello implique reducir drásticamente los servicios sociales que lo caracterizan. El *antikeynesianismo* de Buchanan es notorio y los contenidos del discurso teórico de la *elección pública* le son muy afi-

nes.<sup>73</sup> Es ésta la razón por la cual puede decirse que estas premisas teóricas han tenido gran influencia sobre su sociedad, contribuyendo a legitimar la teoría y la práctica neoconservadoras, vigentes desde comienzos de los 80, particularmente en lo referente a sus dos expresiones de política económica más notorias: la disminución de los impuestos progresivos a las ganancias individuales y la búsqueda del equilibrio presupuestario a través de la mutilación de las prestaciones sociales estatales.<sup>74</sup>

#### 4.3.4 Las críticas a las teorías económicas de la democracia

Un serio problema que se le plantea a la implementación de este modelo económico al análisis político, es su posible grado de generalización. La crítica a la que es más vulnerable como enfoque teórico es a su *ahistoricidad*, a no tener en cuenta las circunstancias de tiempo y lugar en que se produce el hecho político, a los *horizontes culturales* que lo orientan. Pretende universalizar las conductas políticas que caracterizan a la sociedad estadounidense, fuertes liderazgos personales y muy débiles partidos y sindicatos, proyectándolas sobre los demás sistemas políticos democráticos.

Frente a estas expectativas, surge sin embargo el hecho evidente de que en el continente europeo son las organizaciones, más que los individuos, las grandes protagonistas actuales de la política. Esto es explicable

<sup>73</sup> Buchanan resume así el desarrollo del tema que hiciera conjuntamente con R. Wagner en su obra *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*: "El libro era un intento de examinar las consecuencias políticas de Mr. Keynes, y el tema central era demostrar que un importante elemento de la constitución fiscal americana, concretamente la regla del equilibrio presupuestario, había sido destruida por la aplicación política del keynesianismo. Los economistas han ignorado ciegamente la asimetría presente en la aplicación de los preceptos políticos keynesianos, asimetría que la mayor parte de los más elementales teóricos hubiera reconocido. Ingenuamente presumían que los políticos podrían crear a voluntad excedentes presupuestarios, con la misma facilidad con las que crean los déficit. Olvidan la regla elemental de que los políticos disfrutan gastando y no les gusta controlar los costos. En *Democracy in Deficit*, Wagner y yo solicitábamos explícitamente la restauración del equilibrio presupuestario como imperativo constitucional", en J. M. Buchanan: "De las preferencias privadas a la filosofía pública. El desarrollo de la elección pública" en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 2, Madrid, 1980.

<sup>74</sup> Eso lleva a García Cotarelo a destacar: "Probablemente lo más característico de Buchanan sea su teoría de la incompatibilidad entre la democracia y el déficit público y su propuesta de que una reforma constitucional incluya, entre los principios fundamentales del sistema, la regla de oro de la teoría hacendística clásica, esto es, el presupuesto equilibrado (...) resulta paradójico que Buchanan haga incompatible con la democracia una situación que, por otro lado, considera producto típico del sistema político democrático", en R. García Cotarelo: "Objeto, método y teoría" en M. Pastor (comp.): *Ciencia Política*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1988, pág. 45.

por la dimensión cuantitativa de los sindicatos, así como por los sistemas políticos pautados por una lógica de *titiva* que caracteriza a los ciclos de un *ciclo político*— los ciclos de los partidos entre las organizaciones y los grupos de presión, a la vez que oposiciones entre las economías nacionales. La crítica a las economías nacionales estaría reñida con la competencia y no en la competencia de los grupos ideológicos, organizaciones y sistemas de decisiones políticas. Este modelo es ilustrativo al respecto de la economía.

Estas circunstancias no se subsuma en el modelo teórico y tiende a solucionar el problema. Como tan la política puede equilibrarse.

Por eso, si bien la política estadounidense es una política estandarizada— y su repetición en la ciencia política— la reducción del cuantioso *bienestar*, pero no el crecimiento económico la política democrática. Esta expectativa de fondo ideológico de la

...la Derecha está el estado y sociedad, y la política es un sistema interdependiente y mutuamente emancipatorio. Sin embargo, el Estado es un sistema políticamente eficaz por el volumen de fuerza que decrece sostenidamente y es políticamente eficiente y eficaz, tanto, para reducir el déficit que incluso los ideólogos se a la hora de a

<sup>75</sup> N. Bobbio: *El Futuro*

por la dimensión cualitativa y cuantitativa que tienen sus partidos políticos y sindicatos, así como por la circunstancia de estar caracterizados esos sistemas políticos por otro tipo de democracia, la *consensual*, no la *competitiva* que caracteriza a los Estados Unidos. Es por eso improbable hablar de un *ciclo político-económico*, ya que los grandes *compromisos* establecidos entre las organizaciones políticas, económicas y sindicales evitan, a la vez que oposiciones irresponsables, competencias electorales dañosas para las economías nacionales, dado que una sobreoferta política en las elecciones estaría reñida con una lógica partidaria basada en el compromiso y no en la competencia *ilimitada* entre las organizaciones. Aquí los factores ideológicos, organizativos e institucionales son los que encauzan la toma de decisiones políticas. El caso alemán resulta un ejemplo altamente ilustrativo al respecto, tanto por su eficacia política como su eficiencia económica.

Estas circunstancias hacen que en la Unión Europea el mercado político no se subsuma en la lógica del mercado económico; preserva su propia lógica y tiende a solucionar los problemas que este último produce y no puede resolver. Como tan lúcidamente lo destaca Norberto Bobbio, sólo el mercado político puede equilibrar al mercado económico.<sup>75</sup>

Por eso, si bien estas teorías económicas tienen vasta difusión en la ciencia política estadounidense —donde han logrado actualizar el discurso conductista— y su repercusión política es muy notoria, no gozan del mismo eco en la ciencia política europea. Esta última estima también ineludible la reducción del cuantioso déficit fiscal que ha producido el *Estado keynesiano de bienestar*, pero no comparte la idea de su eliminación para devolverle al mercado económico la preeminencia política perdida en esas sociedades democráticas. Esta expectativa la expresa muy bien Klaus Offe al criticar el trasfondo ideológico de los modelos económicos:

...la Derecha está más bien intentando volver a levantar las fronteras entre Estado y sociedad, volver a diferenciar esferas de actividad que se han hecho altamente interdependientes. No parece defender la simple utopía de un mercado plenamente emancipado, sino más bien de mercados libres y Estados fuertes (...) Sin embargo, el Estado del bienestar puede considerarse como un mecanismo relativamente eficaz para reducir conflictos (...) Especialmente si consideramos que el volumen de fuerza laboral susceptible de ser absorbida por el capital oligopólico decrece sostenidamente, el Estado del bienestar debe verse como un medio altamente eficiente y eficaz para resolver problemas de reproducción colectiva y, por tanto, para reducir el conflicto económico y político. Esta es una de las razones de que incluso los ideólogos neoconservadores más extremistas se muestren renuentes a la hora de alterar los arreglos institucionales básicos sobre la reproducción

<sup>75</sup> N. Bobbio: *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

colectiva. Estos ideólogos perciben claramente que el desmantelamiento del Estado del bienestar desembocaría en conflicto generalizado y en formas de conducta anómica y "criminal" que en conjunto serían más destructivas que las enormes cargas del propio Estado del bienestar. El Estado del bienestar es ciertamente un arreglo altamente problemático, costoso y paralizante, pero su ausencia será todavía más paralizante...<sup>76</sup>

Desde el punto de vista epistemológico la ciencia política europea tampoco es muy benévola con estos modelos. Como lo expresa Adriano Pappalardo en una obra colectiva de la ciencia política italiana, se cree que

existe una relación inversa entre la complejidad de los fenómenos sociales y la capacidad de explicación de los modelos construidos sobre drásticas simplificaciones del individualismo metodológico y del cálculo racional.<sup>77</sup>

Sin embargo, por muchas que sean las objeciones que se le realizan, las teorías económicas están hoy sólidamente instaladas en el centro del escenario político. Su eficaz proyección ideológica es muy notoria, al estar asociadas a las políticas públicas neoliberales vigentes en las democracias occidentales desde los años 80. Si, anteriormente, la teoría de la modernización expuesta por el primer conductismo entendía que la democratización creciente de una sociedad era el producto del incremento de la alfabetización, la urbanización y la industrialización —incremento que estaba supeditado a la intervención en esos campos del Estado keynesiano de bienestar— hoy la teoría económica de la democracia sostiene que los procesos democráticos están orientados por la libre intervención de las fuerzas del mercado. Es ésta, quizás, la razón de la importancia que tienen actualmente esas teorías: el sustentar intelectualmente este tipo de políticas de exclusión social, claramente opuestas a las del medio siglo anterior.

Por eso Mueller puede responder a esas críticas sosteniendo que

los puntos de vista de la ciencia política sobre el hombre, el votante o el político son, en general, muy diferentes de los adoptados en los modelos de elección pública. El entorno en que se llevan a cabo las interacciones de estos personajes suele describirse como dotado de una riqueza institucional muy superior a la que está implícita en los modelos abstractos. Para muchos teóricos de la ciencia política los modelos de elección pública constituyen una ingenua caricatura de la conducta política. La respuesta que da el teórico de la elección pública a estas críticas es la misma que han venido dando los economistas a lo largo de los años ante críticas análo-

<sup>76</sup> K. Offe: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, op. cit., págs. 280 y 292.

<sup>77</sup> A. Pappalardo: "L'analisi economica della politica" en *L'analisi della politica*, op. cit., pág. 215.

gas que se han su  
La utilización de  
pre que estos sean  
política.

Mueller hace su  
hay que probarlos  
validez de sus argu  
decir el actual com  
mostración es muy

Pero esa capaci  
ble al comportamie  
qué se da esta situ  
que hace Offe del  
democracias europe  
la economía sino t  
La concreción h  
estatales que gara

Para Therborn  
que allí ha tenido v  
intervención estatal  
gobierno y causó v  
tico entre el capita  
zón las grandes pr  
Europa, particular  
cretaron en los Es

Esto ha provo  
las democracias, l  
pero preservand  
está basada en el co  
des actores social  
de suma positiva

Por eso es difi  
ca como el marco  
uropeos aceptan al  
política muy difer  
mente lo expresa

<sup>78</sup> D. C. Mueller:

<sup>79</sup> G. Therborn: "L'analisi economica della politica" en *L'analisi della politica*, op. cit., pág. 215.

<sup>80</sup> N. Bobbio, *El*

gas que se han suscitado contra sus modelos ingenuos de la conducta económica. La utilización de modelos simplificados de conducta política está justificada siempre que éstos sean más eficaces que los modelos rivales para explicar la conducta política.<sup>78</sup>

Mueller hace suyo el concepto de Milton Friedman de que los modelos hay que probarlos por la exactitud de sus predicciones, más que por la racionalidad de sus argumentaciones... y los modelos económicos han sabido predecir el actual comportamiento político estadounidense (cuyo efecto de demostración es muy grande).

Pero esa capacidad de predicción de la elección pública no es proyectable al comportamiento político europeo. Una explicación convincente de por qué se da esta situación, la da Goran Therborn<sup>79</sup>, para quien la definición que hace Offe del *Estado keynesiano de bienestar* sólo es aplicable a las democracias europeas, pues la misma implica no sólo la intervención estatal en la economía sino también un *compromiso político* entre el capital y el trabajo. La concreción histórica de este compromiso son las grandes prestaciones estatales que garantizan el bienestar de esas sociedades desde la posguerra.

Para Therborn, ese concepto no es aplicable al caso estadounidense. Lo que allí ha tenido vigencia es el *Estado keynesiano*, que produjo una gran intervención estatal en la economía, incrementó los planteles burocráticos del gobierno y causó un gran déficit fiscal, pero sin existir un compromiso político entre el capital y el trabajo como se dio en el caso europeo. Por esa razón las grandes prestaciones sociales que caracterizan a las democracias de Europa, particularmente a las del centro y el norte del continente, no se concretaron en los Estados Unidos.

Esto ha provocado que, cuando la crisis fiscal del Estado afectó a todas las democracias, las europeas la afrontaron reduciendo su asistencialismo pero preservando sus prestaciones sociales, pues su *legitimidad política* está basada en el compromiso citado, sustentado en el acuerdo entre los grandes actores sociales que lo expresan —al articular sus intereses en un juego de suma positiva—: empresarios, partidos y sindicatos.

Por eso es difícil que pueda universalizarse la teoría de la elección pública como el marco conceptual por excelencia para el análisis político. Si los europeos aceptan al neocontractualismo lo hacen desde una perspectiva ético-política muy diferente de la que reivindica Buchanan, como tan admirablemente lo expresa Norberto Bobbio.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> D. C. Mueller, *op. cit.*, pág. 18.

<sup>79</sup> G. Therborn: "Los retos del Estado de bienestar" en R. Muñoz de Bustillo y otros: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>80</sup> N. Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, *op. cit.*

## 5 Las grandes tradiciones de investigación actuales: La vigencia del paradigma comparatista o weberiano en Europa continental

En el replanteo epistemológico que se produce en la ciencia política en los años 70 tiene un lugar preponderante la reflexión filosófica de tres grandes pensadores europeos: Hans George Gadamer, Jürgen Habermas y Paul Ricoeur. Serán ellos, con la solidez de sus argumentaciones, quienes desde los años 60 producirán una aproximación a los fenómenos sociales y políticos muy distinta de la que había caracterizado a las ciencias sociales desde su fundación. En efecto, el discurso positivista, que las ha marcado a fuego ya desde sus grandes precursores —Saint-Simon, Comte, Marx, Spencer y Pareto—, será modificado por los análisis que desde la hermenéutica filosófica, el neomarxismo y la fenomenología realizan los pensadores citados. Por eso su estudio resulta imprescindible para una adecuada comprensión de cuál es el proceso cognoscitivo con el que nos acercamos al estudio de los fenómenos políticos.

### 5.1 EL DEBATE TEÓRICO CONTEMPORÁNEO EN LAS CIENCIAS SOCIALES: EL RETORNO DE LA REFLEXIÓN FILOSÓFICA A TRAVÉS DE LA HERMENÉUTICA

La hermenéutica, como *arte de interpretación de textos*, surge históricamente en una estrecha asociación con la teología y el derecho, cuyos contenidos busca interpretar correctamente. A comienzos de la Modernidad esta interpretación se hace crucial: la exégesis bíblica pasa a ser el eje del debate cultural que se libra en ese momento histórico al producirse la Reforma. En esa misma época el humanismo, al revalorizar los textos de la Antigüedad clásica, extiende esta exégesis a los mismos. Todo ello da entonces una gran importancia al análisis filológico, produciéndose una gran expansión de los campos de estudio que eran originariamente analizados por la hermenéutica.<sup>81</sup>

La importancia de la hermenéutica se acentúa con el surgimiento de la conciencia histórica en Alemania a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. La trascendencia de estos procedimientos interpretativos para comprender el *significado* de los fenómenos históricos, hace que pasen a formar parte desde entonces de la tradición cultural alemana. La diferencia que se produ-

<sup>81</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*, Sígueme, Salamanca, 1991, cuarta edición —*Wahrheit und Methode*, 1961—, p. 226): "La hermenéutica intenta en ambos terrenos, tanto en la literatura humanística como en la Biblia, poner al descubierto el sentido original de los textos a través de un procedimiento de corrección casi artesanal...".

ce en este proceso extremadamente i la interpretación de la base de que bles, por eso éste hermenéutica a lo comprender su sig realizaba la inter no la crítica de no aplicadas a las ci compartieron tam

Sin embargo, l tendiera que los fe dos en relación con así un escepticism asumida, no como manifestación de la

Al promediar sarrollo de la herr *gía de las ciencias* dimientos metodol debate, esta deno "ciencias del espír Alemania de la ex cias sociales: "cier ser adoptado como tórica. Percibida é tienen que ser rev tica es por lo tant a la que se concibe

<sup>82</sup> H. G. Gadamer: dad de las palabras y si Schleiermacher entendi sus misma de las ideas.

"...lo más genuino la constitución complet otra, una recreación de

<sup>83</sup> H. G. Gadamer que se entiende como e esta referida a la confi terpreta. Tiene estruct ciencias del espíritu".

ales:  
eriano

cia política en los  
de tres grandes  
rmas y Paul Ri-  
quienes desde los  
s y políticos muy  
desde su funda-  
nego ya desde sus  
y Pareto—, será  
ca. el neomarxis-  
so su estudio re-  
es el proceso cog-  
es políticos.

surge histórica-  
c. cuyos conteni-  
ernidad esta in-  
e del debate cul-  
Reforma. En esa  
ntigüedad clási-  
es una gran im-  
sión de los cam-  
ermenéutica.<sup>81</sup>  
rgimiento de la  
enzos del XIX.  
ara comprender  
a formar parte  
ia que se produ-

filosofía. Sígueme,  
hermeneutica inten-  
er al descubierto el  
artesanal.

ce en este proceso de generalización de los procedimientos hermenéuticos es extremadamente importante. Mientras estos últimos estuvieron reducidos a la interpretación de textos canónicos, tanto religiosos como legales, se partió de la base de que esos textos tenían un sentido determinado y eran irrefutables, por eso éste era el criterio de interpretación con que se aproximaba la hermenéutica a los mismos. Se reconocía la autoridad del texto y se buscaba comprender su significado normativo para el momento histórico en que se realizaba la interpretación. De allí que su finalidad fuera la transmisión y no la crítica de normas tradicionales. Estas tenían que ser mediadas con o aplicadas a las circunstancias del presente. Los humanistas renacentistas compartieron también esta visión de la validez normativa de la tradición.

Sin embargo, la vigencia del historicismo hizo que, por el contrario, se entendiera que los fenómenos culturales sólo podían ser comprendidos y valorados en relación con el contexto histórico en el que estaban insertos. Se planteó así un escepticismo intelectual y moral frente a la tradición. La historia fue asumida, no como una fuente de verdades y valores permanentes, sino como la manifestación de la diversidad de las expresiones culturales de la humanidad.<sup>82</sup>

Al promediar el siglo XIX, Dilthey ocupa un importante lugar en este desarrollo de la hermenéutica, al trasladar sus procedimientos a la *metodología de las ciencias históricas del hombre*, confrontándolas así con los procedimientos metodológicos de las ciencias naturales. En el transcurso de este debate, esta denominación de “ciencias históricas” dejará su lugar a la de “ciencias del espíritu”, como consecuencia de la traducción que se realiza en Alemania de la expresión con la que J. S. Mill ha conceptualizado a las ciencias sociales: “ciencias morales”. El método interpretativo de textos pasa a ser adoptado como un modelo válido para la comprensión de la realidad histórica. Percibida ésta como un todo, los documentos y los hechos del pasado tienen que ser revividos interpretativamente. La interpretación hermenéutica es por lo tanto un acto cultural en el que se toma contacto con una vida a la que se concibe como histórica. Es en ella, entonces, que nos reconocemos.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> H. G. Gadamer: *op. cit.*, págs. 239 y 241: “Lo que se trata de comprender no es la literalidad de las palabras y su sentido objetivo, sino también la individualidad del hablante o del autor. Schleiermacher entiende que ésta sólo se comprende adecuadamente retrocediendo hasta la génesis misma de las ideas...”

“...lo más genuino de Schleiermacher es la interpretación psicológica (...) un entrar dentro de la constitución completa del escritor, una concepción del ‘curso interno’ de la confección de una obra, una recreación del acto creador”.

<sup>83</sup> H. G. Gadamer (*op. cit.*, pág. 286): “Para él el significado no es un concepto lógico, sino que se entiende como expresión de la vida. La vida misma, esta temporalidad en continuo fluir, está referida a la configuración de unidades de significado duraderas. La vida misma se autointerpreta. Tiene estructura hermenéutica. Es así como la vida constituye la verdadera base de las ciencias del espíritu”.

En este punto Dilthey vio la diferencia existente entre las ciencias interpretativas de la vida histórica y cultural y las ciencias objetivantes de la naturaleza, sin que, pese a eso, las primeras fueran menos científicas que éstas. La conocida distinción entre comprensión y explicación obtiene aquí la formulación clásica que tanta repercusión ha alcanzado.

Para la filosofía alemana contemporánea, en filosofía no existe el presente en un sentido de inmediatez. Aquello que hoy se considera relevante como tema filosófico —y continuará sirviendo de estímulo intelectual por algún tiempo— sólo se comprende claramente si se lo inserta en la perspectiva de un contexto histórico más amplio; por lo tanto, está siempre relacionado con el pasado filosófico. Esta relación puede ser tanto manifiesta como latente, pero nunca la formulación y solución de problemas filosóficos puede llegar a separarse completamente de sus circunstancias históricas, de la fuerza de la tradición en la que se inspira la filosofía.

Son entonces las circunstancias históricas las que conducen a la selección y modificación de los problemas filosóficos centrales, orientando la forma en que éstos se conciben y explicando por qué se procura su explicación aquí y ahora. Desde luego, se debe estar convencido de la importancia que tiene un problema en sí mismo, si es que se va a hacer el esfuerzo de tratar de comprenderlo. Que consideramos que algo es filosóficamente importante no depende sólo de que ocupe un cierto lugar en un contexto histórico, sino de que, además, lo percibamos como un problema relevante.

Esos problemas son los que estimulan el esfuerzo del pensamiento para superar el estado del conocimiento. El conocimiento, reconocido como limitado, nos plantea una permanente necesidad de extensión, de mejora, es decir, el desafío de superarlo, pues la insuficiencia del conocimiento implica la obligación de saber más. Sólo así puede pretenderse superar esos problemas, cuya solución presupone reflexionar sobre su génesis. De este modo, al centrar nuestra atención sobre lo nuevo, nos encontramos con una continuidad del conocimiento frente a esos problemas. La historicidad de la filosofía se refleja de este modo en la filosofía alemana contemporánea.<sup>84</sup>

En el transcurso del siglo XIX la filosofía tuvo que afrontar una cada vez más acentuada crisis sobre la legitimidad de su conocimiento. El positivismo, invocando la rigurosidad y precisión de la ciencia y del método científico, logró el predominio de ese tipo de conocimiento, pretendiendo relegar a la filosofía, como metafísica, a la humillante condición de reliquia del pensamiento precientífico. Pero en nuestro siglo se produce una innovación revo-

<sup>84</sup> R. Bubner (*La filosofía alemana contemporánea*, Cátedra, Madrid, 1984, Introducción —Modern German Philosophy, 1981—): hace un claro, preciso y sistemático desarrollo de la historicidad del pensamiento alemán contemporáneo, razón por la cual nos ceñimos a esta obra al tratar la cuestión.

lucionaria en la manera indiscutible de su epistemología.

Con Heidegger la aparición de una filosofía de su maestría notable, tanto por su personalidad como por su lenguaje heideggeriano de la existencialismo. Pienso que la subjetividad y la conciencia histórica.

Ya Dilthey histórico. Pero Heidegger con la concepción de reglas de interpretación junto a otros. El lenguaje a la filosofía hacia la filosofía, que en su sobre la hermenéutica nos aparece dentro de la acción y al que p...

## 5.2 GADAMER Y LA FILOSOFÍA:

Si bien es Heidegger —que pretende superar el romanticismo, el desarrollo metodológico dado por la obra...

<sup>85</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y Método*, la evolución de la filosofía en el punto en que la evolución se vieron influidos, con una manera de interpretar al...

<sup>86</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y Método*, *Ergänzungen*) que lo atraía...



lucionaria en la filosofía. A través de ella el lenguaje llega a ocupar, de una manera indiscutible, un lugar central en los desarrollos filosóficos y el debate epistemológico de nuestros días.<sup>85</sup>

Con Heidegger llega, en la primer mitad del siglo, el momento para la aparición de una filosofía de la existencia, al desarrollar éste la fenomenología de su maestro Husserl. Su importancia para la filosofía del siglo XX será notable, tanto por la dimensión filosófica de su obra como por el magnetismo de su personalidad<sup>86</sup>. La hermenéutica adquiere entonces —en el peculiar lenguaje heideggeriano— el sentido filosóficamente primario de “una analítica de la existencialidad de la existencia”. “Existo luego pienso”, en lugar del cartesiano “Pienso luego existo”. La intersubjetividad sustituye así en Heidegger a la subjetividad del conocimiento, la ontología subsume a la metafísica. La conciencia histórica pasa a ocupar el lugar de la conciencia trascendental.

Ya Dilthey había ocupado un lugar intermedio en este avance hermenéutico. Pero Heidegger reinterpreta totalmente la hermeneútica, polemizando con la concepción de Dilthey. La hermenéutica no es ni un canon obsoleto de reglas de interpretación de textos ni un método de investigación que subsiste junto a otros. El carácter esencial de la existencia humana es la que impulsa a la *filosofía* hacia la *hermenéutica*. Es por ésta, su particular visión de la filosofía, que en su obra *Ser y tiempo* (1927) defiende la tesis de que todo gira sobre la hermenéutica de la existencia. Todo aquello con lo que nos encontramos aparece dentro de un contexto de significado, que es relevante a nuestra acción y al que podemos acceder sin dificultades.

## 5.2 GADAMER Y LA SISTEMATIZACIÓN DE LA HERMENÉUTICA FILOSÓFICA: SU POLÉMICA CON HABERMAS

Si bien es Heidegger quien discierne una hermenéutica del lenguaje —que pretende superar tanto la visión dogmática de la tradición que tiene el romanticismo como el relativismo que caracteriza al historicismo—, el desarrollo más logrado de esta nueva perspectiva hermenéutica está dado por la obra de su discípulo Gadamer *Verdad y método* (1961). Pese a

<sup>85</sup> H. G. Gadamer (“Los fundamentos filosóficos del siglo XX” en G. Vattimo (comp.): *La secularización de la filosofía. Hermenéutica y posmodernidad*, Gedisa, Barcelona, 1992, pág. 110): “...el punto en que la evolución del pensamiento fenomenológico, en Heidegger y en aquellos que por él se vieron influidos, condujo a nuevos puntos de vista (...) es el de que la lengua resulta ser una manera de interpretar al mundo, que precede a toda actitud reflexiva”.

<sup>86</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y método II*, Sígueme, Salamanca, 1992, pág. 382 —*Warheit und Methode, Ergänzungen-Register*, 1986—): “Heidegger (...) se nos aparecía casi como un Aristóteles *redivivus* que lo atraía todo con la fuerza de la intuición y la audacia de sus conceptos originales”.

que su preocupación central no es plantear nuevos procedimientos metodológicos para las ciencias sociales o discutir sus fundamentos teóricos, pues lo que pretende hacer desde la filosofía es revelar a la *conciencia histórica* como clave de la existencia humana<sup>87</sup>, Gadamer ha pasado a tener notable gravitación en el debate alemán contemporáneo sobre los fundamentos de la investigación social. Por eso constituye un referente significativo en ese debate.

Para Gadamer el prejuicio, el pre-enjuiciamiento que guía nuestra comprensión de un texto no es una acción subjetiva; surge intersubjetivamente desde la comunidad en que estamos insertos, que nos une a una tradición cultural determinada. Mas esta comunidad no es estática; a través de nuestra relación con esa tradición experimenta un continuo proceso de transformación cultural. Por eso, desde esta perspectiva, si el significado de un texto es siempre incompleto, al estar abierto permanentemente a diversas interpretaciones desde las distintas percepciones que se van sucediendo sobre el mismo, esta reinterpretación no se limita sólo a los textos, se da también sobre los hechos históricos. La existencia es diálogo.

Los hechos históricos son reconstruidos dentro de marcos de referencia narrativos, y al hacerlo se los relaciona obligadamente con otros hechos ulteriores. El significado histórico de los hechos políticos relevantes se origina y desarrolla, es esclarecido, por lo que sucede posteriormente, es decir, desde la perspectiva de las generaciones siguientes a las que los protagonizaron. Por eso un mismo hecho político puede adquirir distintas significaciones al ser reconstruido dentro de diferentes marcos de referencia, pues tales narraciones reconstructivas lo asocian con los sucesos posteriores al mismo.

Para Gadamer, el individuo se socializa por medio del lenguaje. Su comprensión del mismo está forzosamente imbricada con su interpretación. Pero esta interpretación no es ingenua. Quien interpreta no se acerca a aquello que interpreta desde la nada; todo lo contrario, lleva con él el horizonte de expectativas que caracteriza a su mundo. De allí que su interpretación sea hecha desde la perspectiva que le da ese horizonte, desde un pre-enjuiciamiento.

Por eso, desde esta perspectiva, quien interpreta un texto realiza inicialmente una proyección de su sentido general. Luego esa visión inicial es re-

<sup>87</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y método, op. cit.*, pág. 344): "En realidad no es la historia la que nos pertenece, sino que somos nosotros los que pertenecemos a ella. Mucho antes de que nosotros nos comprendamos a nosotros mismos en la reflexión, nos estamos comprendiendo ya desde una manera autoevidente en la familia, la sociedad y el Estado en que vivimos. La lente de la subjetividad es un espejo deformante. La autorreflexión del individuo no es más que una chispa en la corriente cerrada de la vida histórica. Por eso los prejuicios de un individuo son, mucho más que sus juicios, la realidad histórica de su ser".

visada y se consid  
yecciones del texto  
en y mediante su a  
que ese texto fue  
mer, una interpret  
rales: el del autor

La interpreta  
distintos mundos o  
tación definitivam  
un primer plano la  
ción son inescindil  
sarrolla el lenguaje  
vinculado con la na  
terpretativa surge  
una estructura de  
en esa tradición. E  
desarrollo de esa t  
téprete como el te

El significado  
taciones futuras. I  
na al texto desde v  
da nueva época bu  
tes perspectivas q  
reconstrucción sig  
textualizaron a la  
teriores, aquellos e

Gadamer reca  
en el contexto soc  
racterística básica  
histórica del senti  
do de un texto en  
tear su sentido en  
que las creencias y  
do. Esto no signifi  
sadas por el texto  
cuestiones y probl  
tra fusión de hori

<sup>88</sup> H. G. Gadamer  
mente sino siempre Pe  
no que es a su vez siem

visada y se consideran propuestas alternativas, que permiten nuevas proyecciones del texto. El intérprete debe para ello aceptar el sentido del mismo en y mediante su articulación en un contexto simbólico distinto de aquel en que ese texto fue considerado inicialmente como significativo. Para Gadamer, una interpretación exitosa representa una fusión de horizontes culturales: el del autor del texto y el de su exégeta.

La interpretación resulta ser, así, una mediación hermenéutica entre distintos mundos de la vida. Por eso no tiene sentido hablar de una interpretación definitivamente válida. De esto se desprende que Gadamer ubica en un primer plano la dimensión histórica de la comprensión. Lenguaje y tradición son inescindibles: la tradición es el medio en el que se transmite y desarrolla el lenguaje. Por eso su análisis del *verstehen* está estrechamente vinculado con la naturaleza de la comprensión histórica. La comprensión interpretativa surge desde la tradición cultural del intérprete, forma parte de una estructura de prejuicios, de preconceitos que se han ido constituyendo en esa tradición. Esa es la razón por la que la interpretación constituye un *desarrollo* de esa tradición de investigación a la que pertenecen tanto el intérprete como el texto<sup>88</sup>.

El significado de un texto resulta así estar abierto a distintas interpretaciones futuras. La dinámica histórica plantea nuevas situaciones e ilumina al texto desde un distinto ángulo, permitiendo que los intérpretes de cada nueva época busquen conseguir una mejor interpretación desde diferentes perspectivas que no estaban al alcance de sus intérpretes previos. Esta reconstrucción significa, entonces, relacionar los sucesos históricos que contextualizaron a la obra de un autor determinado con sucesos históricos posteriores, aquellos que identifican la época de sus distintos intérpretes.

Gadamer recalca por eso que la comprensión interpretativa se origina en el contexto sociocultural del intérprete, poniendo así de manifiesto la característica básicamente histórica de la misma, la dimensión esencialmente histórica del sentido de un texto. Somos capaces de comprender el significado de un texto en la medida en que logramos interpretarlo, es decir replantear su sentido en términos que también tengan sentido para nosotros, en que las creencias y valores expresadas en el mismo nos resulten tener sentido. Esto no significa que aceptemos todas las pretensiones de validez expresadas por el texto, pero sí que las consideremos como respuestas posibles a cuestiones y problemas que caracterizan a nuestro tiempo, a través de nuestra fusión de horizontes culturales.

<sup>88</sup> H. G. Gadamer (*op. cit.*, pág. 366): "El sentido de un texto supera a su autor no ocasionalmente sino siempre. Por eso la comprensión no es nunca un comportamiento sólo reproductivo, sino que es a su vez siempre productivo".

De todo esto se desprende que la hermenéutica filosófica manifiesta un abierto interés por el diálogo, con otros, con el pasado, con culturas históricamente diferentes, sobre las preocupaciones comunes a la vida humana, sobre la buena vida. Por eso, para la hermenéutica filosófica, los individuos no son observadores neutrales sino participantes de un diálogo, y deben estar abiertos a las creencias y valores de otros, dispuestos a aprender de ellos<sup>89</sup>. Gadamer no se limita a plantear el aporte cultural de la tradición; argumenta asimismo que la participación en una herencia cultural es lo que da sentido al pensamiento, incluso a la propia reflexividad crítica. Para él, tradición y reflexión crítica no son conceptos opuestos sino complementarios. Hasta la crítica es obligadamente histórica al ser hecha desde un punto de vista particular, el de una tradición cultural determinada, caracterizada por conceptos, juicios, principios.

Gadamer reivindica así las características históricas del sentido mentado. El sentido de la acción social surge de una tradición cultural, y la comprensión del mismo por sus intérpretes depende de la inserción de éstos en una determinada tradición de investigación. Esta conceptualización impugna fuertemente las premisas epistemológicas del positivismo lógico vigentes hasta ese momento en las ciencias sociales. Para las mismas, el futuro no está condicionado por el pasado, dado que ahora, en las sociedades industriales de la modernidad, puede ser planificado y dominado técnicamente por la ciencia. Consecuencia lógica de este criterio es el percibir como competencia de las ciencias sociales a la formulación y constatación de leyes que expliquen los procesos sociales globalmente, dejando de lado las peculiaridades históricas de las sociedades nacionales. El pasado histórico, como tradición cultural, resulta ser ajeno a la investigación en ciencias sociales.<sup>90</sup>

La riqueza de la argumentación de Gadamer despierta un gran eco en la comunidad académica alemana, originando un debate de vastas repercusiones epistemológicas. Habermas<sup>91</sup> destaca la importancia de la hermenéu-

<sup>89</sup> H. G. Gadamer (*op. cit.*, pág. 673): "El diálogo que está en curso se sustrae a cualquier fijación. Mal hermeneuta el que crea que puede o debe quedarse con la última palabra".

<sup>90</sup> H. G. Gadamer (*Verdad y método II, op. cit.*, pág. 232): "Si se define la lingüisticidad como modo de realización de la conciencia hermenéutica, es obvio reconocer en la lingüisticidad como estructura básica de la socialidad humana el *a priori* válido de las ciencias sociales, a partir del cual las teorías behaviorístico-positivistas, que consideran la sociedad como un todo funcional observable y dirigitivo, llegan al absurdo. Esto tiene su punto de evidencia en cuanto a creer que la sociedad humana vive en instituciones que aparecen comprendidas, transmitidas y reformadas como tales; en suma, determinadas por la autocomprensión interna de los individuos que forman la sociedad".

<sup>91</sup> J. Habermas: *La lógica de las ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1990 (*Zur Logik der Sozialwissenschaften*, 1967); *Conocimiento e interés*, Taurus, Madrid, 1982 (*Erkenntnis und Interesse*, 1968).

tica filosófica de C  
diciones culturale  
mas de vida que h  
sociales en la pos  
de una sociedad a  
—que es la idea c  
da interpretación  
tituye un razonar  
Habermas los con  
tóricamente enra  
que les es especif

Si los investi  
te, deben asumir  
categorías concep  
una tradición de  
néuticamente au  
que se acercan a  
prender que está  
lisis del texto o e  
dad, si desean h  
muy importante  
comprensión orie

Esos investi  
de sujeto a objeto  
que están analiza  
hace que ellos ta  
vestigar. Deben e  
do en el transcú  
dad. Así, la com  
zar una autocom

Por eso Hab  
Gadamer. La con  
za— implica rep  
para nosotros y  
mo posibles resp  
eso entender qu  
para Habermas  
menéutica al con  
toria, con otras  
tenerse receptiv  
nos cuando esto  
do integrando u

tica filosófica de Gadamer, por el énfasis que éste da a la historia y a las tradiciones culturales, frente a la visión de la reproducción ahistórica de las formas de vida que ha caracterizado a las principales tendencias de la ciencias sociales en la posguerra. Habermas comprende, como Gadamer, que la idea de una sociedad ajena a la historia, abierta a un control técnico de su futuro —que es la idea central de las ciencias sociales ahistóricas, disociadas de toda interpretación de la inserción histórica en una tradición cultural— constituye un razonamiento que no resiste el peso de la reflexión crítica. Para Habermas los conceptos centrales de las ciencias sociales son “conceptos históricamente enraizados”, que cuanto más se alejan del ámbito de aplicación que les es específico tanto menos significan.

Si los investigadores en ciencias sociales quieren actuar conscientemente, deben asumir reflexivamente el grado de dependencia en que están sus categorías conceptuales de una precomprensión originada en su inserción en una tradición de investigación. Ello exige que se hagan histórica y hermenéuticamente autoconscientes de las precomprensiones, los prejuicios con los que se acercan a una lectura interpretativa de la realidad. Tienen que comprender que están relacionando —consciente o inconscientemente— el análisis del texto o el hecho que interesa a su investigación con su propia realidad, si desean hacer una lectura válida de los mismos. Para Habermas es muy importante el aporte que hace Gadamer a “la articulación de una auto-comprensión orientadora de la acción”.

Esos investigadores no pueden por cierto plantear una relación objetiva de sujeto a objeto como sucede, en cambio, en las ciencias naturales. Aquello que están analizando forma parte de su tradición cultural, circunstancia que hace que ellos también pertenezcan al campo de lo social que pretenden investigar. Deben entonces ser conscientes de los elementos que han socializado en el transcurso del proceso cultural en el que se conformó su subjetividad. Así, la comprensión hermenéutica permite a los investigadores alcanzar una autocomprensión de los valores que los orientan.

Por eso Habermas hace suyas muchas de las premisas hermenéuticas de Gadamer. La comprensión de un texto —y de los hechos sociales que analiza— implica replantear su sentido en términos que posean también sentido para nosotros y nuestro momento histórico: considerar sus proposiciones como posibles respuestas válidas a nuestras cuestiones e inquietudes, sin por eso entender que todas ellas tienen que ser forzosamente valederas. Es que para Habermas el interés transparente que surge de esta aproximación hermenéutica al conocimiento es el diálogo, con los grandes autores, con la historia, con otras culturas. Eso implica no tener certidumbres absolutas, mantenerse receptivo a las creencias y valores de los otros, asimilar criterios ajenos cuando éstos resulten ser valiosos para la comprensión de nuestro mundo integrando una *comunidad de diálogo* caracterizada por su *eclecticismo*.

Pero Habermas impugna lo que considera un sustrato conservador existente en la hermenéutica de Gadamer. Al estar ésta tan sujeta a la historia, no advierte hasta dónde gravita la reflexividad personal del intérprete en la comprensión del texto. Por eso Habermas no quiere asociar la investigación hermenéutica sólo a la continuación de la tradición. Postula entonces la necesidad de un distanciamiento crítico del intérprete, que le permita así tanto incorporar como dejar de lado las pretensiones de validez de su tradición cultural. Se evita de esta manera lo que él considera absolutización del lenguaje y la tradición por parte de Gadamer. De allí que, para Habermas, la interpretación hermenéutica debe ser acompañada por una necesaria crítica ideológica, por una "teoría de la acción" de la que carece.

Habermas sostiene que esta crítica ideológica exige referentes más amplios que la sola tradición cultural. La comprensión hermenéutica tiene que ser integrada en un análisis de los sistemas sociales. El sentido de la acción, intersubjetivamente aprehendido y simbólicamente transmitido, forma parte de un conjunto, que si bien está simbólicamente mediado, está asimismo conformado por las coacciones sociales que caracterizan a la realidad, a sus relaciones de poder social. El lenguaje, el trabajo y la dominación son lo que permite comprender las relaciones sociales.

En tercer término, si la teoría sociológica quiere descubrir las condiciones bajo las cuales se desarrollan y codifican los patrones sociales de interpretación y acción, deberá percibirse a sí misma como una teoría orientada históricamente, es decir, como una filosofía de la historia, asumida como una empresa práctica que nos permite proyectar el futuro, tomando como punto de partida nuestra comprensión del pasado y el presente. Y esto es incumbencia de la sociología crítica.

A través de este análisis, con el que Habermas pretende modificar y así completar la hermenéutica de Gadamer, surge claramente que lo que busca es en realidad integrarla a su Teoría Crítica de la sociedad. Su perfil filosófico-político del sociólogo crítico es casi el del filósofo rey de Platón, al ser percibido como el único en condiciones de decodificar al mundo, de dar sentido a la acción social. Por eso Habermas identifica al sociólogo crítico con el psicoanalista.

La contrargumentación no se hace esperar. Gadamer<sup>92</sup> le reprocha a Habermas el crear artificialmente una situación de confrontación entre tradición cultural y reflexión crítica. Si bien la inserción en una herencia cultural es lo que posibilita el pensamiento—"nuestra conciencia histórica es más ser que conciencia"—también es cierto que la reflexión crítica en que se apoya

<sup>92</sup>H. G. Gadamer: "Réplica a *Hermenéutica y crítica de la ideología*" (1971) en *Verdad y Método II*, op. cit.

la hermenéutica  
cha esta observ  
miento crítico. Pe  
el lenguaje es sól  
para Gadamer, u  
cialización de las

No pueden op  
guaje y la tradici  
eso también son  
comprender podr  
que enmascaran  
Este trabajo lo ha  
sofía social del u  
conservadora

De allí que,  
mente a la tradici  
prejuicios que de  
conscientes de los  
logo, al buscar co  
con otros, en una  
los prejuicios aje  
menéutica no se  
tos complementa  
seer el monopolio  
plica la compren

Del mismo m  
gicas del lenguaje  
ficamente a la in  
convicción de que  
queda de un acu  
hermenéutica. P  
las distorsiones i  
no pueden ser aj  
sulta necesario p  
comprensión her  
juicios injustific  
principios preem

Como se ve  
muestra que ést  
mente cuando s  
metodológica y  
Habermas resul

la hermenéutica es siempre realizada desde una perspectiva individual. Hecha esta observación, Gadamer acepta la premisa del necesario distanciamiento crítico. Pero no sucede lo mismo con el criterio de Habermas de que el lenguaje es sólo una de las dimensiones de la vida social. Esta constituye, para Gadamer, una comunidad de diálogo; nada es ajeno a ella, ni la especialización de las ciencias modernas ni las instituciones políticas.

No pueden oponerse entonces los factores económicos y políticos al lenguaje y la tradición cultural, pues están lingüísticamente mediados, y por eso también son accesibles a la comprensión hermenéutica. Sólo buscando comprender podremos iluminar conscientemente los prejuicios culturales que enmascaran la interpretación científica de la realidad socioeconómica. Este trabajo lo ha ejemplificado al hablar de la gravitación que tiene la filosofía social del utilitarismo sobre el conductismo y la práctica política neoconservadora.

De allí que, para Gadamer, la hermenéutica no está apegada acríticamente a la tradición cultural. Es a través de ella que logramos develar los prejuicios que deforman nuestra concepción de la sociedad, haciéndonos conscientes de los mismos. Esto sólo sucede cuando en esa comunidad de diálogo, al buscar comprender otras perspectivas, al buscar un entendimiento con otros, en una fusión de "horizontes de comprensión", percibimos no sólo los prejuicios ajenos sino también los propios. Entonces la comprensión hermenéutica no se opone a la reflexión crítica: ambas constituyen dos momentos complementarios de ese proceso cognoscitivo. Nadie puede pretender poseer el monopolio de la verdad, por eso el obligado recurso al diálogo que implica la comprensión hermenéutica.

Del mismo modo que se aproxima críticamente a las distorsiones ideológicas del lenguaje, para Gadamer la hermenéutica también se orienta filosóficamente a la indagación cognoscitiva sobre la vida justa. Pero lo hace en la convicción de que las ideas de razón y justicia no pueden definirse sin la búsqueda de un acuerdo a través del diálogo citado, es decir, sin la comprensión hermenéutica. Por ello, para Gadamer, la autorreflexión crítica, la crítica de las distorsiones ideológicas del lenguaje, que distinguen a la Teoría Crítica, no pueden ser ajenas a esa revisión crítica a que someten a los otros. Les resulta necesario por ello el llegar al diálogo, al acuerdo con los mismos. La comprensión hermenéutica representa, pues, tanto el dejar de lado los prejuicios injustificables, como reconocer la autoridad justificada de ciertos principios preeminentes.

Como se ve, la defensa de la hermenéutica que realiza Gadamer demuestra que ésta tiene mucho en común con la Teoría Crítica, particularmente cuando se observan esos desarrollos teóricos desde una perspectiva metodológica y no ontológica. Sumados, esos aportes teóricos de Gadamer y Habermas resultan ser esenciales para el estado actual de la cuestión en las

ciencias sociales. Al haber definido desde argumentaciones controversiales la eficacia cognoscitiva de los contenidos de la hermenéutica filosófica, lograron demostrar que el pre-enjuiciamiento existente en toda búsqueda de la aprehensión del sentido de lo social puede estar fundamentado teóricamente y, del mismo modo, metodológicamente convalidado. Al hacerlo, les han permitido a las ciencias sociales tomar distancia de la metodología positivista que las limitaba cognoscitivamente, impidiéndoles un desarrollo teórico que fuera congruente con su crecimiento cuantitativo.

### 5.3 PAUL RICOEUR Y LA INCORPORACIÓN DE LA HERMENÉUTICA A LA FILOSOFÍA Y MÉTODO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

La repercusión que tienen sobre el discurso científico tanto la obra de Gadamer y Habermas como la polémica que ambos sostienen, lleva al francés Ricoeur a buscar integrar las perspectivas teóricas de ambos, para poder concretar de este modo una epistemología reflexiva, postempirista, de las ciencias sociales. Tiene singular importancia analizar cómo reelabora los conceptos centrales de Gadamer y Habermas, enriqueciéndolos con su propia reflexión y dándoles una repercusión intelectual que supera los límites de la comunidad académica alemana<sup>93</sup>. Alcanzará un notorio éxito en esa empresa intelectual, logrando influir incluso en el mundo académico de las ciencias sociales estadounidenses, tan gravitante cuantitativa y cualitativamente como ajeno a la reflexión filosófica.

Ricoeur sostiene que las perspectivas teóricas de Gadamer y de Habermas son diferentes pero complementarias, al lograr conjuntamente una exitosa refutación de las premisas metodológicas vigentes en las ciencias sociales. El hecho de que el empirismo sostenga la necesidad de obtener la avaloratividad cognoscitiva para garantizar la objetividad científica, las ha esterilizado teóricamente por un largo tiempo. Esto ha sido consecuencia de que esas ciencias sociales dan una relevancia absoluta a la empiria, en detrimento del aparato conceptual que debe orientarla, ante su rechazo obcecado de todo lo que tenga connotaciones metafísicas. Ese inductivismo sólo será superado cuando hagan suyo ese discurso impugnador de la filosofía y método del positivismo, produciéndose un fuerte *revival* de la teoría social y política.

Para Ricoeur, el eje conceptual de la obra de Gadamer es la *conciencia histórica*. Por eso es comprensible que la hermenéutica filosófica rehabilite el prejuicio, entendido como pre-enjuiciamiento, y que, como consecuencia

<sup>93</sup> P. Ricoeur: "Hermenéutica y crítica de las ideologías" en *Hermenéutica y acción* (1973), Docencia, Buenos Aires, 1985.

de ello, llegue a re-  
desprende de ésta.  
va conservadora qu  
nismo, de hacer pr  
xivo, de reivindicar  
pías racionales.

Por eso, para  
grandes principios  
la inteligencia de é  
Romanticismo de l  
ximar, en lugar de  
za la asociación qu  
cial. Para él, autor  
cia coercitiva, sien  
servación de la aut  
ésta sea aprehendi  
acto de razón. Ga  
mente y que deber

El reconocimie  
no puede quedar  
percibir a Ricoeur  
dialéctica, por per  
sión de diferentes  
rizante *temporal*  
to que existen dist  
y lo propio es insu

En esta tensi  
tos, siendo el pre  
historicidad a la  
tiende por eso qu  
do que precede y  
la obligada *univ*  
miento. Se reivin  
tológica que la m  
tanto tiempo. Tal  
epistemología.

Es aquí don  
mica de Haberm  
nes culturales, p  
marxismo. Si Ga  
la tradición cult  
sociología, asumi



controversiales  
filosófica, logra  
búsqueda de la  
do teóricamen  
acerlo, les han  
ología positivis-  
sarrolo teórico

CA

anto la obra de  
a, lleva al fran-  
pos, para poder  
pirista, de las  
o reelabora los  
los con su pro-  
pera los límites  
io éxito en esa  
adémico de las  
a y cualitativa-

er y de Habermas  
mente una exi-  
ciencias socia-  
tener la avalo-  
ca, las ha este-  
cuencia de que  
a, en detrimen-  
zo obcecado de  
o sólo será su-  
sología y método  
ocial y política.  
s la conciencia  
ífica rehabilite  
o consecuencia

y acción (1973), Do-

de ello, llegue a realizar la apología de la tradición y de la autoridad que se desprende de ésta. Corre entonces el riesgo de caer en la misma perspectiva conservadora que había caracterizado al Romanticismo frente al Iluminismo, de hacer predominar la dimensión histórica sobre el momento reflexivo, de reivindicar al pasado mítico contra el futuro diseñado por las utopías racionales.

Por eso, para Ricoeur la hermenéutica de Gadamer reivindica los tres grandes principios del Romanticismo: prejuicio, tradición y autoridad. Pero la inteligencia de éste le permite superar el debate del siglo pasado entre el Romanticismo de la Restauración y el Iluminismo de la Revolución, al aproximar, en lugar de oponer, autoridad y razón. Para hacerlo, Gadamer rechaza la asociación que hace la sociología crítica entre autoridad y violencia social. Para él, autoridad equivale a reconocimiento social, no sólo a obediencia coercitiva, siendo ésta la esencia fenomenológica de la autoridad. La preservación de la autoridad de una tradición cultural exige, para Gadamer, que ésta sea aprehendida, asumida y así mantenida; por lo mismo también es un acto de razón. Gadamer sostiene que estamos siempre ubicados históricamente y que debemos tomar conciencia de ello.

El reconocimiento de que no existe un saber absoluto, de que la historia no puede quedar reducida únicamente a nuestro horizonte cultural, hace percibir a Ricoeur que la riqueza de la hermenéutica está dada por su visión dialéctica, por percibir al pensamiento como diálogo, como una continua fusión de diferentes horizontes culturales. Del mismo modo que no hay un horizonte *temporal* único, no hay tampoco un horizonte *espacial* cerrado, puesto que existen distintas culturas. Como plantea Ricoeur, "la tensión de lo otro y lo propio es insuperable".

En esta tensión se alcanza una fusión de horizontes culturales distintos, siendo el pre-enjuiciamiento existente en esa aproximación lo que da historicidad a la comprensión. La hermenéutica filosófica de Gadamer entiende por eso que, en palabras de Ricoeur, "hay una experiencia del mundo que precede y envuelve al saber y al poder de la ciencia". Surge entonces la obligada *universalidad* de su implementación en el campo del conocimiento. Se reivindica de este modo a través de Gadamer la perspectiva ontológica que la metodología positivista había postergado en la ciencia por tanto tiempo. Tal es, según Ricoeur, el importante aporte de Gadamer a la epistemología.

Es aquí donde surge, para Ricoeur, la enriquecedora contribución polémica de Habermas. Frente al concepto de prejuicio, sustentado en tradiciones culturales, plantea su concepto de interés —ideológico— tomado del marxismo. Si Gadamer reivindica las ciencias del espíritu, reintérpretes de la tradición cultural en el presente histórico, Habermas en cambio apela a la sociología, asumida críticamente, para desenmascarar el interés ideológico

subyacente en el ámbito del conocimiento. Considera por eso que, más que la coacción física es la coacción psíquica la que, a través de la comunicación, garantiza el control social. Para Habermas la filosofía hermenéutica constituye una ontología del diálogo histórico que nos da sentido, mientras que la sociología existencialmente crítica está motivada por el ideal regulador de una comunicación libre ajena a la violencia ideológica, que en lugar de anticiparnos nos orienta a partir de un futuro ideal.

De allí que, para Ricoeur, Habermas —fiel a la idea central de la Escuela de Frankfurt en la que él se formó inicialmente— crea que el interés que orienta el conocimiento en nuestras sociedades es el interés técnico, instrumental, que regula las ciencias empírico-analíticas, cuyos enunciados de carácter empírico son explotados técnicamente. Por eso, para Habermas, la ciencia y la tecnología constituyen la ideología del capitalismo contemporáneo. Frente a esa acción instrumental que pone al hombre al servicio del hombre, reivindica un interés práctico, kantiano, una acción comunicativa orientada a la búsqueda de la comprensión del sentido de la acción humana. Una comprensión que permita discernir cómo se interiorizan las normas que institucionalizan los roles sociales para así poder superarlas en la búsqueda de una mayor justicia.

Ricoeur percibe que hasta aquí Habermas está muy próximo a Gadamer: la comprensión está sometida a las condiciones de pre-comprensión del intérprete. Comienza a distanciarse al sostener que el interés por la emancipación humana le incumbe a la sociología crítica. Para Gadamer, las ciencias del espíritu son esencialmente las ciencias de la cultura, son ciencias de la tradición, una tradición continuamente reinterpretada, pero tradición continuada. Seres finitos en un mundo infinito, la conciencia de esa finitud es la que hace reconocer a Gadamer que toda instancia crítica está sometida siempre a una pre-comprensión que la antecede. En Habermas, por el contrario, es la sociología crítica la que se asigna la tarea de discernir, en las regularidades observables por las ciencias sociales empíricas, formas de relaciones de dependencia ideológicamente sustentadas. Estas sólo pueden ser transformadas críticamente.

Es este interés por la emancipación humana lo que regula la aproximación crítica al conocimiento, interés al que Habermas llama autorreflexión. Es éste un interés común con la filosofía. La sociología crítica pretende colocarse más allá de la conciencia hermenéutica, al ubicarse en una actitud desmitificadora de la ideología, al proyectarse hacia el futuro más que abreviar en el pasado. Por eso Habermas, con reminiscencias kantianas, entiende que la idea que regula la comunicación humana debe consistir más en un *deber ser* que en *ser*; más anticipación que reminiscencia. Antes que invocar la tradición de la autoridad debe interesarse en la transformación del mundo.

Si la comprensión es sistemáticamente distorsionada por razones ideo-

lógicas, el comprender su plicar su porqué. sis, replanteadas telectual. Esta con en Gadamer el ha sión de aquello q el ser al estar ahí

Tras esta rec miento de Gadam percibe como limi incorpora el senti

Entiende Rico ce posible la inter tean una múltipl pecto a la situac ción del texto. cor te. El sentido del Característica de ciológicas de proo ras posibles. La o lectura. Por eso e to crítico que da lo que hace posib tradición.

Sin embargo ya planteada por píritu y ciencias lenguaje— es su nuevas. Por eso a la comprensión

He aquí, pu romántica y la h ba la intención o momento verdac terrogamos sobr abierto por el tex lidad tal cual no jetividad del lect el texto sino exp entonces para él

A su vez, p teoría crítica d

lógicas, el comprender los síntomas patológicos de una sociedad exigirá explicar su porqué. Para ello Habermas recurre a las técnicas del psicoanálisis, replanteadas críticamente e incorporadas a su ecléctica perspectiva intelectual. Esta concepción de lo social lleva entonces a Habermas a condenar en Gadamer el haber ontologizado la hermenéutica, al definir a la comprensión de aquello que nos antecede como algo constitutivo, como algo dado en el ser al estar ahí.

Tras esta recapitulación de lo que es central para Ricoeur en el pensamiento de Gadamer y Habermas, importa ahora destacar que es lo que él percibe como limitaciones de la filosofía hermenéutica, y cómo su análisis le incorpora el sentido crítico de teoría de la acción que reclama Habermas.

Entiende Ricoeur que la toma de *distancia* con el texto es lo que nos hace posible la *interpretación*. Esto es así porque los textos relevantes nos plantean una múltiple autonomía: con respecto a la intención del autor, con respecto a la situación cultural y a los condicionamientos sociales de la producción del texto, con respecto al público al que estuvo dirigido originariamente. El sentido del texto escapa así al limitado horizonte existencial del autor. Característica de una obra relevante es trascender sus condiciones psicopsicológicas de producción, abriéndose por ello a una serie ilimitada de lecturas posibles. La obra se des-contextualiza y re-contextualiza en el acto de la lectura. Por eso el momento de la toma de distancia corresponde al momento crítico que da sentido a la interpretación. El *distanciamiento* es entonces lo que hace posible la mediación hermenéutica, conciliando la razón con la tradición.

Sin embargo, para Ricoeur la hermenéutica debe superar la dicotomía ya planteada por Dilthey entre comprender y explicar, entre ciencias del espíritu y ciencias de la naturaleza. El discurso como acción —no sólo como lenguaje— es susceptible de ser leído en condiciones existenciales siempre nuevas. Por eso su reconstrucción es el obligado camino a seguir para llegar a la comprensión del mismo, requiriendo ello la mediación de la explicación.

He aquí, pues, la diferencia sustancial existente entre la hermenéutica romántica y la hermenéutica gadameriana. Mientras que la primera buscaba la intención oculta en el texto, la segunda despliega un mundo ante él. El momento verdaderamente hermenéutico es entonces aquel en el que nos interrogamos sobre el sentido del mundo que nos abre un texto. Ese mundo abierto por el texto representa en sí mismo un recurso para enfrentar la realidad tal cual nos está dada. Es esta riqueza del texto lo que potencia la subjetividad del lector; como plantea Ricoeur, "comprender no es proyectarse en el texto sino exponerse al texto". *Apropiación y distanciamiento constituyen entonces para él un proceso dialéctico.*

A su vez, para superar lo que Ricoeur entiende como flaquezas de la teoría crítica de Habermas, este autor realiza aportes enriquecedores a

la misma. Comienza por coincidir en que los intereses que subyacen tras el conocimiento no son observables, deben ser descubiertos. Pero no desde la perspectiva psicoanalítica planteada por Habermas, sino desde una antropología filosófica. Relacionados estos intereses con la trilogía trabajo-poder-lenguaje, deben ser develados a través de una hermenéutica filosófica que los desoculte, para así reconocerlos. Existe entonces para Ricoeur una notoria correlación entre los conceptos de prejuicio y de ideología.

No se puede por ello asignar al interés emancipador, que según Habermas orienta a la sociología crítica, un planteo tan diferente de aquel que él atribuye a las ciencias histórico-hermenéuticas, a las ciencias del espíritu. Es éste para Ricoeur un planteo evidentemente dogmático de Habermas. La tarea de la hermenéutica de las tradiciones es recordar a la crítica de las ideologías que es sobre el trasfondo de la reinterpretación creativa de las herencias culturales donde el individuo puede proyectar su emancipación y anticipar una comunicación sin límites y sin trabas. Quien no es capaz de interpretar su pasado no puede estar en condiciones de proyectar concretamente su interés por la emancipación futura.

Recuerda por eso Ricoeur que, para Habermas, la ideología contemporánea de las sociedades industriales avanzadas difiere notablemente de aquella a la que se refería Marx. El rasgo dominante hoy en el sistema social de estas sociedades es la productividad de la racionalidad misma. Lo que hay que legitimar ideológicamente es, entonces, el mantenimiento y crecimiento del sistema. Para esto sirve precisamente el aparato científico-tecnológico, transformado en ideología. El subsistema de la acción instrumental ha dejado de ser subsistema y se ha identificado con el sistema mismo, tal cual lo previera Weber. Más que la buena vida preocupa el buen funcionamiento del sistema. Por eso la necesaria reivindicación de las herencias culturales si se pretende tener éxito en la impugnación de este tipo de sistema social. El último Habermas así lo demuestra en su gran obra *Teoría de la Acción Comunicativa*.

La hermenéutica y la Teoría Crítica son ciertamente diferentes, pues se originan en dos tradiciones culturales distintas, el Romanticismo y el Iluminismo respectivamente. Pero, como lo demuestra el razonamiento de Ricoeur, son complementarias. El destacarlo le corresponde entonces a la reflexión filosófica, pues si ambas se separan radicalmente, oponiéndose mutuamente, pasarán a ser meras ideologías, empobreciendo al debate teórico contemporáneo de las ciencias sociales en lugar de enriquecerlo.

Tras integrar las tesis de Gadamer y Habermas, Ricoeur sostiene que un texto nos permite iluminar nuestra propia situación espacio-temporal, al constituir su discurso una lúcida proyección del mundo dada por su autor. Deduce de esto que, para nosotros, nuestro mundo es el conjunto de referen-

cias que nos permiten vivir. Como tan sólo el mundo es un comportamiento.

Para Ricoeur el mundo es un texto y su significado. Un texto es una acción que se realiza en la historia humana. La acción humana se transforma en historia y resulta ser significativa temporalmente.

Esto explica la crítica del racionalismo moderno, europea, al sobrepasar la producción. Es que las ciencias y constituyen una cultura que también a una obra abierta a la interpretación.<sup>94</sup>

El paradigma de la acción instrumental es una contradicción dicotómica, sino un texto o una acción que se refiere a distintas lecturas.

Ricoeur con su método hermenéutico es un autor en el mundo exégeta. Ello sólo se refiere a los usos por los que la acción lo desempeña; una interpretación probable que otorga sentido.

Así, mientras que la acción equivale a la comprensión de las ciencias sociales.

Ricoeur log...

<sup>94</sup> P. Ricoeur, *La acción y el texto*, Buenos Aires, 1985 (Th...

cias que nos permite vislumbrar la exégesis crítica de los textos significativos. Como tan sagazmente ya lo discerniera Weber, la acción social es "el comportamiento orientado significativamente".

Para Ricoeur, *la acción social se basa en una dialéctica de acontecimiento y significado*. Una acción social es significativa cuando aporta pautas valorativas, que se convierten a su vez en los documentos que orientan la vida humana. La acción humana se convierte en acción social sólo cuando se asienta en la historia, cuando a causa de su sedimentación en el tiempo se transforma en institución, despsicologizando su significado. Una acción social resulta ser significativa cuando su importancia supera su inserción espacio-temporal.

Esto explica el porqué de la universalidad del concepto de Estado racional moderno, definido por Weber como el resultado de la racionalidad europea, al sobrepasar, trascender, las condiciones socio-históricas de su producción. Es que *del mismo modo que un texto desarrolla nuevas referencias y constituye nuevos mundos, el significado de la acción humana se dirige también a un conjunto indefinido de posibles lectores. La acción humana está abierta a cualquiera que pueda leerla*. Es, en términos de Ricoeur, una "obra abierta" que permite una dialéctica continua entre la obra y su interpretación.<sup>94</sup>

El paradigma de la lectura le proporciona así a Ricoeur una solución para las contradicciones metodológicas de las ciencias sociales. *No existe una dicotomía, sino una dialéctica permanente, entre comprender y explicar*. Un texto o una acción constituyen una totalidad, un proceso acumulativo abierto a distintas lecturas e interpretaciones.

Ricoeur considera que la interpretación hermenéutica escapa del círculo hermenéutico, es decir de la supeditación al pensamiento original del autor en el momento de la fusión de sus horizontes culturales con los del exégeta. Ello sólo es posible al utilizarse criterios de *validación* similares a los usados por el popperiano criterio de falsación. Aquí el papel de la falsación lo desempeña el conflicto existente entre interpretaciones enfrentadas; una interpretación no sólo debe ser probable, sino que debe ser más probable que otras.

Así, mientras la *comprensión* equivale al concepto de conjetura, la explicación equivale al concepto de *validación*, al *refutar* otras perspectivas de comprensión del autor (lo que explica el canibalismo teórico existente en las ciencias sociales).

Ricoeur logra así conciliar a la filosofía hermenéutica con la ciencia. El

<sup>94</sup> P. Ricoeur: "La acción considerada como un texto" en *Hermenéutica y Acción*, Docencia, Buenos Aires, 1985 (*The model of the text. Meaningful action considered as a text*, 1971).

texto nos habla de un mundo posible y de una posible forma de orientarnos en su interior. No nos apropiamos de una experiencia ajena sino del poder de poner de manifiesto el mundo al que se refiere el texto. Y si, por lo expuesto, percibimos a la sociedad como una realidad social mediada simbólicamente, la solución paradigmática frente a la impugnación positivista a la introducción del concepto de comprensión en las ciencias sociales consiste, no en negar el compromiso personal del científico que afronta la comprensión de los fenómenos humanos, sino en darle objetividad a través de la dialéctica citada. La comprensión asociada a la explicación nos permite llegar a una interpretación válida científicamente.

Filósofo y politólogo, es Norberto Bobbio quien resume admirablemente el sentido que tiene el cambio que se produce en la ciencia política europea en los años 70, al poner distancia ésta con los dos positivismos que la abrumaban, el conductista y el marxista:

Modelo intelectual del hombre de cultura no será nunca el profeta que habla por oráculos, sino sobre todo el científico que se inclina sobre el mundo y lo observa. Quien orienta su propia actividad de hombre de cultura por el espíritu científico, no se abandona fácilmente al juego de las alternativas radicales: al contrario, examina, indaga, pondera, reflexiona, controla, verifica (...) Su enseñanza no es la precipitación por dar una solución, cualquiera sea ésta, sino la perplejidad frente a cualquier solución (...) Mas aquella solución a la que se llega a continuación de una indagación crítica no tiene para nada el carácter fatal de la opción que no tolera revisiones. La solución crítica (...) está por su naturaleza continuamente sujeta a nuevos controles, está destinada a ser revisada. Es entonces una solución que por su naturaleza no excluye el diálogo, sino que lo exige; no interrumpe la discusión, sino que la provoca y se alimenta de ella.<sup>95</sup>

#### 5.4 LA CIENCIA POLÍTICA EUROPEA Y LA LECTURA CRÍTICA DEL CONDUCTISMO QUE REALIZAN SUS PRINCIPALES REFERENTES TEÓRICOS

Tanto el continente europeo como su ciencia política han sido devastados por los fascismos que, en el caso de ésta última, han enviado al exilio estadounidense a algunos de sus mayores expositores —Friedrich, Kirchheimer, los Neumann—, acallado a otro —Mosca— y, en ciertos casos, pocos. logrado la adhesión de algunos de ellos, su nombre más notorio es Karl Schmitt. Tras la Segunda Guerra Mundial, la ciencia política renacerá en un continente casi totalmente destruido por el conflicto, en el que se sobrevive angustiosamente gracias a la ayuda económica brindada por los Estados Unidos a través del Plan Marshall.

<sup>95</sup> N. Bobbio. *Política e cultura*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1974, pág. 19.

En el contexto delo político estado nes tras haber dej representa para el situación, resulta que oriente la reco incorporación de s parte de los nuev las grandes univer background la filo impide que Europ la filosofía, acepte

En el caso pa biéndose como po la asociación entu zando la condició ta asociar el anál a la filosofía ni a Beyme:

Se trata de no v cas modernas d mo tampoco ign hipótesis y en la praxis amenza mo científico el cos en pro de la

Así, este gran pone distancia co con Klaus Offe. tre la teoría y la

Es éste tamb do al continente p írico de la polít mente relegada p difundió este tip formando su disc El senador vitali ta Pareto no acep

<sup>96</sup> K. von Beyme 1977, pág. 17.

En el contexto de dura confrontación ideológica de la Guerra Fría, el modelo político estadounidense es asumido como propio por los europeos, quienes tras haber dejado atrás a los fascismos encaran ahora la amenaza que representa para ellos la presencia del stalinismo en sus fronteras. Ante esta situación, resulta lógico que sea el paradigma científico del *conductismo* el que oriente la reconstrucción de la disciplina en la posguerra. No sólo por la incorporación de sus pautas epistemológicas, sino también porque la mayor parte de los nuevos teóricos de la política realizan estudios de posgrado en las grandes universidades estadounidenses, incorporando de este modo a su *background* la filosofía y el método del conductismo. Sin embargo, esto no impide que Europa, identificada culturalmente por su apego a la historia y la filosofía, acepte sólo *críticamente* al conductismo.

En el caso particular de la ciencia política alemana, ésta sigue percibiéndose como *politología*, cursándose en las facultades de Filosofía —por la asociación entre ciencia y ética que tan bien definiera Kant— y rechazando la condición de ciencia *natural* de la política. Por eso, si bien acepta asociar el análisis político a la convalidación empírica, no deja de lado a la filosofía ni a la historia, como tan claramente lo expresa Klaus von Beyme:

Se trata de no volver a echar por la borda los logros de las teorías, métodos y técnicas modernas de investigación en beneficio de una filosofía política ideologizada, como tampoco ignorar las aportaciones de las ideologías y filosofías en la creación de hipótesis y en la fijación de objetivos, en el manejo de resultados científicos ante una praxis amenazada por la tecnocracia y no discriminar globalmente como radicalismo científico el planteamiento crítico, por la relevancia de algunos esfuerzos teóricos en pro de la humanización de la sociedad.<sup>96</sup>

Así, este gran expositor de la ciencia política alemana de la posguerra pone distancia con el *inductivismo* que caracteriza al conductismo y es, junto con Klaus Offe, quien sintetiza admirablemente esta complementación entre la teoría y la empiria.

Es éste también el caso de la ciencia política italiana, que tras haber dado al continente europeo los grandes precursores del análisis realista y empírico de la política, Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, había quedado totalmente relegada por el formalismo jurídico y el fascismo. Este último, si bien difundió este tipo de estudios, los vació completamente de contenido, transformando su discurso científico en una burda apología del régimen fascista. El senador vitalicio Mosca acalló su voz científica y política; el inconformista Pareto no aceptó convertirse en senador vitalicio por el fascismo —se ha-

<sup>96</sup> K. von Beyme: *Teorías políticas contemporáneas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, pág. 17.

bía hecho ciudadano del efímero Estado de Fiume para poder concretar su divorcio— y reivindicó hasta su último artículo las libertades liberales que había conculcado este régimen (lo que no impidió que su nombre y su concepto de *élite* fueran inescrupulosamente utilizados por el fascismo, que llegó a sostener que el propio Mussolini había sido alumno de Pareto en la universidad suiza de Lausanne). El silencio del primero y la muerte del segundo, al poco tiempo, hicieron desaparecer las grandes voces de la ciencia política italiana.

Por estas razones el resurgimiento de la ciencia política sólo se produce tras la caída del fascismo, teniendo una gran influencia en esta reconstrucción la ciencia política estadounidense, circunstancia que la transforma en la ciencia política del continente más influida por la misma. Pero preservará una distancia crítica, como lo expresa su mayor figura institucional de la posguerra: Giovanni Sartori. Responsable desde 1958 en la Universidad de Florencia de la primer cátedra de ciencia política surgida tras el fascismo, autor de obras de gran repercusión<sup>97</sup> y fundador en 1971 de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* —de la que ha sido desde entonces director—, Sartori es muy claro y cáustico cuando define, en 1985, cómo se institucionalizó la ciencia política italiana en la posguerra:

Descontada que sea mi parcialidad, me ha parecido siempre que la ciencia política italiana de los 50 en adelante ha recibido lo "nuevo" que llegaba desde los Estados Unidos despojándolo de sus defectos y excesos. No hemos resultado nunca ni behavioristas ni numerólogos a ultranza; no hemos sido nunca ultraespecializados ni hemos estado enrocados en el interior de una disciplina monocorde. Receptivos sí, imitadores o repetidores no (...)

He refutado siempre el empirismo ateorético, la cuantomanía que no sabe qué cosa medir y el operacionalismo que atrofia y distorsiona los conceptos. La diferencia que separa mi concepción de la ciencia política de su acepción americana es, temo, de fondo, y es ésta: que yo provengo de la filosofía y soy maníaco del método (además de pequeñísimo definidor del mismo) mientras que mis colegas americanos identifican la metodología con las técnicas estadísticas y de investigación, y maltratan aquel *logos* al que yo reverencio (...). Si se observan mis escritos metodológicos ellos evidencian que mi epistemología es tanto antidealista como antipositivista. Observen la importancia que atribuyo a la semántica, mi rechazo de la concepción estipulativa del lenguaje, la revalorización de "qué cosa" respecto del "cuánto", de la teoría respecto de la investigación, de la formación de los conceptos respecto de su operacionalización.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> G. Sartori: *Aspectos de la Democracia* (1957), Limusa-Wiley S.A., México, 1965; *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales* (1979), Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

<sup>98</sup> G. Sartori —entrevista por Antonio Lombardo—: "Viaggi Attraverso Il Mondo 3: La Scienza Politica" en *Mondoperaio*, noviembre de 1985, pág. 116. He podido acceder a este trabajo por la gentileza de Jorge Tula, que fue quien me lo proporcionó.

## 5.5 SARTORI, BOB ITALIANA

Tras poner di  
noce a la perfección  
Universidad de Co  
actualmente la cie  
*Rivista Italiana di*  
gado para la discu  
munidad científica

Y en la introdu  
lidad que este p  
Porque (explical  
aquel método de  
do que la polític  
conocimiento de  
rable? ¿Cómo? C

Sartori y la c  
cleo fuerte de la c  
del comparatisme  
mond, que intent  
do el comportami  
privilegiando a su

Si cuando ha  
Sartori resulta se  
constituye su gra  
lo ha hecho sena  
de la República.  
la Resistencia co  
como la suya, qu  
científica a la étic

Por eso en 1  
gran parte de la

Aquel para el  
bil nubosidad  
mana, con la

<sup>99</sup> G. Sartori —



## 5.5 SARTORI, BOBBIO Y LA REFUNDACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA ITALIANA

Tras poner distancia con la ciencia política estadounidense, a la cual conoce a la perfección porque desde 1979 es un muy prestigioso profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York, Sartori define el sentido que tiene actualmente la ciencia política en Italia. Al referirse al primer número de la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, que desde 1971 constituye el lugar obligado para la discusión teórica y la acumulación de conocimientos de su comunidad científica, Sartori dice:

Y en la introducción que anunciaba nuestro nacimiento escribía: "No es por casualidad que este primer fascículo se inicia en clave de política comparada". ¿Por qué? Porque (explicaba en el artículo) la comparación es método de control, y es también aquel método de control que más y mejor se aplica al estudio de la política (...) Añado que la política comparada a la cual atribuyo una función central en el ámbito del conocimiento de la política no contribuye sólo con el "control". ¿Qué cosa es comparable? ¿Cómo? Comparar, advierto, no es asimilar.<sup>99</sup>

Sartori y la ciencia política italiana hacen así del comparatismo el núcleo fuerte de la ciencia política italiana, pero distanciándose críticamente del comparatismo conductista estadounidense, tan bien expuesto por Almond, que intentaba tomar como patrón de referencia universalmente válido el comportamiento político que singulariza a las sociedades anglosajonas, privilegiando a su modelo de instituciones como el único modelo posible.

Si cuando hablamos del resurgimiento de la ciencia política italiana, Sartori resulta ser el referente institucional por excelencia, Norberto Bobbio constituye su gran referente ético, y así lo entiende la sociedad italiana, que lo ha hecho senador vitalicio, a la vez que lo percibe como una reserva moral de la República, tanto por la autoridad moral que le da el haber militado en la Resistencia contra el fascismo como por la gran repercusión de una obra como la suya, que está orientada —kantianamente— a dar fundamentación científica a la ética política democrática.

Por eso en 1969 delimita con lucidez cuál es la finalidad que, para él y gran parte de la ciencia política italiana, orienta a la disciplina:

Aquel para el cual "realismo" significa dirigir los ojos del cielo a la tierra, de la lábil nubosidad de los ideales nobles pero infecundos a la dureza de la naturaleza humana, con la cual es necesario ajustar cuentas, hacer ciencia política quiere decir

<sup>99</sup> G. Sartori —entrevista por Antonio Lombardo—: "Viaggi...", *op. cit.*, pág. 114.

principalmente cerrar el paso a toda forma de utopismo. El pensamiento científico es asumido como la antítesis del pensamiento utópico. Para esta perspectiva la ciencia política adquiere una función prevalentemente de conservación política: la utopía es la falsa ciencia de los revolucionarios, que desbarajan un orden social sin saber (porque no poseen la "verdadera" ciencia) que el nuevo orden será en la más afortunada de las hipótesis ni mejor ni peor que aquel que fue abatido. La competencia de la ciencia política es entonces aquella de liberar a los hombres del espejismo de la revolución, y de inducirlos a aceptar, en el mejor de los casos con algunas adaptaciones, el sistema vigente.

Cuando "realismo" asume el significado de crítica de aquello que aparece en la superficie y esconde o vela o enmascara las fuerzas reales que mueven la sociedad, hacer ciencia política quiere decir principalmente asumir la tarea de revelar los arcanos del poder (...) El pensamiento científico es asumido como la antítesis del pensamiento ideológico. En esta perspectiva la ciencia política se presenta en su versión revolucionaria: dado que la ideología es la falsa ciencia de aquellos que detentan el poder y se sirven del mismo para engañar al pueblo, la tarea de la ciencia política es aquella de desmitificar la ideología dominante que impide la transformación de la sociedad, el salto cualitativo, el pasaje del reino de la necesidad al reino de la libertad. Puede ser interesante observar que mientras la ciencia política en su versión conservadora se transforma ella misma en una ideología (¡cuántas veces en estos años, sobre todo a propósito de las ciencias sociales americanas, se ha subrayado la relación existente entre desarrollo elefantiásico y acrítico de las ciencias sociales y consolidación del establishment!), la misma ciencia política en su versión revolucionaria constituye la utopía de la nueva sociedad (el marxismo como ciencia y conjuntamente como utopía es uno de los temas recurrentes del análisis y de la crítica del pensamiento marxista).

En fin, un realismo que logra simultáneamente evitar la tentación de la evasión utópica o de la solución global, escapando a la cobertura ideológica o la falsa solución (real como no-ideal y no-aparente), representa una tercera versión política de la ciencia "objetiva" de la sociedad, la versión que querría llamar (atendiendo al significado emotivo de la palabra) reformista o iluminista (...) Quien orienta el pensamiento científico a proyectos de reforma de la sociedad está dispuesto a aceptar de los conservadores la crítica del utopismo, mas busca al mismo tiempo no caer en la dogmatización ideológica de los propios resultados; acepta de los revolucionarios la crítica de la conciencia ilusoria que se manifiesta a través de las ideologías dominantes mas no cede a la tentación de la proyección utópica. Sabe que la suya es una posición difícil y controvertida: debe moverse continuamente entre dos insidias, entre la lección de los cínicos y el catecismo de los iluminados.<sup>100</sup>

Formado inicialmente —al igual que Sartori— en la filosofía, Bobbio señala con todo el peso de su autoridad intelectual y moral cuál es el sentido que tiene para él la ciencia política. En 1971, en el número inicial de la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Bobbio define con lucidez qué es para él la ciencia política, al compararla con la filosofía política. Mientras esta última es delimitada como *la búsqueda del mejor gobierno*, la investigación de

<sup>100</sup> N. Bobbio: *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1969, pág. 9.

los fundamentos de  
y el análisis del len  
lisis empírico de lo  
cipio de la verifica  
objetivo; el de la o

En 1975 Bob  
ese año, encara co  
cionario de Polític  
dos politólogos ita  
cia política<sup>101</sup>. El p  
lo, analiza muy cr

En primer lug  
la política, como l  
ceptualizada com  
dad a la disciplin  
empíricas más de  
conoce que la cie  
existía previamen  
público, la filosof

Lo que Bobb  
lítico de la ciencia  
do que para él es  
de la disciplina.  
formalismo jurídic  
clinación de la c  
precursor europ  
dos grandes aut  
mienzos de nues  
de dejar de lado  
tica, cosa que ne

Como Karl  
analiza, concret  
entender que la  
bre es un anim  
bólico, pues se  
ideológico, dad  
en el que está i

<sup>101</sup> N. Bobbio: *...*  
ci, UTET, Torino. 1

<sup>102</sup> N. Bobbio: *...*

los fundamentos del Estado, la investigación de la naturaleza de la política y el análisis del lenguaje político, a la ciencia política la define como un *análisis empírico* de los fenómenos políticos que respeta tres principios: el principio de la verificación como criterio de validación; el de la *explicación* como objetivo; el de la *objetividad* como principio ético.

En 1975 Bobbio profundiza —clara y polémicamente— este tema. En ese año, encara con Nicolás Matteucci la responsabilidad de publicar un *Diccionario de Política*, colaborando con la obra gran parte de los más destacados politólogos italianos, para así definir los principales conceptos de la ciencia política<sup>101</sup>. El propio Bobbio se encarga de definir la disciplina y, al hacerlo, analiza muy críticamente al conductismo.

En primer lugar, sostiene que la ciencia política como ciencia *natural* de la política, como lo ha establecido la hegemonía conductista, puede ser conceptualizada como ciencia política en sentido *restringido*, al darle *especificidad* a la disciplina mediante la adopción de la “metodología de las ciencias empíricas más desarrolladas como la física, la biología, etc.”. Pero Bobbio reconoce que la ciencia política en *sentido amplio*, como *ciencias políticas* ya existía previamente, compartiendo su campo de investigación con el derecho público, la filosofía política y la historia.

Lo que Bobbio estima como positivo en la actualización del discurso político de la ciencia política es el desprendimiento del *formalismo jurídico*, dado que para él es éste el que ha postergado por mucho tiempo el desarrollo de la disciplina. Como ya lo expresara en una obra anterior<sup>102</sup>, ha sido ese formalismo jurídico, juntamente con el fascismo, el que ha producido la declinación de la ciencia política en Italia, después de haber sido este país el precursor europeo del análisis empírico de la política a través de la obra de dos grandes autores, Mosca y Pareto, que tanta repercusión tuvieron a comienzos de nuestro siglo. Pero Bobbio es escéptico en cuanto a la posibilidad de dejar de lado el aporte cognoscitivo que le da la filosofía a la ciencia política, cosa que no considera ni posible ni positiva.

Como Karl Popper, rechaza al *inductivismo* pero, a diferencia de aquél, analiza, concreta y lúcidamente el contexto del descubrimiento científico, al entender que las intelecciones no surgen aisladamente. Para Bobbio, el hombre es un *animal teleológico*, pues orienta su acción a fines; un *animal simbólico*, pues se comunica simbólicamente con sus semejantes, y un *animal ideológico*, dado “que se sirve de los valores vigentes en el sistema cultural en el que está inserto para racionalizar su propio comportamiento”. Es decir,

<sup>101</sup> N. Bobbio: “Scienza Política” en *Dizionario di Politica*, dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, UTET, Torino, 1976, pág. 894.

<sup>102</sup> N. Bobbio: “Saggi...”, *op. cit.*

que tanto el observador científico como el objeto de su observación, la conducta humana en el campo de la política, están sometidos a ese triple condicionamiento *intersubjetivo*, a esa acción racional orientada por valores que definiera Max Weber a comienzos del siglo.

Es para Bobbio en el contexto de la investigación donde debe producirse la suspensión de esa valoratividad, a través de la objetividad que nos dan los procedimientos metodológicos, dado que sólo la convalidación empírica puede sustentar científicamente las hipótesis, deducidas valorativamente en el contexto de descubrimiento. Será la observación empírica la que convalide, total o parcialmente, la hipótesis o la refute, obligando así al investigador a diseñar una nueva (que tenga en cuenta la realidad observada).

Sin embargo, fiel a su herencia kantiana, Bobbio no descalifica las conclusiones valorativas que extrae el politólogo de su investigación; para él, esa función crítica o prescriptiva es irrenunciable, y se da aun en aquellos casos en que se la descalifica más explícitamente. Es por eso que, observando los contenidos apológicos de sus instituciones que hace la ciencia política estadounidense —particularmente en el caso del *pluralismo*<sup>103</sup>—, aunque desde su perspectiva *positivista* pregona la avaloratividad de la ciencia, Bobbio termina su trabajo sobre la ciencia política declarando:

El desarrollo real de la ciencia política es guiado, más o menos conscientemente, por el ideal de una *política científica*, esto es de una acción política fundada sobre el conocimiento todo lo más rigurosamente posible de las leyes objetivas del desarrollo de la sociedad, no abandonado entonces al azar o a la intuición de los operadores políticos. En la lucha contra la adulteración ideológica de los reales móviles de la acción humana, la ciencia política nace ella misma en un contexto social e ideológico bien individualizado, en el que va abriéndose camino el ideal de la *política como ciencia*, es decir de una política no ideologizada. Consecuentemente, la competencia más urgente y conjuntamente también más comprometida que espera en esta fase a la ciencia política es aquella de someter a análisis, y eventualmente cuestionar, la misma ideología de la política científica, examinando su significado histórico y actual, poniendo de relieve los límites y las condiciones de efectividad, indicando las eventuales líneas de desarrollo.<sup>104</sup>

Bobbio es por cierto categórico al evaluar los condicionamientos ideológicos que caracterizan a la lectura *positivista* de lo político que realiza el *conductismo*, dado que entiende que el mismo pretende concretar una ingeniería intitucional que gobierne científicamente a la sociedad. Pese a sustentarse en la argumentación de la obligada desideologización de la disciplina, que-

<sup>103</sup> N. Bobbio: "Pluralismo" en *Dizionario di Politica*, op. cit., pág. 717.

<sup>104</sup> N. Bobbio: "Scienza Politica" en *Dizionario di Politica*, op. cit., pág. 899.

riéndolo o no, la ci  
sulta ser tan presc

Bobbio vuelve  
obra *El futuro de*  
intelectual de me  
última fase del c  
disfrazada por el  
sado a predomina  
pia conceptualiza  
y el mercado polí  
*libertades* polític  
al ser esta última  
cos democráticos.

Dice Bobbio:

Está fuera de v  
se considera h  
desarrollo de l  
sostener que l  
una de las raz  
constituye una  
reunirse, asoci  
derecho, si no  
las personas q  
der sus interes  
dido y burocr  
ban desde ab  
llada y divulg  
empresario, cu  
tos dependen  
pende de los r  
no elector por  
gible o elegid  
relación de d  
vés del poder  
El mercado p  
perpuesto al  
tos de vista. S  
co, como pide  
político. Si n  
puestas polít  
ra en la doct  
poder sea, co  
der del princ  
La crisis del  
liberales. ni  
damente en  
ción de sus t

riéndolo o no, la ciencia política orientada por el paradigma conductista resulta ser tan prescriptiva como la propia filosofía política.

Bobbio vuelve sobre esta misma cuestión diez años después en su gran obra *El futuro de la democracia*. En este trabajo, que culmina un trabajo intelectual de medio siglo, Bobbio refuta los desarrollos ideológicos de la última fase del conductismo, de aquella teoría de la elección pública que, disfrazada por el barniz lógico que le da su supuesta científicidad, ha pasado a predominar en el análisis político. Para hacerlo, desarrolla su propia conceptualización de la relación existente entre el mercado económico y el mercado político, dado que para él la democracia sólo es posible si las libertades políticas y económicas son acompañadas por la *equidad social*, al ser esta última la que da su sentido ético a los actuales procesos políticos democráticos.

Dice Bobbio:

Está fuera de toda duda que el anormal desarrollo del Estado asistencial —como se considera hoy desde varias partes— se halla estrechamente relacionado con el desarrollo de la democracia. Es incluso trivial —de tanto decirlo y repetirlo— sostener que la lamentada “sobrecarga de las peticiones” —de la cual derivaría una de las razones de la “ingobernabilidad” de las sociedades más avanzadas— constituye una característica de los regímenes políticos, donde la gente puede reunirse, asociarse, organizarse, para dejar oír su voz, y donde también tiene el derecho, si no de tomar por sí misma las decisiones que la afectan, sí de elegir a las personas que, de cuando en cuando, considera las más adecuadas para defender sus intereses. El Estado de los servicios —en cuanto tal, cada vez más extendido y burocratizado— ha sido una respuesta (...) a peticiones justas que llegaban desde abajo (...) es iluminante la idea de Max Weber —retomada, desarrollada y divulgada por Schumpeter— según la cual el líder es comparado con un empresario, cuyo provecho es el poder, cuyo poder se mide por los votos, cuyos votos dependen de su capacidad de responder a las peticiones de los electores, depende de los recursos públicos de los que pueda disponer. Al interés del ciudadano elector por obtener favores del Estado, corresponde el interés del político elegible o elegido por concederlos. Entre el uno y el otro se establece una perfecta relación de *do ut des*: el uno, a través del consenso, confiere poder, el otro, a través del poder recibido, distribuye ventajas o elimina desventajas (...)

El mercado político —si queremos seguir empleando esta analogía— se ha superpuesto al mercado económico y lo ha corregido o corrompido, según los puntos de vista. Se trata entonces de saber si es posible volver al mercado económico, como piden los nuevos liberales, sin reformar o, sin más, abolir el mercado político. Si no abolirlo, por lo menos limitar su esfera de acción. Todas las propuestas políticas de estos nuevos liberales marchan en esa dirección, que figura en la doctrina clásica de los límites del poder del Estado, sin importar que tal poder sea, como en los regímenes democráticos, el poder del pueblo y no el poder del príncipe (...)

La crisis del Estado asistencial es también el efecto de este contraste —que ni los liberales, ni los marxistas, ni los demócratas puros han tenido hasta ahora debidamente en cuenta— entre el empresario económico, que tiende a la maximización de sus beneficios, y el empresario político, que tiende a la maximización del

poder a través de la caza de votos. Que se puede abrir un contraste entre los intereses que persiguen los dos personajes es lo que revela la disputa en torno de la ingobernabilidad de las democracias, o sea, de los regímenes en los cuales la arena en que se desarrolla la lucha política puede ser comparada con el mercado. Y no hay ninguna mano visible por encima de ambos que los armonice, a despecho de la voluntad de los dos. En el fondo la exigencia expresada por el neoliberalismo es la de reducir la tensión entre los dos cortando las uñas al segundo y dejando al primero todas sus garras aguzadas (...)

La insidia es grave, está en juego no sólo el Estado-bienestar, o bien el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la propia democracia (...)

La hipótesis de la que parte el contractualismo moderno es que el Estado de naturaleza, un Estado en el que hay sólo individuos aislados, pero tendientes a unirse en sociedad para salvar su propia vida y su propia libertad (...)

Se trata de ver si, partiendo de la misma concepción individualista de la sociedad —que es irrenunciable— y adoptando los mismos instrumentos, estamos en condiciones de contraponer al neocontractualismo de los liberales un proyecto de contrato social distinto, que incluya en sus cláusulas un principio de justicia distributiva y, por tanto, sea compatible con la tradición teórica y práctica del socialismo. Se ha empezado a hablar de nuevo (...) de socialismo liberal.<sup>105</sup>

La ciencia política italiana de la posguerra ha crecido, entonces, en un permanente *diálogo crítico* con la ciencia política estadounidense. Pero desde los 70 su divorcio es creciente, tanto en su caso como en el de toda Europa. ¿Por qué? Sartori lo explica muy bien:

(...) la configuración de las relaciones entre el nuevo y el viejo mundo es asimétrica. Los americanos son (como lo eran en sus bellos tiempos los ingleses) monóglotas, se leen casi sólo a sí mismos, son relativamente homogéneos, y se autoalimentan. Los europeos están fragmentados, son políglotas, leen a los americanos, y así disfrutan de una ventaja que los americanos están perdiendo: la *cross fertilization*, la fertilización cruzada. Lo que no quita (...) que el grueso de los recursos, la mayoría de sus cultores, y de universidades que verdaderamente funcionan a alto nivel, permanezcan concentrados en los Estados Unidos.<sup>106</sup>

Un diferente contexto internacional, en el que se dan la atenuación de la guerra fría y el surgimiento de la Comunidad Europea, gravita también decididamente en la disminución del incondicional alineamiento político y epistemológico de los europeos.

A través de este proceso, la ciencia política italiana se ha profesionali-

<sup>105</sup> N. Bobbio: *El futuro de la democracia* (1984), Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 160 y sigs.

<sup>106</sup> G. Sartori: "Dove va la scienza politica" en Luigi Graziano (comp.): *La scienza politica in Italia. Bilancio e prospettive*, Franco Angeli Libri, Milano, 1986, pág. 108. Debo esta cita a Matteo Goretti, que fue quien me proporcionó este libro colectivo sobre la ciencia política en Italia.

zado e institucionalizado con una acreditación en la *Rivista Italiana*. Y ha podido concretar Como lo destaca la *unidad* de su tradición surgimiento la función aun reconociendo en su conjunto la mayor rol a la teoría, mente eco de la última política<sup>107</sup>.

En cambio, la de Sartori, Morlino *institucionales* que democráticos, han pasado, del propio Sartori.

La publicación por Pasquino, y el blanco, obras en esta disciplina los principios y definir una lecturismo.

Es Sartori la ciencia política más prestigiosa.

(...) entre los activista-cuadrado— existe y continúa tr

<sup>107</sup> L. Morlino *tica*, abril de 1991.

<sup>108</sup> G. Sartori *litica e sistemi elettorali* "Cómo cambian las Democracias" en G. A. Panebianco: *Madrid*, 1990. G. P. *re lo scetno al principio* *Politica e Econom*

<sup>109</sup> G. Sartori

zado e institucionalizado. Se enseña en importantes universidades, cuenta con una acreditada Asociación que nuclea a sus politólogos, y ha hecho de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* un centro del debate teórico europeo. Y ha podido concretar estos valiosos resultados preservando su identidad. Como lo destaca Leonardo Morlino, ha logrado el equilibrio entre la *continuidad* de su tradición de investigación y el *cambio* que representó en su resurgimiento la fuerte gravitación del conductismo estadounidense. Por eso, aun reconociendo la necesidad de sustentarse en la investigación empírica, en su conjunto la disciplina da menor espacio a la cuantificación y un mayor rol a la teoría, contrariamente al primer conductismo, y se hace escasamente eco de la última fase del conductismo, la de las teorías económicas de la política<sup>107</sup>.

En cambio, la *política comparada* —en la que se destacan los trabajos de Sartori, Morlino y Angelo Panebianco— y el debate sobre las reformas *institucionales* que permiten la actualización de los regímenes políticos democráticos, han polarizado la atención de sus estudiosos. En este último caso, del propio Sartori, Gianfranco Pasquino y Giuliano Urbani<sup>108</sup>.

La publicación en 1986 de un *Manual de Ciencia Política* compilado por Pasquino, y en 1989, de *L'analisi della politica* compilado por Panebianco, obras en las que estudian el estado actual de la cuestión en la disciplina los principales politólogos italianos, les ha permitido sistematizar y definir una lectura de la política distinta de la que caracteriza al conductismo.

Es Sartori quien mejor define la lógica que ha guiado los pasos de la ciencia política italiana, hasta transformarla en la ciencia política europea más prestigiosa, por la cantidad y calidad de sus miembros al entender que:

(...) entre los dos extremos por mí criticados —la ciencia de estricta observancia positivista-cuantitativa por un lado y la no-ciencia, ideologizada y filosofante por el otro— existe siempre un filón intermedio ajeno a ambos excesos, que ha trabajado y continúa trabajando con seriedad y provecho.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> L. Morlino: "La Scienza Politica Italiana: Tradizione e Realtà" en *Rivista di Scienza Politica*, abril de 1991, pág. 91.

<sup>108</sup> G. Sartori: *Partidos y sistemas de partidos* (1976), Alianza, Madrid, 1980; "Ingegneria politica e sistemi elettorali" en *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982. L. Morlino: *Cómo cambian los regímenes políticos* (1980), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; "Democracias" en G. Pasquino (comp.): *Manual de ciencia política* (1986), Alianza, Madrid, 1989. A. Panebianco: *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos* (1982), Alianza, Madrid, 1990. G. Pasquino: *Modernizzazione e sviluppo politico*, Il Mulino, Bologna, 1970; *Restituire lo scetro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Bari, 1985. G. Urbani (comp.): *Politica e Economia*, Angeli, Milano, 1987.

<sup>109</sup> G. Sartori: *Dove va la scienza politica*, op. cit., pág. 106.

La importancia dada a la ciencia política italiana en el desarrollo de este trabajo se debe no sólo al gran peso teórico que ha tenido siempre, sino también al hecho de que gravitó notablemente en la concreción de la institucionalización y profesionalización de la disciplina en la Argentina.

Cuando en los años 60 se organiza en la Universidad del Salvador la primera Carrera de Ciencia Política que incorpora los desarrollos teóricos y metodológicos de la disciplina en nuestros días, su impulsor, Carlos Floria, elabora su plan de estudios a través del asesoramiento de Sartori, con quien tiene un importante intercambio epistolar. Y cuando a mediados de los 80 se crea el que es hoy nuestro mayor centro institucional de la disciplina, la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, su organizador, Edgardo Catterberg, logra que Norberto Bobbio pronuncie el discurso inaugural de la misma (y, al hacerlo, defina su perfil científico).

Si bien en ambas oportunidades se incorporan los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo, dada la importancia que han tenido en la reivindicación de la especificidad de la disciplina —y de este modo en su exitosa profesionalización—, se los incorpora con el mismo sentido crítico y reflexivo que ha caracterizado a la ciencia política italiana en la posguerra.

La jerarquía que tiene la presencia de sus dos grandes referentes institucionales contemporáneos, Sartori y Bobbio, en el inicio de estudios universitarios especializados, así como la influencia que tienen en nuestra comunidad científica las obras de Sartori, Bobbio, Morlino, Panebianco y Pasquino sobre el *diálogo crítico* en el que se está construyendo la ciencia política argentina, demuestran la importancia que tiene para nosotros la ciencia política italiana.

En Francia, el otro gran centro de las ciencias sociales del continente europeo, no se produce el mismo desarrollo de la ciencia política que se ha dado en Alemania e Italia en el último medio siglo. Una explicación plausible —aunque polémica— de este hecho, es la que da Pasquino:

Si es lícito generalizar combinando los iluministas con Montesquieu y Tocqueville como padres de la ciencia política, del mismo modo que los historiadores a la Thiers y luego la escuela de los Annales, emerge una ciencia política francesa tal vez esencialmente historia política, historia de las instituciones, no muy inclinada a la investigación empírica, algo provinciana, tal vez filosofante, en su conjunto marginal en el escenario mundial y sin la influencia que historiadores y estructuralistas franceses han sabido ejercer.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> G. Pasquino: *Natura e evoluzione della disciplina*, op. cit., pág. 28.

Podría agregarse  
heim sobre el pen  
dad como conjun  
nes, restándole a  
ceso. Fuertement  
ha mantenido al  
ticamente con es

## 5.6 LOS GRANDES ROKKAN Y I

El apego a  
y a la compara  
nente europeo.  
ticipó, como B  
que Sartori, pe  
gen como sus  
ciencias social

Al retornar  
gran compara  
manente y de  
narios de cien  
presidir la In  
en 1979 su p  
figura.

Su políti  
terpretación  
rastrear el c  
aquellos que  
los Estados  
al caso euro  
de compara  
es decisivo  
dos nacion  
políticos.

<sup>111</sup> S. R  
partiti versio  
ca. N° 3. 198



Podría agregarse que la fuerte influencia que ejerce la obra de Durkheim sobre el pensamiento francés hace que este último perciba en la sociedad como conjunto el origen del mantenimiento y cambio de las instituciones, restándole así autonomía al análisis específicamente político de ese proceso. Fuertemente arraigada en sus tradiciones culturales, la disciplina se ha mantenido alejada de la comunidad científica anglosajona, no dialoga críticamente con esa ciencia política, simplemente la ignora.

#### 5.6 LOS GRANDES COMPARATISTAS DEL CONTINENTE EUROPEO: ROKKAN Y LIJPHART

El apego a los desarrollos teóricos —originados en la filosofía política— y a la comparación histórica que caracteriza a la ciencia política del continente europeo, encuentra su gran expositor en Stein Rokkan. Noruego, participó, como Bobbio, en la resistencia contra el fascismo y, del mismo modo que Sartori, perfeccionó sus estudios en los Estados Unidos. Filósofo de origen como sus dos grandes contemporáneos italianos, Rokkan accede a las ciencias sociales a través de su aproximación intelectual a Talcott Parsons.

Al retornar a Europa se destaca rápidamente, hasta convertirse en el gran comparatista de la posguerra en ese continente. A la vez colabora permanente y destacadamente en múltiples congresos, convenciones y seminarios de ciencia política (culminando su tarea profesional cuando llega a presidir la International Political Science Association). Lamentablemente, en 1979 su prematura desaparición priva a la disciplina de esta destacada figura.

Su política comparada está fuertemente influida por la weberiana interpretación histórica de los procesos políticos. Como Max Weber, busca rastrear el origen histórico de los procesos para poder comprender qué es aquello que los *identifica*. Para eso estudia el surgimiento y desarrollo de los Estados nacionales y partidos políticos *europeos*. Su trabajo se limita al *caso europeo*, dado que no cree, como pensaba Almond, en la posibilidad de comparaciones institucionales universalmente válidas. Para Rokkan es decisivo el peso de la *herencia histórica* en la construcción de los Estados nacionales, del mismo modo que en la conformación de sus partidos políticos.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> S. Rokkan: *Citadini, elezioni, partiti* (1970), Il Mulino, Bologna, 1982; "Territori, nazioni, partiti: verso un modello geopolitico dello sviluppo europeo" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, N° 3, 1980.

En la obra de Rokkan, cada caso examinado es confrontado sistemáticamente con los otros casos europeos, para poder discernir de este modo cuáles son las analogías y cuáles las diferencias existentes entre ellos. Como ya lo planteara Max Weber, es la diversidad de sus génesis históricas lo que explica la singularidad de ciertos procesos políticos. Rokkan tiende por esa razón a producir generalizaciones —desde una perspectiva típico-ideal— sobre la diversidad de causas y efectos que dan lugar a procesos políticos históricamente diferentes.

Para hacerlo, remonta su estudio de las instituciones europeas hasta el Imperio Romano, para lograr de esta manera la construcción de un *mapa geopolítico* del continente, un mapa que se va constituyendo a lo largo de siglos de permanentes fracturas. Para Rokkan, a fines de la Edad Media se da en Europa la primer gran fractura política, la que se produce entre el *centro* y la *periferia* del Sacro Imperio Romano Germánico, que había sustituido al Imperio Romano. En “la paradoja histórica del desarrollo político europeo”, es en la periferia del mismo donde existe una ciudad hegemónica que se constituye en centro económico —y por lo mismo político— de una sociedad, donde surge el Estado nacional. Londres permite construir el Estado nacional inglés; París hace lo mismo con el francés.

En cambio, en el centro, la inexistencia de una ciudad que posea tal grado de hegemonía, capaz de imponer la unificación nacional a las restantes, hace que la construcción del Estado nacional se dilate por siglos. Tal el caso de Alemania e Italia, países en los que la presencia de múltiples y fuertes ciudades comerciales impidió la hegemonía de alguna de ellas. Por esta razón finalmente no serán *unificadas* por la próspera *burguesía* de una ciudad hegemónica sino por sus *monarquías*, situación que permitirá la subsistencia de *resabios feudales* que, tras el colapso de esas sociedades en 1918, terminarán por producir los *fascismos*.

Otras importantes y definatorias fracturas de la modernidad europea, que conforman las identidades de las naciones y de los partidos políticos europeos, son la Reforma protestante, la Revolución Nacional francesa, la Revolución Industrial británica. La última gran fractura se da al construirse los últimos grandes Estados nacionales europeos, Alemania e Italia. En ellos, sus gobiernos liberales tienen obligadamente que monopolizar la enseñanza, para poder así infundir un sentido de pertenencia a sociedades “mosaicos”, divididas por distintos dialectos y costumbres (en el caso alemán, además, por diferentes religiones). Es ésta la razón del duro enfrentamiento que se produce en esas sociedades entre el Estado nacional y la Iglesia Católica, fractura que tendrá connotaciones políticas muy serias en los años siguientes. Fracturas geográficas, religiosas, políticas, económicas y educativas definen de este modo el escenario político europeo, a lo largo de un proceso histórico de siglos.

Rokkan defin

El modelo cubri  
de estructuraci  
ta una tentativ  
so que ha lleva  
cos y políticos.  
das diferencias  
punto de part  
en los primitiv  
combinación d

En la prácti  
montar su inve  
para a partir de  
políticas de fun  
los desarrollos  
las diferencias  
riales en esta p  
plicar esos cam  
tes Estados dir  
pero también e  
de los imperio  
nómico mundi

Aquello qu  
ello da un i  
territorial  
mo, ni geo  
de Marx cr  
del nacimi  
este punto  
ya tambié  
cionario y  
identidad  
de una ec  
sional ha  
rea centr  
racción e  
tiene su  
de sus in  
tos siste

“ S. Rok

“ S. Rok

Rokkan define así su modelo geopolítico de Europa:

El modelo cubre enteramente la historia de los procesos de formación del Estado y de estructuración de la política de masas en Europa occidental. El mismo representa una tentativa de identificar las variables cruciales en el largo y complejo proceso que ha llevado a las actuales constelaciones de territorios, de sistemas económicos y políticos. Su mensaje esencial es simple: no se puede explicar las pronunciadas diferencias en la estructura de la política de masas en Europa occidental sin un punto de partida lejano y sin analizar las diferencias en las condiciones iniciales y en los primitivos procesos de organización territorial, de formación del Estado y de combinación de los recursos.<sup>112</sup>

En la práctica, como ya se ha comentado, esto significó para Rokkan remontar su investigación hasta la caída del Imperio Romano de Occidente, para a partir de allí tomar en consideración la larga secuencia de tentativas políticas de fundar un nuevo imperio al norte de los Alpes. Para comprender los desarrollos políticos sucesivos, es asimismo necesario para él identificar las diferencias en las condiciones que han acompañado los cambios territoriales en esta parte de Europa. Un conjunto de condiciones lo ayudan a explicar esos cambios: la fragmentación del Sacro Imperio, la creación de fuertes Estados dinásticos en las fronteras de un imperio tan poco estructurado, pero también el surgimiento violento del capitalismo atlántico y la fundación de los imperios coloniales más allá de los océanos, es decir del sistema económico mundial. Por eso completa su diseño del modelo:

Aquello que pretendo subrayar con fuerza es la *multidimensionalidad* del modelo: ello da un igual peso en cada fase a las dimensiones económico-tecnológica, político-territorial y cultural-étnico-religiosa. No existe en el diseño del modelo determinismo, ni geopolítico ni cultural: en este sentido el mismo busca combinar el enfoque de Marx con el de Weber y el de Durkheim. El modelo reconoce la gran importancia del nacimiento de un sistema económico internacional en los siglos XV y XVI. Sobre este punto el acuerdo con Immanuel Wallerstein es completo. Mas el modelo subraya también las precondiciones políticas y culturales de este acontecimiento revolucionario y la importancia de las organizaciones territoriales y de las estructuras de identidad cultural en los procesos de cambio puestos en marcha por el surgimiento de una economía internacional. La absoluta necesidad de un enfoque multidimensional ha sido recientemente recalcada con fuerza por Jürgen Habermas (...) La tarea central de una macrohistoria sistemática es el análisis de la dinámica de interacción entre los sistemas económico, político y cultural: cada uno de los sistemas tiene su especificidad y sus límites, mas el destino de un determinado territorio y de sus instituciones es determinado por los procesos de interacción entre los distintos sistemas.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> S. Rokkan: "Territori, nazioni, partiti...", *op. cit.*, pág. 440.

<sup>113</sup> S. Rokkan: "Territori, nazioni, partiti...", *op. cit.*, pág. 445.

La política comparada de Rokkan es ciertamente muy distinta de la de Almond, quien desde una perspectiva conductista busca universalizar el modelo de las instituciones políticas anglosajonas como el único modelo de desarrollo político posible. Como lo destaca Panebianco, la estrategia que orienta la investigación política comparada en Rokkan es similar a la de Max Weber, busca esencialmente resaltar, en la contraposición entre diferentes casos, las causas específicas que dan cuenta en cada caso de su individualidad histórica. Como Weber, Rokkan llega a la conclusión de la *irrepetibilidad* de la experiencia histórica europea<sup>114</sup>. Sin embargo, su modelo de análisis geopolítico es aplicable a muy distintas situaciones históricas por su riqueza conceptual, por su multidimensionalidad.

Muerto Rokkan, en otra pequeña nación europea, Holanda, surge el siguiente gran comparatista de la ciencia política europea: Arend Lijphart. Podría explicarse quizá esta coincidencia en el hecho de que, al ser ambos nacidos en la periferia europea, en naciones que no son ni fueron potencias políticas, es esa circunstancia la que hace que no intenten proyectar sus propias instituciones como el único modelo político válido para el presente y el futuro. Y que entonces comparen agudamente las diferencias existentes entre los distintos procesos políticos del mundo occidental, al entender que ninguno de ellos es universalizable, pero que a través de su comparación surgen categorías de análisis susceptibles de ser aplicadas en otras situaciones históricas.

También Lijphart realiza sus estudios de posgrado en los Estados Unidos, donde están en su apogeo la política comparada de Almond y la teoría de la modernización. Desde esa perspectiva teórica, los países anglosajones disfrutaban de democracias estables gracias a la homogeneidad política de sus sociedades, producto de la autorregulación social, mientras que las principales democracias europeas son inestables —Alemania, Francia, Italia— al afrontar serios problemas institucionales por estar divididas en culturas políticas heterogéneas (como consecuencia de su fragmentación ideológica).

Sin embargo cuando Lijphart retorna a Europa señala:

La anomalía que más me impresionó cuando regresé a Holanda (...) fue que Holanda era un país claramente dividido ideológica y religiosamente, aunque poseía un sistema democrático. ¿Cómo se podía explicar esta anomalía?

El enfoque de mi explicación fue que Almond había, incorrectamente, supuesto que

<sup>114</sup> A. Panebianco: "Stem Rokkan: la teoria dello sviluppo politico europeo" en S. Rokkan, *Cittadini, elezioni partiti...*, op. cit., pág. 39.

el comportamiento  
cesariamente  
Yo, en cambio,  
so, la democra

El primer L  
co-económicas q  
ropa, en la que  
rales y marxista  
distingue a las  
tación cultural,  
mente eficaces.

El estudio  
car en 1977 su  
*investigación compa*  
su fragmentaci  
sobre la base d  
lítico.

Un consen  
institucionales  
político parlam  
de decisiones p  
*tonomía segna*  
sión en sus re  
ideológica c n  
campos. La p  
sentación poli  
*minorías, que*  
lizar las decis

Ha sido e  
titucional —  
tadas por sus  
mitido a las  
posguerra. Y  
rando esa fus  
a lo largo de  
da por la vol

<sup>115</sup> A. Lijphart  
Consolidación

<sup>116</sup> A. Lijphart  
Grupo Editor L

el comportamiento de los líderes políticos y de las reglas de juego político eran necesariamente mayoritarias y conflictivas. Yo, en cambio, argumenté que si la clase política es cooperativa y busca el consenso, la democracia puede pasar de la inestabilidad a la estabilidad.<sup>115</sup>

El primer Lijphart destaca, entonces, que las fracturas histórico-político-económicas que detectara Rokkan han *fragmentado culturalmente* a Europa, en la que el intercambio político es protagonizado por cristianos, liberales y marxistas. No existe entonces la homogénea cultura cívica liberal que distingue a las sociedades anglosajonas; sin embargo, y pese a esa fragmentación cultural, las instituciones democráticas de la posguerra son sumamente eficaces.

El estudio *empírico* de algunos casos europeos lleva a Lijphart a publicar en 1977 su gran obra: *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*<sup>116</sup>. Estudia en ella esas sociedades europeas a las que su fragmentación hace *plurales*, que han sabido *construir* sus democracias sobre la base de un *modelo institucional* que es el resultado del *consenso político*.

Un *consenso* que se concreta en los hechos a través de cuatro prácticas institucionales básicas. Las grandes *coaliciones de gobierno*, que el régimen político parlamentario permite concretar, incorporan las minorías a la toma de decisiones políticas que comprometen a la totalidad de la sociedad. La *autonomía segmentada*, que permite a las minorías preservar el poder de decisión en sus respectivas áreas, para garantizar así su subsistencia étnica, ideológica o religiosa, frente a mayorías de distinta identificación en esos campos. La *proporcionalidad del sistema electoral*, que garantiza la representación política de partidos y grupos minoritarios. El derecho a *veto de las minorías*, que salvaguarda los intereses vitales de éstas, al permitirles paralizar las decisiones políticas mayoritarias que las afectan seriamente.

Ha sido entonces el *consenso político* construido por una ingeniería institucional —que es la consecuencia de *reformas políticas estratégicas* concretadas por sus *élites sociales*— y no la autorregulación social lo que ha permitido a las democracias del continente europeo resurgir exitosamente en la posguerra. Y, más contemporáneamente, construir la Unión Europea, superando esa fuerte fragmentación que había producido controversias y guerras a lo largo de siglos. Es decir, que en este caso la democracia ha sido *construida* por la *voluntad* política de *élites* esclarecidas, que han sabido *secularizar*

<sup>115</sup> A. Lijphart: "Democratización y Modelos Democráticos Alternativos" en Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, EUDEBA, 1988, pág. 9.

<sup>116</sup> A. Lijphart: *Democracia en las Sociedades Plurales. Una investigación comparativa* (1977). Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

el intercambio político mediante la incorporación de la idea de *la democracia como compromiso*.

Esta conceptualización de la democracia como compromiso, tan compartida por los europeos continentales, nos hace retornar nuevamente a Norberto Bobbio. Es él quien en 1981 define con su habitual precisión el sentido de la misma:

Después de haber expuesto su teoría de la mayoría Kelsen introduce, como es bien notorio, el tema del compromiso como *modus vivendi* esencial para la vida de la democracia (...) el compromiso forma parte de la naturaleza misma de la democracia (...)

(...) cuando Kelsen dice que el compromiso significa la solución de un conflicto mediante una norma que "no conforma totalmente los intereses de una parte, ni totalmente contraria a los intereses de la otra", sugiere sin precisarla la respuesta a quien se pregunta cuál es la diferencia entre la voluntad colectiva formada a través de la aplicación de la regla de la mayoría y la voluntad colectiva formada a través de un compromiso...

La decisión por mayoría es una típica decisión de suma cero, una decisión en la cual existe quien vence y quien pierde (...) Distintamente a ello, la consecuencia de un compromiso, cuya forma jurídica típica es el contrato, es generalmente un resultado de suma positiva, esto es un resultado en el que ambos *partners* ganan alguna cosa, como en cualquier contrato de intercambio que es establecido porque ambos contratantes encuentran en él su propio beneficio (...)

(...) es difícil si no imposible disociar el ideal de una sociedad libre de la práctica, además que del principio de mayoría, extendido al mayor número, de la concertación entre individuos o grupos formalmente libres e iguales.<sup>117</sup>

La obra de Lijphart logra demostrar la viabilidad del distinto modelo de desarrollo político que caracteriza históricamente a las democracias del continente europeo, modelo muy diferente del que caracteriza a las democracias anglosajonas, basadas en el principio *mayoritario* y no en el principio *consensual* de gobierno. En estas últimas, ante su homogeneidad política, que hace que exista una escasa distancia ideológica entre el gobierno y la oposición, la mayoría que gana las elecciones gobierna y la minoría que las pierde se limita a controlar ese gobierno —sin participar en la toma de decisiones—, pero ésto pone en peligro la continuidad del sistema político democrático.

Lijphart hace predominar la *variable político-institucional* en la construcción consensuada de la democracia europea, contraponiéndola a la *autorregulación social* que, para la teoría política anglosajona, conduce tras atravesar sucesivas etapas a la democracia. Es esa perspectiva la que le hace cerrar su obra a Lijphart con la siguiente reflexión:

<sup>117</sup> N. Bobbio: "La Regola di Maggioranza: Limite e Aporie" en N. Bobbio, K. Offe y C. Lombardini: *Democrazia Maggioranza e Minoranza*, Il Mulino, Bologna, 1981, pág. 50.

Para muchas de la elección real el modelo unificado democracia.<sup>118</sup>

Como consecuencia de ambos lados del matices iniciales de los teóricos. En *Consensus Government* mientras el *modelo consensual* construido a través de un *modelo empírico* analizados "ocupado" sustituido por la de

## 6 Paradigma en la ciencia

Lo que ha sido el resultado de la ciencia y reconocidas las identificaciones culturales anglosajona, y el del continente tan una permanente argumentaciones de la "unidad politológica". Por eso el sentido de algo virtud de una permite este análisis político

Esto lleva que ambas tra la otra, para

<sup>118</sup> A. Lijphart

<sup>119</sup> A. Lijphart *One Countries, L*

Para muchas de las sociedades plurales del mundo occidental, por consiguiente, la elección realista no está entre el modelo británico normativo de democracia y el modelo unificador, sino entre la democracia unificadora y la ausencia total de democracia.<sup>118</sup>

Como consecuencia de este diálogo crítico entre los comparatistas de ambos lados del océano, Almond termina por revisar críticamente sus afirmaciones iniciales y, del mismo modo, el último Lijphart atenúa sus desarrollos teóricos. En 1984 publica *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, obra en la que sostiene que mientras el *modelo de democracia mayoritaria* y el *modelo de democracia consensual* constituyen *modelos racionales y prescriptivos*, en el caso de un *modelo empírico de democracia* nos encontramos con que los veintiún países analizados "ocupan una posición estable en el esquema bidimensional constituido por la democracia mayoritaria y la democracia consensual"<sup>119</sup>.

## 6 Paradigmas y tendencias vigentes en la actualidad en la ciencia política

Lo que hasta aquí hemos expuesto nos lleva a sintetizar el estado actual de la ciencia política. Como ya se ha visto predominan en ella distintos y reconocidos paradigmas, estrechamente vinculados con fuertes identificaciones culturales: el conductista, con la tradición de investigación anglosajona, y el comparatista o weberiano, con la tradición de investigación del continente europeo. Como ya se ha analizado, estos paradigmas afrontan una permanente reformulación teórica, en razón de las continuas argumentaciones y refutaciones que los acompañan, al percibirse a la comunidad politológica, con palabras de Gadamer, como una "comunidad de diálogo". Por eso se puede hablar de crisis de los paradigmas, pero no en un sentido de agotamiento sino de enriquecimiento teórico de los mismos, en virtud de una creciente incorporación de conocimientos a la disciplina que permite este continuo y controversial replanteo de los fundamentos del análisis político.

Esto lleva a un cada vez mayor eclecticismo de la ciencia política, en la que ambas tradiciones de investigación se *apropian* de contenidos teóricos de la otra, para así mejorar su propio discurso. Particularmente en el caso de

<sup>118</sup> A. Lijphart: *Democracia en las Sociedades Plurales...*, op. cit., pág. 278.

<sup>119</sup> A. Lijphart: *Democracies. Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Londres, Yale University Press, 1984.

los europeos, que leen la literatura especializada estadounidense, sin que lamentablemente se dé esta misma situación en el caso inverso. Ello se evidencia en el hecho de que los trabajos académicos de la ciencia política estadounidense rara vez citan obras de los grandes expositores europeos de la disciplina, al no conocerlas adecuadamente, siendo esta circunstancia la que empobrece su perspectiva teórica.

Este eclecticismo es aquí enunciado tomando como referencia el concepto hermenéutico de apropiación —a través de la *fusión de horizontes*— de aquella parte del discurso teórico perteneciente a otra tradición de investigación que puede enriquecer nuestra comprensión del fenómeno político. No se trata por eso del eclecticismo metodológico formulado por Almond hace poco tiempo<sup>120</sup>, que pretende superar las divisiones existentes en el interior de la disciplina recurriendo a la integración del funcionalismo y la teoría de la elección racional, tan gratos a la tradición de investigación estadounidense, con el método histórico, que singulariza a la tradición de investigación del continente europeo. Este “sincretismo metodológico”<sup>121</sup> sólo puede conducir a la anarquía conceptual, transformando a la ciencia política en una disciplina arlequinesca.

Si pretendemos trazar un cuadro de situación que tome en cuenta los clivajes que hoy caracterizan a la ciencia política, debemos empezar entonces por reconocer que nos encontramos ante un diversificado panorama de la comunidad politológica. Ello nos lleva obligadamente a intentar describir, muy someramente, cuáles son las principales tendencias.

El más nutrido sector de los cultores de la disciplina, particularmente en el caso de los Estados Unidos, está constituido por quienes se aproximan al análisis de la política desde la perspectiva del paradigma conductista. Son fieles todavía al *inductivismo* del positivismo lógico o, en el caso de sus más refinados miembros, al *racionalismo crítico* de Popper. Agudamente Panebianco<sup>122</sup> los describe como “ideográficos”, tanto por sus características metodológicas como por el hecho evidente de estar centradas sus investigaciones en el estudio, sustentado empíricamente, de casos muy puntuales. La micropolítica y no la macropolítica es el centro de su interés, siendo la acumulación del conocimiento empírico su expectativa científica. Esto los lleva entonces a una explicación descriptivo-interpretativa de las conductas políticas analizadas, acotándolas en el tiempo y en el espacio. Concentran su atención

<sup>120</sup> G. Almond. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage, 1990.

<sup>121</sup> A. Panebianco: “Comparazione e spiegazione in scienza politica” en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, abril de 1991.

<sup>122</sup> A. Panebianco: *op. cit.*

en cuestiones de series estadísticas

Es que, como la investigación estadounidense percibir a la aut allí el mordaz e cionalismo par nes —dice— se al metabolismo idea fuerza que en claro isomor una gran cantio nes matemática

Otra import si tomamos en c yen los teóricos puede reducirse fundamental: es Por eso en el d empíricos alcan perspectivas sol tuación que tier

La investig teorías general orienta en cam ceptualizacoe líticos y, al hac nes localizadas tativa de la un tismo, circumst comparada.

En esos er lados recíproc verdaderamen la interpretac sión de los cor der llegar a ex ca, en una aut do hermenéu

<sup>123</sup> R. Dahre



en cuestiones de la actualidad política, utilizando como fuentes encuestas, series estadísticas o referencias históricas.

Es que, como lo plantea Dahrendorf<sup>123</sup>, existe en la tradición de investigación estadounidense una conceptualización metateórica que la hace percibir a la autorregulación social como el proceso básico de la política. De allí el mordaz epigrama que hace Dahrendorf sobre los epígonos del funcionalismo parsoniano —entre quienes podemos contar a Almond—, quienes —dice— se caracterizan por sostener “una fisiología social, que coloca al metabolismo en el lugar de la Historia”. Al descontar la validez de la idea fuerza que los orienta implícitamente, la de la autorregulación social, en claro isomorfismo con la biología, avalan esta premisa metateórica con una gran cantidad de datos estadísticos, dando a su discurso connotaciones matemáticas, descartando los desarrollos teóricos.

Otra importante tendencia, aunque muy inferior en número a la anterior si tomamos en cuenta la comunidad politológica a nivel mundial, la constituyen los teóricos. Estos entienden que el conocimiento en ciencia política no puede reducirse al mero ámbito de la acumulación empírica por una razón fundamental: este saber se redefine hermenéuticamente en forma continua. Por eso en el desarrollo teórico de la disciplina no sólo pesan los resultados empíricos alcanzados en el campo de la ciencia, pesan también las distintas perspectivas sobre qué cuestión resulta ser relevante para la investigación, situación que tiene mucho que ver con las distintas tradiciones de investigación.

La investigación teórica en la disciplina es hoy ajena a la formulación de teorías generales; su preocupación por el mejoramiento del conocimiento se orienta en cambio hacia los *enfoques teóricos*. Estos son percibidos como conceptualizaciones claves, que permiten encontrar sentido a ciertos hechos políticos y, al hacerlo, dar una explicación adecuada de los mismos. Explicaciones localizadas en el tiempo y el espacio y, por lo mismo, ajenas a la expectativa de la universalización del modelo teórico antes existente en él conductismo, circunstancia que explica la relevancia que ha alcanzado la política comparada.

En esos enfoques teóricos existe una gran cantidad de conceptos, vinculados recíprocamente, que le sirven al politólogo para orientarse en temas verdaderamente relevantes para su investigación. Ello le permite, sumado a la interpretación de los textos de los grandes teóricos clásicos, la comprensión de los complejos procesos políticos de nuestro tiempo. Y, al hacerlo, poder llegar a explicar por qué opta por una determinada interpretación teórica, en una auténtica convalidación científica de aquello que está conjeturando hermenéuticamente.

<sup>123</sup> R. Dahrendorf: *Sociedad y sociología* (1963), Tecnos, Madrid, 1966, pág. 156.

Los enfoques teóricos sirven asimismo para generar modelos políticos, que permitan una mejor comprensión de los fenómenos que analiza la ciencia política. Los modelos así originados posibilitan la identificación de las probables relaciones causales existentes entre un cierto número de factores y una determinada situación política, para poder llegar a una comprensión adecuada del fenómeno analizado. Tal el caso de los distintos modelos de democracia desarrollados por Lijphart.

La democracia ha pasado a ser el problema central de la ciencia política de la última década. Dado que, como plantearan Weber primero y Rokkan después, cualquier fenómeno social es producto de una multiplicidad de causas; le resulta entonces necesario a la teoría identificar las circunstancias que preceden al surgimiento de la democracia, del mismo modo que percibir en qué consisten los mecanismos políticos que la garantizan, estableciendo sus interrelaciones. La responsabilidad de la explicación es, pues, identificar las razones del surgimiento y continuidad de las sociedades democráticas. Esto siempre dentro de la visión weberiana, para la cual debemos ser conscientes de que nuestras explicaciones sólo lograrán identificar algunos aspectos, nunca la totalidad del complejo conjunto de particularidades que definen al fenómeno social que se estudia.

## 7 Conclusiones tentativas

Lo que hasta aquí se ha pretendido exponer es el estado actual de la cuestión en la disciplina, describiendo y explicando el desarrollo histórico y contextual que la ha llevado a estar orientada por dos diferentes paradigmas —que se sustentan filosóficamente en muy distintas tradiciones de investigación—: el conductista y el comparatista o weberiano, permanentemente reactualizados por el debate teórico en curso.

Las nociones de tradición y de razón —científica— fueron conceptualizadas por el Iluminismo como términos contrapuestos, al identificar a la tradición con un oscurantismo que había postergado el desarrollo cognoscitivo de la humanidad. Antagonismo que desde una opuesta percepción, la de reivindicar la tradición en detrimento de la razón, hizo suyo también el Romanticismo.

Sin embargo, el desarrollo filosófico del siglo XX —en el transcurso de una gran mutación del pensamiento occidental— incorporó la convicción de que los valores, transmitidos por la tradición a través del lenguaje, eran fuertemente condicionantes de la acción racional. Fue Max Weber quien intuyó por primera vez en las ciencias sociales cómo el sentido mentado, los valores compartidos, eran los que daban su significado a la acción social. Esta premisa alcanza particular relieve con los aportes filosóficos de Heidegger,

en los que adquiere  
ción. La ontología  
go pienso", pasa  
miento alemán y  
de Nietzsche<sup>124</sup>.

La hermenéutica  
la claridad del di  
se el último Hab  
la interpretación  
la acción como u  
terpretación de  
minada tradició  
sión del mismo.  
a la comprensión  
de la realidad.

Es por eso  
través de sus m  
chos. No existen  
oxígeno cultura  
lores socializa  
weberiano del t

El método,  
jetividad al per  
teóricos. Enun  
confrontación  
otros enfoques  
nuestras perce  
va, modifica o  
terpretar y as  
trar en contac  
lo planteaba V  
sentido de la  
ría y empiria.

Por eso, r

<sup>124</sup> (...) Nietzsche del espíritu su de que la conciencia que se muestra a da) ha sido remota en todas partes (comp.): *La sec...*

en los que adquiere protagonismo el lenguaje como transmisor de una tradición. La ontología ocupa para Heidegger el lugar de la filosofía, el "existo luego pienso", pasa a desplazar al cartesiano "pienso luego existo", en el pensamiento alemán y europeo continental. Y ello es consecuencia de la herencia de Nietzsche<sup>124</sup>.

La hermenéutica filosófica logra imponerse universalmente a través de la claridad del discurso filosófico de Gadamer, del que termina por apropiarse el último Habermas. Y es Ricoeur quien traslada esta conceptualización a la interpretación de la sociedad, al entender que estamos ante la lectura de la acción como un texto. Es decir, que siempre que nos aproximamos a la interpretación de un hecho político lo hacemos desde los valores de una determinada tradición de investigación, que es la que orienta nuestra comprensión del mismo. La lectura hermenéutica es tan válida para la aproximación a la comprensión de los clásicos como para la aproximación a la comprensión de la realidad.

Es por eso que la neutralidad axiológica que postula el conductismo a través de sus modelos matemáticos resulta imposible de concretar en los hechos. No existen inteligencias de probeta; una inteligencia es el producto del oxígeno cultural que respira un individuo en el contexto histórico cuyos valores socializa. Sí existe, en cambio, la objetividad científica, en el sentido weberiano del tipo-ideal.

El método, la razón científica, es lo que nos proporciona la necesaria objetividad al permitirnos llegar a controlar empíricamente nuestros enfoques teóricos. Enunciados éstos desde un determinado marco valorativo, es su confrontación con la realidad —y con la argumentación contrapuesta por otros enfoques teóricos— la que convalida, total o parcialmente, o desecha nuestras percepciones teóricas. Ese ajuste de cuentas con la realidad preserva, modifica o descarta nuestro enfoque teórico, que nos ha servido para interpretar y así modificar la realidad, pero que a su vez se transforma al entrar en contacto con esa realidad. Seres finitos en un mundo infinito, como lo planteaba Weber, jamás podremos llegar a aprehender completamente el sentido de la totalidad social, de allí la obligada relación circular entre teoría y empiria.

Por eso, recortar la realidad a la medida de nuestra percepción valorati-

<sup>124</sup> "(...) Nietzsche, la grande y fatídica figura que ha transformado de modo esencial la crítica del espíritu subjetivo de nuestro siglo. Su crítica (...) se dirige (...) a la conciencia misma. La idea de que la conciencia y la autoconciencia no proporcionan testimonio indubitable alguno de que lo que se muestra a la conciencia como su contenido (en todo caso, de forma embozada o transfigurada) ha sido remachada de tal forma por Nietzsche en el pensamiento moderno que la reconocemos en todas partes..." en H. G. Gadamer: "Los fundamentos filosóficos del siglo XX" en G. Vattimo (comp.): *La secularización de la filosofía. Hermenéutica y posmodernidad*, op. cit., pág. 99.

va del fenómeno político, no implica salvaguardar nuestra subjetividad sino perder toda objetividad. Y esto hace que nuestra elaboración conceptual haya dejado de ser científica para pasar a ser ideológica, es decir, válida para otro campo de estudio.

Si es la tradición la que nos forma a través del lenguaje y el proceso educativo —la expresión alemana *Bildung* lo expresa admirablemente—, transmitiéndonos sus valores, que gravitan fuertemente en nuestra elaboración teórica, es entonces el método científico lo que logra dar objetividad a nuestro pensamiento.

Razón y tradición están fuertemente imbricadas, la una no excluye a la otra, sino que se complementan para posibilitar el avance del conocimiento. El método requiere de la teoría para no caer en el empirismo ciego que tanto ha perjudicado al conductismo; la teoría requiere del apoyo del método para no desvanecerse en utopías. Y la expresión "tradición de investigación" sintetiza claramente esta situación al asociar ambos conceptos.

Es por lo expuesto que no se puede sacralizar al método científico como la única expresión válida de la razón; la filosofía y la teoría políticas han logrado sobrevivir a los embates del positivismo, reapareciendo hoy con notable éxito, dado que son imprescindibles para el avance de la disciplina. Pero esta aseveración supone también que lo que estamos dejando de lado es el científicismo, no el método científico. El pretender hacerlo nos llevaría al extremo opuesto, al ideologismo, cuyo resultado es el mismo: la trivialidad del pensamiento político.

Tan ruinosas son para la ciencia política la matematización del análisis político como la ideologización del mismo, porque impiden el desarrollo teórico de la disciplina. Ni los protocolos ni las leyes generales de la historia; son los *enfoques teóricos* —discernidos valorativamente pero controlados empíricamente— los que orientan hoy la investigación política más productiva.

A partir del horizonte cultural de una determinada tradición de investigación encaramos nuestra fusión de horizontes, no sólo con las grandes obras clásicas que encaminan nuestra producción teórica sino también con la realidad que observamos. La hermenéutica filosófica nos ha permitido comprender que nuestra lectura de los hechos nunca es ingenua, parte siempre desde una perspectiva valorativa.

Esto nos lleva a tener que aceptar que el primer paso que debemos dar para encarar la investigación política es el reconocernos como parte de una determinada tradición de investigación. Sólo así, reconociendo los valores que orientan nuestra formación teórica, podremos aproximarnos lúcida y objetivamente al análisis político. Son estas tradiciones de investigación las que dan su sentido a los paradigmas de la ciencia política y, por lo mismo, a las diferentes teorías y modelos de la disciplina, ni erróneas ni ideológicas, distintas en razón de la diferente *Weltanschauung* que las ha originado.

No es entonces lo que de nuestra *observación* nuestra lectura reglas del método para las ciencias.

Por eso se llama "investigación". Entendimiento de este tipo políticos (condiciones)

La tradición estadounidense habla de una tradición científica nombres de Ba dos como para ces, una consecuencia

El paradigma lógico como filosofía tación del discurso les y percibe dos aislados. tagonizada por o sindicatos. político es lo que le da al con la tradición bisitarario we sentido de re

La política ción social. E análisis del por el análisis que la política históricame

Sin embargo glosajonas exitosas, lili gía la sociología de l

No es entonces sólo el sentido de la acción política que estamos *examinando* lo que debemos interpretar objetivamente, es también el sentido de nuestra *observación* científica lo que debemos tomar en cuenta al hacer nuestra lectura de los hechos políticos. De allí la imprescindibilidad de las reglas del método científico: podemos descartar aquellas que sólo son válidas para las ciencias naturales, pero no las reglas del método de las ciencias sociales.

Por eso se ha utilizado reiteradamente la expresión "tradición de investigación". Entendemos que la misma explicita elocuentemente la intencionalidad de este trabajo, el demostrar la historicidad de los procesos y análisis políticos (condicionados institucionalmente por sus historias sociales).

La tradición de investigación en la ciencia política anglosajona —y cuando hablamos de ella estamos en realidad refiriéndonos a la ciencia política estadounidense, por el número y representatividad de sus miembros— se orienta hacia la búsqueda empírica del conocimiento. Continúa así con la tradición científica que caracteriza hace siglos a ese medio cultural. Los nombres de Bacon, Locke, Hume y John Stuart Mill son demasiado conocidos como para extenderse al respecto. El paradigma conductista es, entonces, una consecuencia obligada de este ethos social.

El paradigma conductista se inspira en John Stuart Mill, tanto metodológica como filosóficamente. Del mismo modo que éste defiende la implementación del discurso positivista de las ciencias naturales en las ciencias sociales y percibe utilitaristamente a la sociedad como a un conjunto de individuos aislados, la ciencia política anglosajona visualiza a la política como protagonizada por *individuos*, no por actores sociales organizados, por partidos o sindicatos. Como consecuencia de ello, el grupo de interés y no el partido político es lo que más atrae su atención. Es comprensible, pues, el rol central que le da al concepto de *liderazgo* en el análisis político —en claro contraste con la tradición de investigación europea continental—, no el liderazgo plebiscitario weberiano —movilizador de las masas— sino el liderazgo en el sentido de representante de los grupos de interés.

La política en sí es percibida como una consecuencia de la autorregulación social. Esto lleva entonces a esta tradición de investigación a soslayar el análisis del rol institucional del Estado en el cambio político, sustituyéndolo por el análisis del funcionamiento del sistema político. Es la sociedad, más que la política, la responsable de las variaciones institucionales que se dan históricamente.

Sin embargo, es importante destacar que son quizás las sociedades anglosajonas las únicas en las que fue la sociedad la que, desde revoluciones exitosas, liberalizó al Estado, llegando —a través de las reformas que exigía la sociedad y que el Estado de derecho hacía posibles— a la plena vigencia de la democracia liberal. Esta última ha sido la consecuencia de un

largo y eficaz proceso de siglos; por eso no existen instituciones democráticas con la amplia experiencia histórica de las anglosajonas. Son éstas las circunstancias históricas que han llevado a su ciencia política —legítimamente— a pretender universalizar su proceso histórico como el único válido para alcanzar la democracia, y la teoría de la modernización ha constituido un claro ejemplo de ello. Sin embargo, la historia contemporánea ha demostrado la imposibilidad de universalizar los valores y las instituciones políticas anglosajonas.

Contrariamente a la anterior, la tradición de investigación de la ciencia política europea se orienta hacia la comprensión teórica, avalada empíricamente, del hecho político. Se nutre filosóficamente en Kant, Hegel y Nietzsche, cuyo pensamiento sintetiza admirablemente en las ciencias sociales de nuestro siglo la obra de Max Weber. El paradigma comparatista o weberiano es también, pues, una consecuencia obligada de este ethos social.

El hecho político es percibido como el producto de una ingeniería institucional, realizada a través del Estado, cuyos promotores son los actores sociales organizados, particularmente los partidos políticos. La *organización* y no el individuo constituye el centro de la escena política. La democracia es así explicada como un proceso en el que las normas de procedimiento que la garantizan son sustentadas valorativamente, y en el que por esa razón gravitan fundamentalmente los desarrollos históricos que singularizan a las sociedades nacionales. Los grandes protagonistas de este proceso son los actores sociales organizados, a los que dedican gran atención tanto Bobbio como Offe, Rokkan o Sartori. Estos autores, que se formaron filosóficamente antes de arribar a la ciencia política, rescatan al individuo como razón de ser de los procesos democráticos, pero comprenden que su acción social sólo adquiere sentido en la interacción con otros individuos, en el sentido mentado que comparte una comunidad política.

Es imprescindible remarcar aquí que en estas sociedades del continente europeo ha sido el Estado liberal el que construyó la sociedad liberal al construir la nación. Los nombres de Napoleón, Bismarck, Cavour y Giolitti son por demás ilustrativos de este tipo de situación. De allí el rol fundamental que ha tenido siempre el Estado para el análisis político europeo continental, al visualizárselo como la fuerza motriz del cambio político. Del mismo modo, en sociedades divididas por profundos conflictos ideológicos entre liberales, marxistas y cristianos, entre empresarios y obreros, las organizaciones se constituyeron en el medio obligado para agregar, defender y articular los intereses sectoriales. Ello explica el protagonismo que pasaron a adquirir en la política los partidos, los sindicatos, las cámaras empresariales y las iglesias, y la importancia que siempre ha tenido su estudio para el análisis político europeo continental.

Asimismo, en sociedades que no están aisladas por el mar como las an-

glosajonas, y que  
tificación de fr  
zada por deter  
esos avatares  
dan tanto a los  
analizar —y  
ta un modelo  
dos a distintas

Ante estas  
ción anglosajo  
Es comprensib  
la economía q  
analogía entru  
el *homo oecon*

Garantiza  
importancia q  
bertades indiv  
En cambio, la  
rización desde  
duos sino por  
en las comun  
conducta está  
un continente  
sólo es compr  
ciones sociale

La racion  
procedimient  
que se susten  
rar la percep  
la ley. Por es  
esos actores  
que pretende

Es la we  
cirse que la  
ticas de la d  
peter disting

Para ter

<sup>122</sup> S. Leir  
to (comp.). *La*  
pág. 108.

glosajonas, y que por eso mismo han debido afrontar múltiples guerras y recificación de fronteras, la reivindicación de la identidad cultural, singularizada por determinados valores, les ha permitido sobrellevar exitosamente esos avatares sin desintegrarse como nación. De allí la trascendencia que dan tanto a los valores nacionales como al sentido histórico de comunidad al analizar —y diseñar— sus instituciones políticas. No creen por ello que exista un modelo universalizable de democracia, sino distintos modelos, adecuados a distintas circunstancias socio-histórico-culturales.

Ante estas diferentes perspectivas históricas, la tradición de investigación anglosajona percibe a la democracia desde su peculiar visión cultural. Es comprensible por ello que sus teorías sobre la misma se vinculen más a la economía que a la filosofía o a la historia, asumiendo como idea fuerza la analogía entre mercado político y mercado económico, entre el ciudadano y el *homo oeconomicus*, desde la perspectiva de la economía neoclásica.

Garantizar el *pluralismo* es entonces garantizar la democracia, de allí la importancia que tienen las normas de procedimiento que resguardan las libertades individuales que lo hacen posible, como tan bien lo analiza Dahl<sup>125</sup>. En cambio, la tradición de investigación europea continental llega a esa teorización desde la percepción de una democracia protagonizada no por individuos sino por *actores sociales*. Son éstos quienes interactúan políticamente en las comunidades políticas de las sociedades industriales avanzadas. Su conducta está condicionada por los *valores* que orientan su acción política, en un continente, como se sabe, altamente ideologizado. El fenómeno político sólo es comprensible, entonces, si se lo enmarca en las *estructuras e instituciones sociales* que le dan su sentido.

La racionalidad jurídica que diseña institucionalmente las normas de procedimiento democráticas debe ser, pues, congruente con los valores en que se sustenta una determinada tradición política, para así poder incorporar la percepción —subjetiva— de legitimidad a los enunciados objetivos de la ley. Por eso se concibe a la democracia como un *compromiso* político entre esos actores sociales, el compromiso que requiere un proceso democrático que pretende ser eficaz.

Es la weberiana acción racional con arreglo a valores. Por eso puede decirse que la ciencia política del continente europeo plantea teorías ético-políticas de la democracia, en lugar de las teorías empíricas que desde Schumpeter distinguen a la ciencia política estadounidense.

Para terminar, es importante señalar que la coexistencia de distintos

<sup>125</sup> S. Leiras y A. Malamud: "La evolución de la idea democrática en Robert Dahl" en J. Pinto (comp.): *La democracia en el pensamiento contemporáneo*, vol. 1, CEAL, Buenos Aires, 1994, pág. 108.

paradigmas no han debilitado a la ciencia política. Así lo demuestra el creciente número de sus miembros, centros de estudio y publicaciones especializadas, que la hacen una de las comunidades científicas más representativas. Más que debilitarla, la pluralidad de perspectivas ha estimulado un fecundo debate teórico.

En los años 50, el paradigma conductista recurrió a un *funcionalismo sistémico* para construir una ciencia *natural* de la política, siendo ampliamente hegemónico hasta los años 70. Sin embargo, esta hegemonía ya no se da en nuestros días, ante los cambios que se han suscitado en la ciencia política como consecuencia de los desarrollos de la filosofía de la ciencia en los años 60. En particular, por la cada vez más compartida convicción de la *relación circular* existente entre el estudio empírico de la política y las teorías de la política, entendiendo por estas últimas al cuerpo de doctrinas generales al que recurren no sólo los estudiosos de la disciplina sino también los restantes miembros de la sociedad, para dar *sentido* a sus acciones e instituciones políticas.

El debate teórico en curso en la disciplina lo protagonizan, entonces, los expositores de las dos grandes tradiciones de investigación: la *positivista* y la *hermenéutica*. Si bien ambos términos pueden dar lugar a múltiples interpretaciones, sintetizan elocuentemente el estado de la cuestión en este campo del conocimiento, y están estrechamente asociados a las perspectivas culturales inglesa y alemana respectivamente, en sus múltiples y diversificadas versiones<sup>126</sup>.

A comienzos de los 60, las grandes obras de Gadamer y Kuhn producen el replanteo de la filosofía de la ciencia, que permite el surgimiento de una *epistemología reflexiva*, pospositivista, en la ciencia política. Esto no quiere decir que los cultores del *positivismo* desaparezcan; el inductismo sigue prevaleciendo en muchos conductistas. Pero el creciente éxito entre ellos del *racionalismo crítico* de Karl Popper es explicable. Es su perspectiva metodológica, superadora del inductivismo, lo que les permite mantener la fe en el progreso del conocimiento como consecuencia de la acumulación del saber empírico que permite el método científico. Sin embargo, *también el discurso de Popper reconoce la inexistencia de verdades científicas incontrovertibles*, al destacar el importante papel que representa el *disenso* para el avance científico. Por esta razón los *enfoques teóricos* han sustituido a las ambiciosas *leyes generales de la conducta humana* que caracterizaron teóricamente al conduc-

<sup>126</sup> Es importante destacar que no sólo hay matices bien diferenciados dentro de cada perspectiva, sino que también existen dentro de estas tradiciones de investigación grandes figuras cuya reflexión sociopolítica es muy distinta a la preponderante en su comunidad científica. Es éste el caso del duro funcionalismo sistémico que caracteriza a la obra Niklas Luhmann, una gran figura de las ciencias sociales alemanas, o de la lectura hermenéutica de la política que realiza David Held, figura ascendente de la ciencia política inglesa.

tismo. Las teorías que las leyes ideológicas).

Desde los años 50, el paradigma científico de los politólogos recurre al mismo modo que sus hipótesis.

Los politólogos de esta disciplina, pero también la filosofía y las ciencias jurídicas son conductistas. Hoy, conceptos

Del mismo modo, el conductismo ha dado lugar a una epistemología aproximación tras del método particular concierne al conductismo, re-

El paradigma de los politólogos. Ideas de la disciplina constituyen lugar en el contexto europeo de los conceptos de Habermas debe preceder a su comprensión— es

Si la actualidad, ¿cómo p-

La inexistencia del conocimiento de las ciencias que nutren a Alexander<sup>127</sup>, es de hacer con-

<sup>127</sup> J. C. Alexander, *La ciencia social, hoy*.



tismo. Las teorías de alcance medio —probabilísticas— gozan de más prestigio que las leyes generales de causalidad (en cualquiera de sus dos variantes ideológicas).

Desde los años 70 ya no existe el consenso generalizado que da un paradigma científico unívoco a una disciplina. Tras la Revolución Conductista, los politólogos reconocen la *especificidad metodológica* de la ciencia política, del mismo modo que la necesaria *convalidación empírica* que debe acompañar sus hipótesis. Sin embargo, muchos de ellos lo hacen *críticamente*.

Los politólogos europeos, particularmente, aceptan la especificidad de la disciplina, pero reconocen su necesaria *interdisciplinariedad* con el derecho, la filosofía y la historia. No desconocen la relevancia que tienen las *instituciones* jurídicas sobre los comportamientos políticos, como pretendiera hacerlo el conductismo en su segunda fase, al intentar hacer desaparecer hasta los nombres de las instituciones, sustituyéndolos con la conceptualización sistémica. Hoy, conceptos como el de *Estado* resurgen con fuerza en el debate teórico.

Del mismo modo, la subestimación de la teoría clásica que caracterizó al conductismo ha quedado atrás. La filosofía y método pospositivista se apoya en una *epistemología reflexiva*, que ha dado cada vez mayor vigencia a una *aproximación hermenéutica* al análisis político. Lo hace por entender que detrás del método científico existe una *filosofía subyacente*, producto de una particular *conciencia histórica*, aun en aquellos casos que, como ocurre con el conductismo, rechazan toda deuda intelectual con la filosofía y la historia.

El paradigma comparatista o weberiano expresa claramente estos principios. Ideas como la de *comunidad de diálogo* —para definir a los estudiosos de la disciplina— o la de *apropiación* teórica, que después de Gadamer constituyen lugares comunes en la ciencia, son ampliamente compartidas en el contexto europeo de investigación, que les ha incorporado asimismo los conceptos de Habermas y Ricoeur sobre el necesario *distanciamiento crítico* que debe preceder al análisis de un hecho político como a la lectura de un texto: su *comprensión exige tanto interpretarlo como convalidar* —teórica y empíricamente— esta interpretación frente a interpretaciones divergentes.

Si la acumulación del conocimiento no es entonces lineal sino *controversial*, ¿cómo puede darse coherencia al discurso politológico?

La inexistencia de un paradigma unívoco ha llevado al actual reconocimiento de la importancia intelectual y *funcional* de las grandes obras clásicas que nutren teóricamente la ciencia política. Como lo destaca Jeffrey Alexander<sup>127</sup>, es ésta la característica de todas las ciencias sociales, necesitadas de hacer comprensible su discurso teórico, pese a los desacuerdos existentes

<sup>127</sup> J. C. Alexander: "La centralidad de los clásicos" en A. Giddens, J. Turner y otros: *La teoría social, hoy*, Alianza, Madrid, 1990.

sobre el mismo. Dado que la *comunicación acumulativa* de los descubrimientos científicos exige un lenguaje común, o por lo menos comprensible, entre los miembros de una disciplina, para así llegar a acceder a los conceptos que se desean transmitir, ese aporte teórico es imprescindible.

El hecho de que los politólogos reconozcan la existencia de la obra de un teórico clásico —Marx, Durkheim, Weber, Parsons— como fundamento de sus razonamientos da un punto de referencia a su argumentación teórica. Así, su lectura de la realidad está sustentada en un *lenguaje dialógico*, pues los participantes de la tarea científica pueden no compartir las categorías conceptuales que construyeron esos grandes autores —dado que implican definiciones ideológicas— pero no pueden desconocerlas.

Es el consenso generalizado que existe sobre esta cuestión lo que permite que una argumentación controversial sea inteligible. En una ciencia política que ha pasado a percibirse cada vez más como un *proceso controversial e interpretativo* de acumulación de conocimientos, la existencia de diferentes tradiciones de investigación ha sido posible en virtud de lo expuesto. Y eso ha permitido evitar el *dogmatismo*, con el correspondiente estancamiento del conocimiento que produce el compromiso excluyente con un único marco conceptual. Esto se ha podido concretar, sin caer en el caos metodológico que la ausencia de un paradigma unívoco podría producir, a través de la paráfrasis inteligente de los clásicos.

La ciencia política ha pasado a ser una *comunidad dialógica*, que define su discurso como *interpretativo y crítico* a la vez que *empírico*, al reconocer—después del debate teórico del último cuarto de siglo— que ninguna investigación en este campo puede dejar de sustentarse en una *antropología histórica*, en un modelo de hombre.

## 1 Introducción

¿Por qué e  
tori (1971) ha  
es un método  
comparación s  
sas. De alguna  
drillos y gallin  
nuestra capac  
formular conc  
neradas con l  
Conceptos, ge  
partes constit  
políticos, no p  
y la búsqueda

Entonces  
tituyen las p  
análisis comp  
vantes cuant  
del argentino  
les a través d  
últimos diez  
nes del plane  
frágiles? Otr  
transparenci  
electorales: ¿  
acercamiento

\* UBA-Uni

## CAPÍTULO 2

### LA POLITICA COMPARADA

*por Franco Castiglioni\**

#### 1 Introducción

¿Por qué comparar?, se preguntaba el politólogo italiano Giovanni Sartori (1971) hace ya más de veinte años. Y respondía: "Porque la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones". La idea de que la comparación sea algo útil nace de nuestra forma intuitiva de entender las cosas. De alguna manera siempre comparamos, aun cuando afirmamos que los ladrillos y gallinas, por ejemplo, no son comparables. La comparación agudiza nuestra capacidad de descripción y puede constituir un válido estímulo para formular conceptos. A la vez, nos otorga criterios para verificar hipótesis, generadas con base en el descubrimiento inductivo, y para construir teorías. Conceptos, generalizaciones, descubrimiento de regularidades y teorías son partes constitutivas de la ciencia política. Nosotros, como futuros analistas políticos, no podemos prescindir de estas herramientas para la investigación y la búsqueda de explicaciones a los fenómenos políticos.

Entonces, ¿por qué comparar?, ¿qué comparar?, ¿cómo comparar?, constituyen las principales preguntas que se nos presentan para enfrentar el análisis comparado entre naciones. Se trata de preguntas tanto más relevantes cuanto más el conocimiento y la explicación de otros casos, distintos del argentino, se ha vuelto indispensable para entender los problemas actuales a través de la investigación comparativa entre países. Por ejemplo, en los últimos diez años la democracia parece haberse afianzado en algunas regiones del planeta: ¿se trata realmente de democracias consolidadas o son aún frágiles? Otro ejemplo: ante las demandas de mayor representatividad y transparencia democrática, en la Argentina se discute acerca de reformas electorales: ¿cuáles son las más adecuadas para garantizar a la vez el mayor acercamiento entre electores y elegidos y la eficacia gubernamental?

\* UBA-Universidad de Bolonia.

En las dos preguntas (muy amplia la primera, restringida la segunda), con objetivos explicativos y aplicativos, respectivamente, con puntos de vista referidos a fenómenos más generales o más estrictamente nacionales, la comparación aparece útil para alcanzar los fines de estudio y de investigación que nos hemos propuesto como analistas políticos. En el primer caso estudiaremos algunos aspectos relevantes —los partidos, los grupos de interés, las fuerzas armadas, entre otros— en distintos países que han experimentado transiciones a la democracia, como Brasil, España y Polonia, por ejemplo. Nuestro objetivo será detectar obstáculos o situaciones favorables a la consolidación democrática, y de allí en más elaborar generalizaciones aplicables posteriormente a otros países o incorporar nuestros nuevos conocimientos al enriquecimiento de la teoría democrática. En el segundo caso, en cambio, a través de una amplia investigación sobre las experiencias institucionales de otros países podremos ofrecer sugerencias para el caso argentino que nos ocupa.

En síntesis, cuando se enfrentan aspectos tan importantes como la elaboración de nuevas hipótesis de investigación o la explicación de cierto fenómeno, la comparación nos permite, a través del control de las mismas, lograr resultados de particular relevancia en la ciencia política.

## 2 La política comparada

Comparar es importante. Como sostenía Harold Lasswell (1965), la importancia asumida por la comparación en un buen análisis es tal que el método científico es inevitablemente comparado. Pero antes de examinar más en profundidad el *método* de la comparación en las ciencias sociales, vamos a intentar profundizar nuestro marco de definiciones acerca de la política comparada.

Como decíamos previamente, la política comparada está asociada al estudio y la comparación de los sistemas políticos a nivel regional o mundial. Busca explicar las diferencias así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas políticos. Al mismo tiempo, se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios en los patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad.

Involucrarse en un estudio comparativo exige, debemos tenerlo en claro, sistematicidad y rigurosidad, puesto que no conocemos en profundidad realidades distintas y complejas *a priori*. Un estudio comparativo, por lo tanto, nos llevará a analizar *in situ* sistemas políticos cuyos funcionamientos son

diversos de los  
zo por conocer.

Comparar.  
nocer y a *conoc*  
tipos clásicos d  
do si está lejos  
Vale la pena re  
teamericanos f  
tico del exotism  
banalidades cu  
hariana o inclu

La compar  
análisis de los  
tra identidad.  
propia nación  
na que conoce

Comparar  
decir, interpre  
ta sin caer en  
remarcarlo, re  
que le confier  
die y Hermet-  
lla de una hist  
tidos y modos  
su manera de  
ducir a una in  
puede ayudar  
Lo que querer  
determinismo

Por últim  
cias sociales:  
la experienci  
para el líder p  
como para no  
nes nos gobie

## 3 Política

Como ob  
ca contempo  
entre sí por

diversos de los que nos es acostumbrado observar, lo cual implicará el esfuerzo por conocer sin prejuicios de ninguna índole otras culturas políticas.

Comparar, como sostienen Badie y Hermet (1993), ayuda ante todo a *conocer* y a *conocerse*: a conocer al otro, a dejar de identificarlo con los estereotipos clásicos del sentido común de parroquia y a dejar de ubicarlo, sobre todo si está lejos, en las categorías misteriosas aunque cómodas de lo exótico. Vale la pena recordar, en este sentido, que si bien para los europeos y los norteamericanos frecuentemente América latina cae bajo ese apelativo fantástico del exotismo, tampoco a nosotros nos es ajeno perdernos en semejantes banalidades cuando hacemos referencia a pequeños países del África subsahariana o incluso del más cercano Caribe.

La comparación también ayuda a conocerse desde el momento en que el análisis de los demás permite precisar los elementos constitutivos de nuestra identidad. Como señala Seymour Lipset (1994:154), se puede conocer la propia nación definiendo previamente al "otro". En consecuencia "una persona que conoce sólo un país básicamente no conoce ningún país".

Comparar, dicen Badie y Hermet (1993), permite además *comprender*: es decir, interpretar lo que quiere decir "política" en distintos lugares del planeta sin caer en concepciones universalistas. Ningún objeto político, es bueno remarcarlo, remite a un significado universal, sino antes que nada al sentido que le confieren los actores. "Cada parlamento, cada partido —escriben Badie y Hermet—, cada modo de movilización política está marcado por la huella de una historia, de una cultura que los distingue de los parlamentos, partidos y modos de movilización propios de otros países" (pág. 7). De este modo, su manera de funcionar oculta una parte distintiva. No conocerla puede conducir a una interpretación, con base en explicaciones universalistas, que mal puede ayudarnos a interpretar las razones que mueven a los actores locales. Lo que queremos aquí señalar es que el investigador debería renunciar a los determinismos universales, para así dejar emerger la pluralidad.

Por último, comparar no es sólo un procedimiento analítico de las ciencias sociales; constituye una forma de pensar que tiende a enriquecernos con la experiencia de otros sistemas políticos. Esto representa una contribución para el líder político que debe decidir, sea en la oposición o en el gobierno, así como para nosotros, los ciudadanos, que en cada elección juzgamos a quienes nos gobiernan.

### 3 Política comparada y ciencia política

Como observa Angelo Panebianco (1992), en la producción politológica contemporánea se pueden identificar tres corrientes que se diferencian entre sí por intereses de investigación y por su forma de entender la dis-

ciplina. El primer grupo, claramente mayoritario en la comunidad politológica internacional, está representado por los llamados "empiristas". Estos no están interesados en la construcción de un corpus teórico generalizador. Para ellos el trabajo del politólogo es una actividad descriptivo-interpretativa de fenómenos individuales delimitados en el espacio y en el tiempo. Su interés es entender, por ejemplo, las transformaciones experimentadas por el Partido Justicialista en la Argentina, la democratización en el Brasil o el rol de las fuerzas armadas en Perú. Para estos investigadores los objetos son importantes por sí mismos y por su actualidad, y no tanto por la contribución que su comprensión pueda dar a la elaboración de teorías. No hay que olvidar, sin embargo, que aun los estudios monográficos de un "argentínólogo" pueden ser *implícitamente comparados*, si utilizan para estudiar el caso parámetros que provienen de casos comparados, esquemas conceptuales generalizadores o categorías derivadas de alguna teoría general.

El segundo grupo, más restringido que el primero, está compuesto por los teóricos. Es un club "exclusivo", como dice Panebianco, en el que se encuentran los cultores de la teoría de los juegos o las teorías sistémicas, entre otras. Son aquellos interesados en la "acumulación del saber politológico". Exacto contrario de los empiristas, los teóricos tienden a no aplicar sus teorías para examinar el mundo empírico. Se limitan, como máximo, a usar ejemplos empíricos para ilustrar la teoría.

El tercer grupo de politólogos está formado por los comparativistas. Es un grupo aun más pequeño que el de los teóricos. Los comparativistas conjugan un interés sustancial por los procesos que estudian con un interés por la teoría, aunque más no sea porque la comparación recurre a marcos teóricos generalizantes. Por lo tanto, los comparativistas constituyen el anillo de conjunción entre los dos grupos anteriores: se interesan tanto por los estudios de caso, tratados como unidades en la comparación, como por los trabajos de teoría pura, por lo que pueden ofrecer en términos de modelos y generalizaciones.

De esta tripartición, señalada por Panebianco, se deduce que el grupo de los comparativistas, aunque pequeño, desarrolla en la ciencia política un papel crucial. A éste le espera la tarea de valorizar tanto el trabajo de los politólogos empiristas como el de los teóricos. Pero si los comparativistas constituyen tal anillo de conjunción, ¿por qué se compara tan poco? A esta pregunta Panebianco contesta recordando que la experiencia de las ciencias sociales demuestra la dificultad de llegar a un acuerdo acerca de qué constituye una explicación "aceptable". Si, como sostenía John Stuart Mill, cualquier fenómeno social es el producto de una multiplicidad de causas, será posible identificar algunas de ellas, necesarias aunque no suficientes, que presiden el surgimiento del fenómeno que nos interesa explicar. Se compara, enton-

ces, para identificar fenómenos, aunque se han estudiado aspectos del mecanismo. La comparación requiere documentación y análisis para alcanzar ciertas conclusiones y ponerlas a prueba. Siguiendo el método de la ciencia política, se formulan hipótesis y se las somete a la formación de teorías. En ambos casos, el método es para establecer la hipótesis. A veces, se establece la hipótesis. A veces, se establecen los fenómenos en di-

#### X 4 El método

Características de que éstas pueden ser aplicadas a la prueba. Por lo tanto, la medida de las generalizaciones en las ciencias requiere el método estadístico. Todo comparativo puede ocurrir con ma-

Veamos por qué casos raros. Factores variables en distribución requieren de explicación, sin embargo, los estadísticos requieren mucho tiempo para explicar el carácter explicativo no por ello más interesantes. Más tarde del método

Se abre a

ces, para identificar un conjunto de condiciones causales y sus interrelaciones, aunque seamos conscientes de que podemos identificar sólo algunos aspectos del mecanismo causal de determinado fenómeno. En otras palabras, la comparación permite, siguiendo rigurosamente las reglas lógicas de la argumentación y recurriendo a enunciados descriptivos y no prescriptivos, alcanzar ciertas explicaciones causales acerca de fenómenos histórico-políticos y ponerlas a prueba.

Siguiendo a Giuliano Urbani (1983), podemos resumir diciendo que la ciencia política recurre a la comparación para llegar a explicaciones causales formulando nuevas hipótesis y generalizaciones. Se trata del momento de la formación de la generalización, al que le sigue el de control de su validez. En ambos casos necesitamos de la comparación, entendida como estrategia para establecer las condiciones que hacen posible un fenómeno, poniendo énfasis tanto en el momento de la formación como en el momento de control de la hipótesis. Así se procede, intentando descubrir las asociaciones entre fenómenos en distintos sistemas políticos y épocas históricas.

#### × 4 El método comparativo

Característica de las explicaciones en las ciencias sociales es, entonces, que éstas puedan ser controladas empíricamente. Es decir, que cualquier explicación de un fenómeno político pueda ser controlada sobre la base de la prueba. Por lo tanto, la validez de nuestros conocimientos dependerá en buena medida de los procedimientos que podemos utilizar para poner a prueba las generalizaciones e hipótesis causales que hemos producido. Si bien las ciencias recurren a cuatro técnicas de verificación —el método experimental, el método estadístico, el método comparativo y el método histórico—, el método comparativo aparece como el “medio” al cual la ciencia política puede recurrir con mayor frecuencia (Sartori, 1971).

Veamos por qué. El control experimental puede ser utilizado sólo en casos raros. Para ello, el analista debe disponer de casos aislables y observables en distintos momentos. En cuanto al control estadístico, su aplicación requiere disponer de casos cuantificables y muy numerosos. Hay que decir, sin embargo, que cada vez más el método comparativo recurre a datos estadísticos. En lo que respecta al método histórico, a pesar de que por mucho tiempo quedó marginado de las explicaciones politológicas, su carácter explicativo ha superado en no pocos casos el carácter descriptivo (y no por ello menos importante) de los hechos. Por lo tanto, como profundizaremos más adelante, el recurso al análisis histórico forma también parte del método comparativo.

Se abre así el campo al conjunto de procedimientos que nos permiten

comparaciones en la ciencia política. Se trata no sólo de entender bien lo que se quiere estudiar (es decir, la pregunta con que iniciamos determinada investigación, por ejemplo: "¿Por qué se derrumbaron los regímenes comunistas en el Este europeo?"). Hay que recurrir también a un fino aparato conceptual. Siguiendo a Leonardo Morlino (1992), para conducir una investigación comparada es esencial contar con una estructura teórica o, por lo menos, con una serie de hipótesis que se puedan a su vez extraer de estudios previos. Cuanto más rigurosa y articulada es la estructura teórica, tanto mayor será la posibilidad de enfocar mejor la investigación sobre algunas hipótesis más precisas y limitadas en su número.

Un buen aparato conceptual orienta en la selección de hipótesis (es decir, las respuestas sugeridas, del tipo: "Los regímenes comunistas cayeron porque se debilitó el partido único como formulador de las decisiones estatales"); en la focalización de la investigación; en las variables a elegir (siempre siguiendo nuestro ejemplo, número de los técnicos y burócratas no pertenecientes al Partido Comunista; total de afiliados al Partido; participación en las asociaciones periféricas del Partido, etc.); en los casos a incluir (cuántos y cuáles: la ex Unión Soviética, Polonia y China, esta última como caso de permanencia del sistema de partido único), y en la dimensión temporal a considerar (la comparación será *sincrónica* si decidimos observar distintos casos en un momento dado, y *diacrónica* si analizamos el mismo caso, o varios, en momentos distintos o sucesivos).

Teniendo en cuenta que, ante todo, debemos minimizar el riesgo de comparar fenómenos incomparables entre sí —en el sentido de su escasa o nula relevancia a los fines de formular y controlar generalizaciones—, veamos la investigación comparativa más en detalle. El aspecto conceptual de la investigación es crucial. Se trata de definir bien las propiedades y atribuciones de los casos a comparar, así como de clasificar bien para identificar las variaciones empíricas del fenómeno en las distintas realidades examinadas. Un defecto de conceptualización, lo que Sartori llama *concept stretching*, o estiramiento de los conceptos (por ejemplo, el de la ideología por su vaguedad: todo es siempre ideología por definición, sin posibilidad de prueba contraria), puede llevarnos "a navegar sin brújula arriesgando en cada instante terminar en un arrecife" (Sartori, 1992, pág. 25). Es decir, conceptos que, más que *viajar*, terminan siendo tan abstractos e inclusivos para un número tan alto de casos que pierden, en la práctica, capacidad explicativa. El caso opuesto, naturalmente, sería recurrir a definiciones tan particularistas e individualizadas que resulten inutilizables para establecer comparaciones entre países.

Resulta también de extrema importancia la clasificación. Clasificar quiere decir poner orden, fijando criterios con base en los cuales distinguir qué objeto estamos estudiando entre fenómenos sólo en apariencia semejan-

tes (Urbani, 1983). Las condiciones de selección de un partido que también está en condiciones difíciles y divididas.

A continuación de la elección de los miembros que nos hemos formado en la elección compuesta Lijphart (1971) es mayor y repetida. La hipótesis más el método comparativo es compartida por cualitativos, ni tan generada por la re-

Pero la elección como ya se señaló concentran en un contenido por hipótesis caso puede cont respecto de la hipótesis, o serv (mente). Otra vez casos, distintos elección binaria: la primera el país el ganador francés T sólo aparecieron segundo caso se pr sar, por un lado, saltando las dife tidos en Chile — los movimientos volatilidad en el cutivo "decisioni no se ha disting Por el otro lado países a partir d car por qué la i trialización de l



tes (Urbani, 1983). Así, en la definición de partido único, debemos estar en condiciones de separar la paja del trigo, poniendo en evidencia que no son lo mismo un partido cuya existencia es la única permitida por ley y otro partido que también es "único", pero no por restricciones legales, sino porque está en condiciones de ganar repetidamente elecciones frente a oposiciones frágiles y divididas.

A continuación se deben elegir los casos a estudiar. Naturalmente, la elección de los mismos estará en buena medida relacionada con la pregunta que nos hemos formulado al inicio de la investigación. Igualmente, semejante elección comporta una decisión difícil. La estrategia sugerida por Arend Lijphart (1971) es aumentar en lo posible el número de casos, para dar una mayor y repetida posibilidad de controlar las hipótesis o para poder formular hipótesis más precisas, con lo que el autor pretende acercar cada vez más el método comparativo al método estadístico. Esta posición metodológica no es compartida por los comparativistas inclinados a estudios mayormente cualitativos, ni tampoco por aquellos que ponen en evidencia la dificultad generada por la recolección de información.

Pero la elección del número de casos tiene relevancia también porque, como ya se señaló, es muy común que las investigaciones politológicas se concentren en *un* solo caso, siempre que no sea sólo descriptivo y esté sostenido por hipótesis y marcos conceptuales. Para Lijphart, el estudio de un caso puede contribuir a la formación de teorías, aunque en grado menor respecto de la incorporación de más casos; puede también ser generador de hipótesis, o servir para debilitar una teoría (no para refutarla completamente). Otra variante de la metodología comparativa es la elección de dos casos, distintos entre sí (comparación *binaria*). Hay dos tipos de comparación binaria: la implícita y la explícita (Dogan y Kazancigil, 1994). En la primera el país del comparativista sirve como referencia. Así, para el pensador francés Tocqueville, ciertas características de la sociedad francesa sólo aparecieron claras estudiando la sociedad norteamericana. En el segundo caso se pueden elegir dos países distintos al propio. Podríamos pensar, por un lado, en buscar explicaciones a un fenómeno de un solo país resaltando las diferencias con otro. Sería la comparación del sistema de partidos en Chile —sólido y estructurado— con el de Perú —donde dominan los movimientos de "independientes", la baja densidad organizacional y la volatilidad en el voto— para intentar explicar la aparición de un poder ejecutivo "decisionista" como el del presidente Alberto Fujimori, cuyo gobierno se ha distinguido por no buscar el consenso en la toma de decisiones. Por el otro lado, podríamos tratar de descubrir las diferencias entre dos países a partir de un factor presente en ambos. Por ejemplo, intentar explicar por qué la industrialización de Japón ha sido tan distinta de la industrialización de los Estados Unidos (Lipset, 1994). En suma, dos casos bien

elegidos, que reflejen hipótesis interesantes —tal vez una comparación binaria entre Argentina y Angola no genere preguntas interesantes—, pueden ser extendidos hacia una comparación de una serie de países similares o contrastantes (Dogan y Kazancigil, 1994).

Otra estrategia de investigación comparativa son los estudios de área. En este caso se estudian por lo general dos o más países pertenecientes a una misma región, dentro de la cual se supone que éstos tienen en común el contexto sociológico y el nivel socioeconómico. De esta manera, el investigador puede mantener constantes tales factores mientras examina otros (por ejemplo, el nivel de autoritarismo en la sociedad), casi como si se tratara de una investigación experimental. Los estudios más exitosos a nivel de área se han desarrollado, como veremos más adelante, en América latina. El riesgo, desde luego, son las sobregeneralizaciones acerca de la región como un todo sin prestar suficiente atención a las especificidades individuales que existen aun dentro de una misma área (Wiarda, 1993).

Finalmente, si aumentamos el número de casos, se pasa de una comparación fundamentalmente cualitativa a una cuantitativa y estadística, lo cual requiere no sólo adquisición de información y capacidad de procesamiento computarizado sino también, para no caer en comparaciones que poco explican, un conocimiento más profundo sobre cada realidad política específica que se incluye en la comparación. Tal conocimiento específico es necesario para no incurrir en errores a la hora de elaborar generalizaciones, como podría suceder si nos limitáramos a datos superficiales y no conociéramos los contextos políticos lo suficiente para determinar la existencia del fenómeno que estamos investigando (por ejemplo, esto podría suceder si incluyéramos al régimen autoritario del general Alfredo Stroessner en Paraguay entre los países democráticos, por el hecho de que se efectuaban elecciones cada cierto tiempo, aunque éstas estuvieran tan fuertemente condicionadas que desnaturalizaban el carácter democrático de tal régimen).

En cuanto a la elección ya no del número de casos sino de cuáles, éstos, como recuerda Morlino (1992), estarán relacionados con la pregunta inicial. Por ejemplo, si la pregunta se refiere a la caída de los regímenes políticos con sistema de partido único, será oportuno elegir casos en los que esta caída se haya verificado, para controlar así la presencia de las condiciones hipotetizadas para tal fenómeno y, al mismo tiempo, casos de ausencia de tal desmoronamiento para controlar la ausencia de tales condiciones (sería, en nuestro ejemplo, la inclusión de China entre los casos a comparar). Pero si la pregunta se refiere a los posibles tipos de transición a la democracia, estudiaremos sólo casos donde la transición efectivamente se produjo.

Después de haber elegido los casos, el investigador deberá decidir acerca de las variables. Lijphart recomienda reducir el número de variables, lo

cual, como apu  
pótesis fuertes  
ra contar con t  
ta de una inve  
blemente redu  
examinar.

La definic  
están ligados  
ciones más sig  
que han toma  
en algunos ca  
El aspecto má  
servar el cam  
nificativa las  
cientista polít  
siciones a la d  
torizador de h

Como her  
asociado al re  
Esto sucede t  
pales formas  
paración esta  
como sucede.  
aunque no de  
tencia de reg  
comparado es

Pero una  
deberá articu  
do es compar  
janzas y dife  
de generaliza  
vado de unio  
con la democ  
de una unid  
comparando  
intentamos l  
miento del r  
una estrateg  
método esta  
combinan d  
entre países  
rrington Mo

cual, como apunta Collier (1992), puede realizarse recurriendo a teorías o hipótesis fuertes que puedan estrechar los factores explicativos. Si no se pudiera contar con teorías ni con una vasta literatura de referencia porque se trata de una investigación relativamente nueva, el investigador deberá probablemente reducir el número de casos y aumentar el número de variables a examinar.

La definición de los conceptos, la elección de los casos y de las variables, están ligados a la dimensión temporal que se busca examinar. Las comparaciones más significativas, como dice Stefano Bartolini (1992), son aquellas que han tomado en consideración la evolución de un fenómeno en el tiempo, en algunos casos a través del tratamiento estadístico de series temporales. El aspecto más relevante de la comparación *diacrónica* es que se puede observar el cambio en el tiempo. A este objetivo pueden aportar en forma significativa las investigaciones históricas existentes. Cuando, en cambio, el cientista político investiga años más recientes —como el período de las transiciones a la democracia—, se convertirá en la práctica en una suerte de historiador de hechos que ocurren en el presente.

Como hemos dicho, el método comparativo es cada vez más utilizado, asociado al recurso a datos estadísticos y a estudios temporales o históricos. Esto sucede tan frecuentemente que, para Ragin y Zaret (1983), las principales formas de comparación son las “estadísticas” y las “históricas”. La comparación estadística se refiere a la lógica del control de hipótesis generales, como sucede, por ejemplo, en la proposición de la existencia de una relación, aunque no de una causalidad directa, entre el desarrollo económico y la existencia de regímenes democráticos (véase *infra*). Aquí la lógica del control comparado es semejante a la del control estadístico.

Pero una explicación más atendible, sostienen Ragin y Zaret (1983), deberá articularse con la comparación histórica en la cual el caso examinado es comparado sistemáticamente con otros casos para identificar semejanzas y diferencias. Así, mientras en la comparación estadística partimos de generalizaciones y entendemos controlar su validez en un conjunto elevado de unidades (como dijimos, el desarrollo económico y su asociación con la democracia), en la comparación histórica partimos de la observación de una unidad en la que, por ejemplo, existe un régimen democrático, y comparándola con otras unidades en las que la democracia está ausente, intentamos buscar un posible conjunto de causas que expliquen el surgimiento del régimen democrático. Como señalan Ragin y Zaret, se trata de una estrategia que, aunque produce generalizaciones más modestas que el método estadístico, tiene en cuenta las condiciones particulares que se combinan determinando un resultado histórico específico y diferenciado entre países. Este es el caso de comparaciones históricas como la de Barrington Moore (1969). En su trabajo sobre las distintas vías a la moderni-

zación, Moore intenta explicar, no ya la validez de una proposición general (como sucede en la comparación estadística), sino fenómenos histórico-políticos específicos y sus mecanismos causales.

## 5 La historia de la política comparada

El conocimiento de los fenómenos políticos recurrió siempre a la comparación. La política comparada es, aunque no en forma sistemática, una actividad de conocimiento que podemos rastrear en el mundo antiguo. Sin lugar a duda el más reconocido cientista político de la Antigüedad fue Aristóteles. Para nuestros propósitos lo particularmente relevante de Aristóteles es su análisis comparativo. Su estudio acerca de las ciudades-estado de la antigua Grecia se centró en las constituciones, así como en la vida social, cultural y económica de las sociedades que subyacían a aquellas constituciones. Aristóteles quería conocer —tal era su hipótesis— cuál era la forma de gobierno más estable, lo que lo llevó a investigar las causas de la inestabilidad. De esta forma recurrió en forma original a la clasificación de los que en aquel entonces eran los regímenes políticos conocidos.

Para Aristóteles, recordémoslo, existía la monarquía o gobierno de una sola persona, la aristocracia o gobierno de pocos y la república o gobierno de los más. Estos tres regímenes estaban asociados a sus formas degenerativas: la monarquía podía degenerar en la tiranía, la aristocracia en la oligarquía y la república en la democracia. Este esquema de clasificación contenía tres “tipos ideales” fundados sobre el número de personas involucradas en el gobierno y sus tres formas degenerativas. Aristóteles finalmente relacionó el resultado de su esquema de clasificación con la hipótesis acerca de la estabilidad para observar cuáles regímenes políticos eran más inestables. Llegó a conclusiones (generalizaciones) que emergían de su investigación y que pretendían explicar las causas de la inestabilidad. Como vemos, estaban presentes los elementos esenciales del análisis comparado: la hipótesis, la prueba, la generalización. La lógica de la comparación como método de investigación había comenzado.

Si bien podríamos mencionar a otros grandes pensadores políticos que recurrieron a la comparación (Maquiavelo, Locke, Montesquieu, entre otros), fue Alexis de Tocqueville, en el siglo XIX, quien nos legó un precioso ejemplo de comparación cuando puso frente a frente, en forma binaria, Francia con Inglaterra en *El Antiguo Régimen y la Revolución*, y buscó explicar las diferencias: la importancia del proceso revolucionario y la expansión de la democracia en las dos orillas del Canal de la Mancha. Así pues, el autor destacaba las divisiones sociales existentes en Francia antes de la revolución de 1789 y la perpetuación de las prerrogativas dinásticas, a pe-

sar del proceso  
rante el Ilumi  
te un largo pe  
*La democracia*  
ca del sistema  
lizar acerca d  
tario como el  
tales como la  
tiempo Tocqu  
sociedad civil  
nimiento de l  
nocer más ac  
do la sociedad

Como nos  
versidades no  
mentalmente  
taña y Franc  
fenómenos co  
biernos de Ita

El objeto  
centraba esp  
los parlamen  
tratura, las l  
dos políticos  
(1957—, las  
no eran sino  
cos, en la an  
rrado su tem  
mientras ape  
lo formal-leg

## 6 Nuevas

En la se  
ceso de crisi  
transformac  
Su contexto  
ción en la es  
des estatales  
teaba nuevo  
Aunque

sar del proceso de igualación jurídica de los ciudadanos ante el Estado durante el Iluminismo. En los años 30 del siglo XIX, Tocqueville viajó durante un largo período por los Estados Unidos y luego publicó su famoso libro *La democracia en América*, donde analizaba sus premisas y evidencias acerca del sistema político y de la sociedad norteamericana, para luego generalizar acerca de la necesidad de preservar la libertad en un contexto igualitario como el de la democracia, por medio de herramientas institucionales tales como la elección indirecta de autoridades y el federalismo. Al mismo tiempo Tocqueville puso en evidencia la importancia del reforzamiento de la sociedad civil en su entramado de asociaciones voluntarias para el mantenimiento de la libertad. Como se dijo, Tocqueville buscó implícitamente conocer más acerca de la sociedad francesa, su punto de referencia, estudiando la sociedad norteamericana.

Como nos recuerda Howard Wiarda (1993), al inicio del siglo XX las universidades norteamericanas concentraron sus estudios politológicos fundamentalmente en los *gobiernos* extranjeros, principalmente los de Gran Bretaña y Francia. Con el pasar de los años y con la importancia asumida por fenómenos como el fascismo y el nazismo, los estudiosos incluyeron a los gobiernos de Italia y Alemania.

El objeto de los estudios politológicos en el terreno comparativo se concentraba especialmente en las leyes y en las constituciones. Se estudiaban los parlamentos, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la magistratura, las leyes electorales, etc. Si bien se iniciaba el estudio de los partidos políticos —el trabajo más consistente será el de Maurice Duverger (1957)—, las políticas públicas, la acción colectiva y los procesos de cambio no eran sino campos marginales para esos estudiosos. Los científicos políticos, en la ambición de remarcar la autonomía de su disciplina, habían cerrado su terreno de estudio a la influencia de la economía y la sociología, mientras aparecían asociados a los estudios de los juristas por su énfasis en lo formal-legal y los aspectos constitucionales del gobierno.

## 6 Nuevas orientaciones en la política comparada

En la segunda posguerra la política comparada inició un profundo proceso de crisis y cambio, sobre todo por sus dificultades para adaptarse a las transformaciones que por entonces marcaban el objeto del análisis político. Su contexto era entonces el de la descolonización, con la consiguiente aparición en la escena internacional de nuevos Estados. La emergencia de unidades estatales independientes, iniciada en 1947 con la India y Pakistán, planteaba nuevos y serios problemas.

Aunque seguía teniendo sentido comparar los gobiernos de Francia y de

Gran Bretaña, ¿podía hacerse la misma comparación entre los parlamentos británico y senegalés? La diferencia de contextos aparecía demasiado acentuada y se corría el riesgo de renunciar a observar lo específico de la política en las sociedades extraoccidentales.

Junto a la descolonización otro factor internacional pondría nuevos desafíos al terreno de la política comparada: la guerra fría. Los nuevos Estados nacían bajo los permanentes intentos de los Estados Unidos y de la Unión Soviética para atraerlos a su esfera de influencia. El Departamento de Estado norteamericano estaba urgido por conocer tales Estados, con el objeto de conducir políticas acertadas hacia los mismos para contenerlos en su propia órbita. Esta necesidad política de la potencia norteamericana, sin pasado colonial, acercó al gobierno de los Estados Unidos a las universidades y en particular a los cientistas políticos, a la búsqueda de conocimientos a partir de los cuales formular las políticas dirigidas hacia los nuevos Estados. Un impulso mayor a la relación estrecha entre la política estatal y la universidad vendrá en los 60, sobre todo en la mirada norteamericana hacia América latina, con la presidencia de John F. Kennedy, bajo cuyo mandato surgirán los Cuerpos de Paz y la Alianza para el Progreso. El signo de la contención norteamericana a la expansión de la Revolución Cubana daría mayores bríos a los estudios sobre la región.

Como señala Gianfranco Pasquino (1970), otro elemento que movería a reformar la política comparada cuestionando su ámbito formalista sería, ya no de orden internacional —en cuanto al objeto de estudio—, sino interno a la propia disciplina. La Revolución Conductista en la ciencia política (cuyo énfasis se colocaría sobre el comportamiento político más que sobre las instituciones), entre cuyos principios fundamentales se encontraban la investigación empírica y la superación del estudio institucional de los fenómenos políticos, buscaba dirigir directamente la atención al comportamiento del hombre. El conductismo se apoyaba en estrechas relaciones con la psicología, la antropología y la sociología, de acuerdo con el principio de la integración entre la ciencias humanas, para alargar la validez y la importancia de los descubrimientos de la ciencia política. Esto hacía que continentes como Asia y Africa, donde las instituciones se confundían con el ambiente social, “se presentaban como un terreno particularmente apto para poner a prueba principios y técnicas de análisis social” (Pasquino 1970: 25).

Así las cosas, a mediados de los años 50, Roy Macridis (1955) lanzó polémicamente una profunda crítica al esquema tradicional de la ciencia política. Para Macridis, partidario de impulsar los estudios comparativos, la política comparada tenía cuatro defectos fundamentales. Primero, tales estudios eran esencialmente no comparativos, es decir, que se limitaban al estudio de un solo país y cuando se estudiaba más de uno se los yuxtaponía. En

segundo lu  
analíticos  
ma de rep  
de hipótes  
que se limi  
tro de est  
y Alemani  
parse exclu  
lado los ar  
cen cambio  
te estático

Del an  
trices. Los  
ceso de dec  
las motiva  
dentales. I  
important  
tive Govern  
la Howard  
cia los pro  
rreno se ex  
los diverso  
mo una fin  
do integra

Al mis  
ton, comen  
Aunque es  
mente de t  
regímenes  
basada en  
estructura  
complejos  
comparada  
tructural-f

La infi  
rales, así c  
varía de m  
portante fi  
factores re  
los estudio  
más compl  
de cambio.

## 7 El desarrollo político

Al inicio de los años 60 el enfoque del desarrollo político pasó a ser dominante en los estudios de política comparada. Existe ciertamente una considerable variación entre los autores y sus enfoques del proceso de cambio. Así, encontramos enfoques más deterministas —entre los economistas el más característico es el de W. W. Rostow (1960), y entre los sociólogos el de S. Lipset (1959)— y enfoques politológicos más complejos y refinados, como el de D. Apter (1965).

El argumento del enfoque determinista y por un buen período dominante dentro de los estudios del desarrollo político era muy sencillo. Tanto lo era que apareció más bien como una fórmula para proseguir el método comparado sin preguntarse realmente si éste podía servir, como había pregonado Macridis, para resaltar las diferencias y complejizar el conocimiento politológico. Para los “deterministas” (usamos las comillas puesto que ninguno de sus autores admitiría pertenecer a semejante grupo) la comparación entre las sociedades extraoccidentales y las occidentales era posible puesto que las condiciones presentes de desarrollo de las primeras correspondían a un estadio significativamente similar al atravesado en el pasado por las segundas. En otras palabras, las sociedades de los países en vías de desarrollo estaban recorriendo estadios económicos, sociales y políticos de alguna manera semejantes a los que recorrieron los países modernos.

De esta manera, comparar quería decir medir el momento del desarrollo en el que se hallaban los países atrasados, que a través del proceso de *mobilización social* (Deutsch, 1961) —medido en términos de ruptura de los lazos comunitarios tradicionales, vía la urbanización, la alfabetización, la industrialización, la influencia de los medios de comunicación de masas, el aumento de la renta per cápita, el surgimiento de la clase media— llegarían finalmente a ser modernos y democráticos. Se postulaba, por lo tanto, que todas las sociedades debían converger en un modelo único y ya conocido *a priori* de sistema político y económico.

Pero, como se insinuó, no todos los científicos políticos que adherían a los estudios del desarrollo seguirían el mismo camino. Aun dentro del Social Science Research Council Committee in Comparative Politics —que reconocía la conducción de Gabriel Almond y que produjo en los años 60 una serie de volúmenes acerca de la burocracia, la cultura política, los partidos— emergieron críticas a la imposición de categorías universales en regiones donde tales generalizaciones no daban lugar a un mejor entendimiento de la realidad local. Al mismo tiempo, el enfoque estructural-funcionalista y sus

variables p  
tivo, en los

Hay qu  
dencia que  
tico a part  
inestabili  
ta tales te  
el enfoque  
provino de  
foque desa  
desarrollo  
cadencia p  
de desarro  
nalización  
ton la mov  
viduos, de  
co implica  
dad deber  
lidad. Así  
es el ritmo  
sistema p  
tica y el r  
ceso a tra  
nes) adq  
ción polít  
la autono  
—éstas s  
la estabil

No s  
ción simp  
lización s  
tanto, de  
países en  
ses desar  
estudio d

El co  
de aprec  
en el un  
observar  
los años  
ticas pu  
ratura d

variables pasaron a ser puestos en discusión, en cuanto a su poder explicativo, en los estudios del desarrollo político.

Hay que reconocer que el mismo Deutsch (1963) había puesto en evidencia que el proceso de movilización social podía superar un umbral crítico a partir del cual su impacto, en sociedades no integradas, generaría inestabilidad política si la capacidad de las estructuras políticas no soporta tales tensiones. Sin embargo, el golpe más devastador asestado, desde el enfoque funcionalista, al determinismo de los estudios del desarrollo provino de Samuel Huntington (1968), que publicó una dura crítica al enfoque desarrollista originario. Para Huntington, no hay unilinearidad en el desarrollo ascendente. Por el contrario, se pueden verificar procesos de decadencia política. La fuerza de su análisis consiste en conectar los procesos de desarrollo económico y movilización social, por un lado, y de institucionalización política, por el otro, con la participación política. Para Huntington la movilización social implica cambios en las aspiraciones de los individuos, de los grupos y en la sociedad en general, y el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades potenciales. Mientras la modernidad debería afirmar la estabilidad, la modernización alimenta la inestabilidad. Así, el desorden político será tanto más elevado cuanto más rápido es el ritmo de modernización. Para Huntington, la estabilidad de cualquier sistema político depende de la relación entre el nivel de participación política y el nivel de institucionalización política, entendido éste como el proceso a través del cual las organizaciones y procedimientos (las instituciones) adquieren validez y estabilidad. Es decir, que al crecer la participación política como resultado del proceso de modernización, la complejidad, la autonomía, la adaptabilidad y la cohesión de las instituciones políticas —éstas son sus propiedades— deben también crecer si se quiere preservar la estabilidad política.

No sólo Huntington logra con su crítica cuestionar el corazón de la ecuación simplista del enfoque modernizador (mayor desarrollo económico, movilización social, crecimiento de las clases medias, moderación política y, por lo tanto, democracias estables), que pretendía que los procesos de cambio en los países en desarrollo seguían principios universales ya ocurridos en los países desarrollados, sino que su texto reintroducirá a la ciencia política en el estudio de las instituciones políticas.

El conjunto de la literatura acerca del desarrollo político, como se puede apreciar, es rico y complejo. No todo puede ser rechazado por exagerar en el universalismo de sus modelos sin antes estudiarlo en profundidad y observar sus matices, diferencias y hasta críticas severas. Ya hacia fines de los años 60 el desarrollismo era atacado desde distintas vertientes. Las críticas pueden ser resumidas de la siguiente forma. En primer lugar, la literatura del desarrollo político es criticada por su sesgo etnocéntrico, deriva-



do de la experiencia occidental. En segundo lugar su evolucionismo proclamaba, como sostienen Badie y Hermet (1993), la existencia de una ley universal del cambio político, lo cual implicaba una fuerte carga ideológica. Tercero, los procesos de cambio en el Tercer Mundo ocurren en un contexto internacional distinto al del siglo pasado (ya descriptos con magistralidad por Karl Polanyi, 1944) e implican otros desafíos, sea en el plano de las instituciones asociadas al desarrollo económico (Gershenkron, 1952) y en las reacciones diferenciadas de los actores económicos a la incorporación "muy tardía" al mercado mundial (Hirschman, 1987), sea en los fenómenos de *asincronía* que se verifican entre la industrialización y la integración social (Germani, 1963). Países cuyo desarrollo ocurría en la mitad del siglo XX difícilmente podrían encontrar los mismos problemas que los que se habían industrializado en el siglo XIX. Las secuencias del desarrollo, por su parte, veían áreas de rápida urbanización que precedía, a diferencia de los países occidentales, a la industrialización, mientras coexistían en algunas regiones formas feudales y capitalistas, las primeras completamente superadas en los países avanzados cuando el capitalismo logró su consolidación.

Una cuarta crítica se dirigió hacia la escasa atención prestada a la continuidad de instituciones tradicionales en los procesos de modernización. Wiarda, en un estudio de 1965, se ubicó entre los promotores de esta visión sosteniendo que las estructuras corporativas y jerárquicas heredadas de la tradición hispánica sirvieron de filtro de la modernización en las sociedades latinoamericanas, y hasta de agentes de modernización.

Estas críticas, entre otras más centradas sobre aspectos relacionados con la guerra fría y la posición antisoviética de los estudiosos norteamericanos, hicieron que los estudios del desarrollo político se vieran cada vez más influidos por obras como la de Huntington, o que sus mismas premisas fueran duramente cuestionadas en el contexto político imperante hacia fines de los años 60, de fuerte enfrentamiento con políticas estatales y hasta disciplinas sociales que podían ser visualizadas como asociadas a intentos neocolonialistas.

## 8 Otros enfoques

La crítica hacia el alcance explicativo del método comparativo estadístico, ligado a la causalidad simple y al universalismo característico del desarrollo político, puso en marcha el debate en torno de la integración en su análisis de la dimensión histórica de los objetos que se proponía comparar. El desconocimiento de esta dimensión y el hincapié en las manifestaciones contemporáneas, había dejado de lado la singularidad que podía revelar la his-

toria. De c  
no a la ac

Así, d  
logía histo  
mo de la  
Barrington  
En el seg  
Lo signifi  
(1993), me  
gico, eligi  
en su espe  
tiene de in  
sal pasa a  
son comp  
las secuen  
ca de la c

En el  
tir de la d  
rada vio e  
en particu  
no del asi  
rechazo a  
se centrab  
variable in  
nía la dep  
economía  
sión de ot  
das". A su  
ternos, Fe  
desarrollo  
el sistema  
qué circun  
rado al m  
ternos que  
nes y ejer  
doso y Fal  
pretados a  
do interna  
nas al pod  
turas exte  
económica  
fuerza rel

toria. De esta manera se daba prioridad a la fotografía del orden político y no a la acción social.

Así, durante los años 70 un grupo de pensadores constituyó una sociología histórica de lo político. Provenían tanto de la corriente marxista como de la tendencia del desarrollo político. En el primer caso se destacan Barrington Moore (1967), Perry Anderson (1978) y Theda Skocpol (1979). En el segundo estuvieron Stein Rokkan (1977) y Reinhard Bendix (1978). Lo significativo de estos trabajos es que, como sostienen Badie y Hermet (1993), modificando el enfoque predominante en lo conceptual y metodológico, eligieron tratar históricamente la construcción del Estado occidental en su especificidad, poniendo en evidencia lo que la modernidad occidental tiene de inaplicable, al menos mecánicamente, a otras historias. Lo universal pasa así a ser una particularidad histórica. Las trayectorias históricas son comparadas con el fin de resaltar las diferencias que las separan por las secuencias históricas divergentes, como ya se dijo cuando se trató acerca de la comparación histórica.

En el ámbito de los estudios histórico-comparativos, y siempre a partir de la declinación del enfoque del desarrollo político, la política comparada vio emerger nuevas contribuciones, sobre todo en los estudios de área, en particular los referidos a América latina. El esfuerzo más exitoso provino del así llamado enfoque de la dependencia, surgido como producto del rechazo académico y político *vis-à-vis* las teorías desarrollistas. Su crítica se centraba en torno de la ausencia en la teoría del desarrollo político de la variable internacional. El brasileño Theotonio Dos Santos (1970:231) definía la dependencia de la siguiente manera: "(...) una situación en la que la economía de algunos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otras economías respecto a las cuales las primeras están sometidas". A su vez, y destacando mayormente aspectos sociales y políticos internos, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1970) sostenían que el desarrollo de los países latinoamericanos había sido, sí, condicionado por el sistema económico internacional, pero que lo esencial era conocer bajo qué circunstancias históricas cada economía dependiente se había incorporado al mercado mundial para identificar los actores sociales y políticos internos que, interactuando con los factores externos, habían tomado decisiones y ejercido la dominación política en cada país. Es decir que, para Cardoso y Faletto, los procesos de cambio en América latina debían ser interpretados a partir de la incorporación económica de estos países al mercado internacional, puesto que tal relación y sus modificaciones no eran ajenas al poder de los actores sociales y políticos. En este sentido, las estructuras externas e internas estaban conectadas: ante cambios en la situación económica mundial, su reflejo en cada país sería diferenciado según la fuerza relativa de los distintos actores. Así, la dependencia podía dar lugar

do de la experiencia occidental. En segundo lugar su evolucionismo proclamaba, como sostienen Badie y Hermet (1993), la existencia de una ley universal del cambio político, lo cual implicaba una fuerte carga ideológica. Tercero, los procesos de cambio en el Tercer Mundo ocurren en un contexto internacional distinto al del siglo pasado (ya descriptos con magistralidad por Karl Polanyi, 1944) e implican otros desafíos, sea en el plano de las instituciones asociadas al desarrollo económico (Gershenkron, 1952) y en las reacciones diferenciadas de los actores económicos a la incorporación "muy tardía" al mercado mundial (Hirschman, 1987), sea en los fenómenos de *asincronía* que se verifican entre la industrialización y la integración social (Germani, 1963). Países cuyo desarrollo ocurría en la mitad del siglo XX difícilmente podrían encontrar los mismos problemas que los que se habían industrializado en el siglo XIX. Las secuencias del desarrollo, por su parte, veían áreas de rápida urbanización que precedía, a diferencia de los países occidentales, a la industrialización, mientras coexistían en algunas regiones formas feudales y capitalistas, las primeras completamente superadas en los países avanzados cuando el capitalismo logró su consolidación.

Una cuarta crítica se dirigió hacia la escasa atención prestada a la continuidad de instituciones tradicionales en los procesos de modernización. Wiarda, en un estudio de 1965, se ubicó entre los promotores de esta visión sosteniendo que las estructuras corporativas y jerárquicas heredadas de la tradición hispánica sirvieron de filtro de la modernización en las sociedades latinoamericanas, y hasta de agentes de modernización.

Estas críticas, entre otras más centradas sobre aspectos relacionados con la guerra fría y la posición antisoviética de los estudiosos norteamericanos, hicieron que los estudios del desarrollo político se vieran cada vez más influidos por obras como la de Huntington, o que sus mismas premisas fueran duramente cuestionadas en el contexto político imperante hacia fines de los años 60, de fuerte enfrentamiento con políticas estatales y hasta disciplinas sociales que podían ser visualizadas como asociadas a intentos neocolonialistas.

## 8 Otros enfoques

La crítica hacia el alcance explicativo del método comparativo estadístico, ligado a la causalidad simple y al universalismo característico del desarrollo político, puso en marcha el debate en torno de la integración en su análisis de la dimensión histórica de los objetos que se proponía comparar. El desconocimiento de esta dimensión y el hincapié en las manifestaciones contemporáneas, había dejado de lado la singularidad que podía revelar la his-

toria. De  
no a la a

Así, e  
logía his  
mo de la  
Barringt  
En el seg  
Lo signifi  
(1993), n  
gico, elig  
en su esp  
tiene de i  
sal pasa  
son comp  
las secue  
ca de la e

En e  
tir de la  
rada vio  
en partic  
no del as  
rechazo a  
se centra  
variable  
nía la de  
economía  
sión de c  
das". A s  
ternos. F  
desarroll  
el sistem  
qué circu  
rado al m  
ternos qu  
nes y eje  
doso y F  
pretados  
do intern  
nas al po  
turas ex  
económia  
fuerza re

toría. De esta manera se daba prioridad a la fotografía del orden político y no a la acción social.

Así, durante los años 70 un grupo de pensadores constituyó una sociología histórica de lo político. Provenían tanto de la corriente marxista como de la tendencia del desarrollo político. En el primer caso se destacan Barrington Moore (1967), Perry Anderson (1978) y Theda Skocpol (1979). En el segundo estuvieron Stein Rokkan (1977) y Reinhard Bendix (1978). Lo significativo de estos trabajos es que, como sostienen Badie y Hermet (1993), modificando el enfoque predominante en lo conceptual y metodológico, eligieron tratar históricamente la construcción del Estado occidental en su especificidad, poniendo en evidencia lo que la modernidad occidental tiene de inaplicable, al menos mecánicamente, a otras historias. Lo universal pasa así a ser una particularidad histórica. Las trayectorias históricas son comparadas con el fin de resaltar las diferencias que las separan por las secuencias históricas divergentes, como ya se dijo cuando se trató acerca de la comparación histórica.

En el ámbito de los estudios histórico-comparativos, y siempre a partir de la declinación del enfoque del desarrollo político, la política comparada vio emerger nuevas contribuciones, sobre todo en los estudios de área, en particular los referidos a América latina. El esfuerzo más exitoso provino del así llamado enfoque de la dependencia, surgido como producto del rechazo académico y político *vis-à-vis* las teorías desarrollistas. Su crítica se centraba en torno de la ausencia en la teoría del desarrollo político de la variable internacional. El brasileño Theotonio Dos Santos (1970:231) definía la dependencia de la siguiente manera: "(...) una situación en la que la economía de algunos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otras economías respecto a las cuales las primeras están sometidas". A su vez, y destacando mayormente aspectos sociales y políticos internos, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1970) sostenían que el desarrollo de los países latinoamericanos había sido, sí, condicionado por el sistema económico internacional, pero que lo esencial era conocer bajo qué circunstancias históricas cada economía dependiente se había incorporado al mercado mundial para identificar los actores sociales y políticos internos que, interactuando con los factores externos, habían tomado decisiones y ejercido la dominación política en cada país. Es decir que, para Cardoso y Faletto, los procesos de cambio en América latina debían ser interpretados a partir de la incorporación económica de estos países al mercado internacional, puesto que tal relación y sus modificaciones no eran ajenas al poder de los actores sociales y políticos. En este sentido, las estructuras externas e internas estaban conectadas: ante cambios en la situación económica mundial, su reflejo en cada país sería diferenciado según la fuerza relativa de los distintos actores. Así, la dependencia podía dar lugar

en algunos países al mantenimiento de economías agrícolas atrasadas, y en otros, a procesos de industrialización basados en la sustitución de importaciones. Pero aun donde se verificaba la industrialización, ésta se hallaba condicionada por la situación subordinada en la economía mundial (en cuanto al acceso a capitales, tecnología, management, mercados, etc.) de los países periféricos.

Los estudiosos de la dependencia rechazaban el presupuesto analítico de la escuela de la modernización y el desarrollo político que sostenía que América latina se hallaba en un estadio de retraso relativo respecto de los países avanzados, y que resolviendo las razones de su retraso relativo, sobre todo vinculadas con factores culturales —como sostenía Lipset (1970) en su estudio sobre las élites de la región—, la región se desarrollaría, gracias sobre todo a la expansión de la educación y de la formación de dirigentes de los sectores público y privado orientados a la producción y a la competencia modernas. Los dependentistas, en cambio, consideraban que los actores económicos latinoamericanos eran perfectamente racionales y no estaban condicionados por factores culturales (Valenzuela y Valenzuela, 1978). Eran más bien las estructuras de la dependencia las que les otorgaban a las élites de la región un marco de oportunidades y de incentivos que reafirmaban las situaciones de dependencia. Por lo tanto, resultaba imposible para los países latinoamericanos pretender, vista la asimetría en la que estaban colocados en el mercado internacional, repetir la evolución lineal hacia la modernidad occidental, como sostenía la visión más optimista del desarrollo político. Su desarrollo sería necesariamente distinto.

En su visión más radicalizada, como la de Gunder Frank (1969), el enfoque dependentista sugería que el desarrollo de los países centrales provocaba necesariamente mayor subdesarrollo y estancamiento en los países periféricos. Por lo tanto, para que el Tercer Mundo pudiera desarrollarse debía no sólo romper todo lazo de relación con el mercado capitalista mundial sino también, en lo que hace a sus estructuras internas, expropiar a las débiles burguesías nacionales, aliadas de las empresas multinacionales y de las decisiones de las potencias capitalistas, para instaurar el socialismo. La visión de Gunder Frank sintonizaba con el éxito de la estrategia revolucionaria en Cuba, que ponía en cuestión las estrategias reformistas de los tradicionales partidos de la izquierda latinoamericana. Esta conclusión fue, tiempo más tarde, criticada por Cardoso (1977), para quien Gunder Frank y otros autores radicalizados formaban parte de una corriente de "marxismo vulgar", con un sesgo fuertemente ideológico que poco aportaban al entendimiento de la dependencia. A través de esta crítica, Cardoso daba cuenta, a su vez, del hecho de que algunas economías latinoamericanas, en particular la brasileña en los años 70, habían conocido espectaculares procesos de crecimiento económico ("asociado y dependiente", lo llamó Cardoso), que para los dependen-

tistas más  
miento que

Como  
cuela unta  
dependent  
buyó a su  
tudiosos de  
en los años  
go. que los  
internos y  
años 90, e  
por la crec

Del de  
con la de l  
gieron est  
mo se dijo  
tina. Esto  
lhermo OT  
prender e  
la Argenti  
que denon  
zados y m  
la necesid  
en los qu  
fuerzes te  
sas poco  
de capital  
zación de  
para el d  
para la e  
el consum  
triales qu  
no había

La ab  
vaban a c  
dias asce  
forma su  
eran los e  
Si bien e  
que par  
ticado po  
na medic

tistas más radicalizados no hubieran podido darse por el destino de estancamiento que la dependencia implicaba.

Como podemos apreciar, tampoco, la corriente dependentista era una escuela unitaria de pensamiento. Además, la fuerte politización de los estudios dependentistas, explícita en los trabajos del sector más radicalizado, contribuyó a su lento agotamiento, junto con el creciente interés de parte de los estudiosos del área por dar cuenta de la emergencia de regímenes autoritarios en los años 60 y 70, sobre todo en América latina. Cabe agregar, sin embargo, que los instrumentos de análisis acerca de la interrelación entre factores internos y externos conservan aún vigencia en la economía globalizada de los años 90, en la que se mantienen las relaciones de dependencia, agravadas por la creciente pérdida relativa de autonomía de los estados nacionales.

Del desencanto con la teoría del desarrollo político, y en buena medida con la de la dependencia, en su visión más economicista y radicalizada, surgieron estudios acerca del "nuevo autoritarismo" que pudieran explicar, como se dijo, la ola de golpes militares que se había abatido sobre América latina. Estos trabajos, entre los cuales cabe distinguir el del argentino Guillermo O'Donnell (1972), intentaron dar con una clave de análisis para comprender el carácter novedoso de estos regímenes militares en países como la Argentina y el Brasil. Para O'Donnell la emergencia de estos regímenes que denominó burocrático-autoritarios —más burocráticos, institucionalizados y modernos que los viejos autoritarismos caudillistas— respondía a la necesidad estructural de "profundizar" el capitalismo en aquellos países en los que el proceso de sustitución de importaciones estaba sometido a fuertes tensiones, producto de sus propias limitaciones económicas (empresas poco competitivas y economías no integradas con industrias de bienes de capital) y de la activación política de las masas populares. La profundización del capitalismo, para O'Donnell, requería recursos institucionales para el disciplinamiento del movimiento obrero a través de la represión y para la ejecución de una serie de políticas públicas destinadas a disminuir el consumo y aumentar la inversión productiva en aquellos bienes industriales que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones no había desarrollado.

La alianza social que sostenía, según O'Donnell, a los gobiernos que llevaban a cabo estas políticas se conformaba principalmente por las clases medias ascendentes y por representantes de las empresas transnacionales, y en forma subordinada, por la burguesía local. Los militares, como institución, eran los ejecutores junto a los tecnócratas de estas revoluciones capitalistas. Si bien el enfoque de O'Donnell significó una importante contribución, aunque parcial, a la explicación sobre el surgimiento del autoritarismo, fue criticado por su excesivo determinismo económico (Hirschman, 1979). En alguna medida tal determinismo podía llevar a la conclusión que el autoritaris-

mo constituía, en el Brasil y la Argentina de los años 60, una salida política inevitable.

Paralelamente, los estudios sobre el autoritarismo se vieron enriquecidos por visiones que ponían el acento en el corporativismo (Stepan, 1979). Por un lado, como ya se mencionó, autores como Wiarda (1974) creyeron observar un legado de la tradición ibérica que entrelazaba la modernización con la persistencia de estructuras corporativas —la Iglesia Católica, las fuerzas armadas— y sectores sociales: los sindicatos con fuerte presencia estatal y los empresarios organizados. Por el otro, Philippe Schmitter (1974) identificó en el corporativismo un modelo general de intermediación de intereses característico de todos los sistemas políticos, sin afinidades regionales o culturales particulares. Así, denominó “neo-corporativismo” a la peculiar relación entre las estructuras sociales y el Estado que se verifica en aquellas democracias industrializadas donde conviven la representación territorial pluralista —que se da a través de los partidos políticos y los parlamentos— y la representación funcional de los intereses organizados, como los sindicatos y los empresarios. Otros autores, desarrollando las concepciones de Schmitter, fueron más allá, observando en forma comparativa el neo-corporativismo no sólo como un modo de intermediación de intereses sino como un sistema de decisión de políticas públicas concertadas entre el Estado, los sindicatos y los empresarios, paralela al parlamento (Schmitter y Lembruch, 1979).

Ya en los años 80, la ola de transiciones a la democracia que había comenzado en los países del sur de Europa se estaba extendiendo a América latina, y hacia fines de la década, también a los países comunistas del Este europeo. Estos acontecimientos, en buena medida sorprendentes e inesperados por los académicos —que debatían en torno de la crisis del desarrollo político, de la ideologización del enfoque dependientista y de la emergencia de los regímenes autoritarios, corporativistas o no—, generó en los cientistas políticos un fuerte estímulo para analizar los procesos de democratización. Esta corriente en la literatura politológica —la de las “transiciones a la democracia”— dio lugar a estudios comparativos de gran envergadura, como el realizado por O'Donnell y Schmitter (1987) y el de Diamond, Linz y Lipset (1989), que incluían estudios de área y comparaciones más generales que pretendían extraer generalizaciones acerca de los procesos de transición democrática.

Estos trabajos tuvieron en un primer momento como objeto de estudio las condiciones —económicas, sociales, políticas— en las que se verificaban las transiciones, pero rápidamente se centraron en el estudio de aquellas variables institucionales que habían sido poco estudiadas por el enfoque de la modernización y por el de la dependencia. Nos referimos en particular a los partidos políticos en la transición, a los nuevos movimientos sociales, al fun-

cionamier  
ciones en  
las polític  
Torre. 19  
do a los f  
cráticos. E  
ra buscar  
tinias den  
solver con  
nómicas

Mier  
sis econó  
en much  
gunas de  
aunque s  
autores

En e  
puede co  
y hasta  
gunta en  
yendo?  
lo que se  
Francisc  
frente a  
cobrar fi  
desarrol  
re el mi  
democr

9 Con

Des  
rreno de  
dido. Ni  
que del  
gar a un  
de la po  
tico —q  
tamiz d  
al ámbi  
davía p

cionamiento de instituciones como la presidencia y el parlamento, a las relaciones entre Estado, sindicatos y empresarios, a los procesos de formación de las políticas públicas (De Riz, 1986; Garretón, 1990; Linz y Valenzuela, 1990; Torre, 1991). El conjunto de estos estudios comparativos observaba sobre todo a los factores que podrían dar legitimidad a los nuevos regímenes democráticos. El término "consolidación de la democracia", apareció sugerente para buscar fórmulas que pudieran dar cuenta de la necesidad de instaurar rutinas democráticas y de mostrar la efectividad de los nuevos gobiernos en resolver conflictos, en particular en dar soluciones a las gravísimas crisis económicas que enfrentaban.

Mientras estos estudios comenzaron a debatirse, la gravedad de la crisis económica y los procesos de desigualación social que fueron apareciendo en muchos de los países bajo observación revitalizaron paradójicamente algunas de las ideas que el enfoque del desarrollo político había introducido, aunque sin recurrir a la causalidad y al determinismo tan criticados en los autores de aquellos años.

En efecto, si bien la democracia está demostrando en los años 90 que puede coexistir con graves crisis económicas, fuertes procesos inflacionarios y hasta niveles mucho más elevados de desigualdad social, la nueva pregunta entre los académicos fue: "¿Qué tipo de democracia se está construyendo?". Cuando se cuestionan las bases mismas de la igualdad ciudadana, lo que se está planteando es si se puede pensar, como sostiene el brasileño Francisco Weffort (1993), que las democracias subsistan en el largo plazo frente a los procesos de desigualación social. En este sentido parecería recobrar fuerza, aunque no en sus aspectos deterministas, la relación entre desarrollo económico, bienestar social, igualdad y democracia, como sugiere el mismo Lipset (1994b) en una revisión de los requisitos sociales de la democracia.

## 9 Conclusiones

Desde que la teoría del desarrollo político perdiera su influencia, el terreno de la política comparada, como sostiene Wiarda (1985), se ha dividido. Ningún enfoque domina el sector. Efectivamente, la crisis del enfoque del desarrollo político, por sus pretensiones universalistas, dejó el lugar a una serie de interpretaciones que, sin duda, enriquecieron al sector de la política comparada. Todos, incluidos los estudios del desarrollo político —que por las razones antes expuestas ameritan una relectura bajo el tamiz de la experiencia histórica y de sus aciertos y errores— pertenecen al ámbito de la política comparada, aunque su intercomunicación sea todavía parcial y poco articulada.



Como ya se dijo, dentro de la política comparada hay subsectores con sus propios seguidores y sus trabajos de investigación. Todos gozan de legitimidad. La política comparada ha recorrido un largo, ajetreado pero enriquecedor camino. Y sin embargo, como ya se señaló, no son muchos los comparativistas. Hay, tal vez, entre los científicos sociales temor a emprender comparaciones que puedan caer en los criticables enfoques universalistas, que apelan a una teoría que atribuye *a priori* un sentido a la historia. Ante tal riesgo, el estudioso cree que la comparación sería vana, vista la peculiaridad de cualquier fenómeno social.

Pero la idea de que cada experiencia representa una unidad irrepetible, lo cual haría engañosa toda comparación, es por sí misma contradictoria. Como sostiene acertadamente Urbani (1983), para probar la *unicidad* de un fenómeno social hay que hacerlo a través de una comparación rigurosa. Si es verdad que todo fenómeno político presenta aspectos que lo distinguen, eso sólo lo podremos relevar comparándolo. Probablemente, entre tantos acontecimientos "únicos" e "irrepetibles", encontraremos elementos comunes a todos ellos, es decir, podremos poner en evidencia aquellas regularidades que constituyen la base de las generalizaciones. Sin éstas, difícilmente la ciencia política pueda avanzar buscando explicaciones para los fenómenos políticos que le sirvan para entender el pasado desde una perspectiva histórica, o a encontrar explicaciones para los acontecimientos presentes, así como a dilucidar el funcionamiento de las instituciones y de los actores políticos y sociales.

Por último, como también fue dicho, existe el problema de los recursos y de los instrumentos necesarios para la comparación. Comparar es, efectivamente, difícil. Hay que estudiar otras realidades, y hacerlo dedicando energías y esfuerzos para no dejarse llevar por los lugares comunes y la sobresimplificación. Pero también se necesita afinar los conceptos y aplicar correctamente la metodología comparativa. No sólo hay que tener la intención de comparar, sino que hay que mostrar de qué modo lo haremos y qué relevancia pueden tener los resultados de tal comparación. No basta con comparar: hay que hacerlo bien, como nos lo recuerda Sartori (1992).

Ahora bien, la difusión de los estudios histórico-comparados y el perfeccionamiento de los estudios de área permite también pensar que el método comparativo está cumpliendo un importante rol en la ciencia política contemporánea. Y aun más podría hacerlo si, como sugiere Collier (1992), los comparativistas históricos y de área que realizan comparaciones cualitativas integraran en sus estudios una mayor sistematicidad en las mediciones cuantitativas y en el control de hipótesis. Este camino podría ser particularmente beneficioso para los investigadores (de enfoque cualitativo, por lo general) de los fenómenos políticos latinoamericanos.

## 10 Bibliografía

- Almond, G. G. A. (1984). *Modernization and Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- y B. E. Linz (1997). *Democracy and Modernization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, P. (1973). *Lineages of the Absolutist State*. London: Duckworth.
- Apter, D. E. (1965). *The Modernization of Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Badie, B. (1990). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartolini, S. (1993). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bendix, R. (1969). *Modernization and the Rationalization of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1977). *Modernization and the Rationalization of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cardoso, F. (1979). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, F. (1980). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, D. (1992). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1999). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chilcote, R. (1990). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Riz, L. (1990). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch, J. (1967). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1968). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, J. (1992). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dogan, M. (1966). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dos Santos, R. (1970). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, J. (1955). *Modernization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

## 10 Bibliografía

- Almond, G. (1960): "A Functional Approach to Comparative Politics" en G. Almond y J. Coleman: *The Politics of the Developing areas*, Princeton, Princeton University Press.
- y B. Powell (1970): *La política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Anderson P. (1981): *El estado absolutista*, México, Siglo XXI.
- Apter, D. (1971): *La política de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- Badie, B. y G. Hermet (1993): *Política comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bartolini, S. (1992): "Tempo e ricerca comparata" en Sartori G. y L. Morlino (comps.): *La comparazione nelle scienze sociali*, Bolonia, Il Mulino (hay edición en español de editorial Alianza).
- Bendix R. (1964): *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1978): *Kings or People. Power and the Mandate to Rule*, Berkeley, University of California Press.
- Cardoso, F. y E. Faletto (1970): *Dependencia y desarrollo en América latina*, México, Siglo XXI.
- Cardoso, F. (1977): "The Consumption of Dependency Theory in the United States" en *Latin American Research Review*, 12.
- Collier, D. (comp.) (1979): *El nuevo autoritarismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1992): "Il metodo comparato: due decenni di mutamenti" en Sartori G. y L. Morlino: *op. cit.*
- Chilcote, R. (1981): *Theories of Comparative Politics: The Search of a Paradigm*, Boulder, Westview Press.
- De Riz, L. (1986): "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay" en *Desarrollo Económico*, 100.
- Deutsch, K. (1961): "Social Mobilization and Political Development" en *American Political Science Review*.
- (1963): *The Nerves of Government*, New York, The Free Press.
- Diamond, L., J. J. Linz y S. Lipset (comp.) (1988): *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dogan, M. y A. Kazancigil (1994): "Strategies in Comparative Research: Introduction" en Dogan, M. y A. Kazancigil: *Comparing Nations*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Dos Santos, T. (1970): "The Structure of Dependence" en *The American Economic Review* (hay edición en español).
- Duverger, M. (1957): *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

## CAPÍTULO 3

### EL ESTADO

*por Juan Manuel Abal Medina (h)\* y Matías Barroetaveña\*\**

#### 1 El Estado

El presente capítulo intentará en primer término brindar un acercamiento al estudio del Estado, a partir de posibles definiciones y de un breve recorrido histórico. En segundo término, presentamos dos aproximaciones que se corresponden con las tradiciones teóricas contemporáneas que a nuestro entender abordan con mayor riqueza el fenómeno estatal.

El concepto de Estado es un concepto central dentro del análisis político, tanto es así que algunos autores denominan a la ciencia política "la ciencia del Estado". Pese a esta centralidad no se trata de un concepto fácil de definir. Al igual que otros conceptos centrales de la ciencia política, como el de democracia, a la hora de hallar una definición nos encontramos con una gran variedad de perspectivas y paradigmas que traslucen en la mayoría de los casos las distintas ideologías de los autores que se aproximan al fenómeno. Es decir, dependerá mucho de quién es el que define el concepto para entender qué tipo de definición nos dará.

Por otra parte, el concepto Estado ha intentado englobar históricamente fenómenos tan disímiles como la polis griega y el moderno Estado de bienestar, o realidades tan diferentes como las de los países del centro y los de la periferia.

Para la presente exposición reduciremos la aplicación del término según los acuerdos actualmente existentes en la ciencia política, es decir, entendemos por Estado a una forma particular de ordenamiento político que surgió en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del XIX o principios del XX, que aún se mantiene y que se ha ido extendiendo a lo largo del tiempo a casi todo el planeta, caracterizada por:

\* UBA-CONICET.

\*\* UBA.

– *Soberanía*: Toda organización que sea llamada Estado deberá sostener —y si es necesario, probar— que no existe otro poder que tenga capacidad de control sobre la población en cuestión. Una implicancia básica de la soberanía estatal es que el Estado posee un control exclusivo sobre determinada porción del planeta, su territorio.

– *Territorio*: El Estado controla la población en determinado territorio. Este “control” implica la posible utilización de mecanismos de coerción aunque sea en última instancia.

– *Un aparato administrativo de naturaleza burocrática*: Dada la diversidad y la dimensión de la actividad que desarrolla el Estado, el mismo ha debido organizarse de manera que le permita desarrollar sus tareas sin perder el control político sobre cada órgano de gestión. Esto se ha logrado mediante la creación de estructuras jerárquicas que mantienen en la cima un elemento no burocrático (la corona, el presidente, el parlamento, etc.). Estas estructuras jerárquicas están construidas de manera que los órganos superiores puedan actuar, controlar y sancionar a los órganos inferiores.

– *Sistema estatal*: Los Estados, a diferencia de los imperios, no se plantean como totalidad, sino que se encuentran insertos en un sistema estatal que debe reconocerlos como parte.

– *La progresiva centralización del poder*, que termina por comprender la totalidad de las relaciones políticas en una única entidad.

– *La progresiva impersonalidad del mando*.

– *El fin de la idea de la república cristiana*: Se plantea la secularización de la política y nace una fundamentación propia del poder político a partir de su utilidad.

El proceso de secularización lo encontramos explicitado en quien fuera el creador del concepto Estado, Nicolás Maquiavelo. Para este autor la única base del poder estatal es la fuerza y el consentimiento organizado; la religión funciona simplemente como un mecanismo para lograr dicho consentimiento.

Un teórico argentino, Oscar Oszlak, señala que para poder denominar “Estado” a una organización, la misma debe reunir al menos cuatro condiciones o “capacidades”:

– *La de institucionalizar su autoridad*: Esta capacidad se encuentra relacionada con el atributo weberiano del “monopolio de la coacción física legítima”.

– La de obedecidas.

– La de i de una ident de control, y creando un r

– La de los demás E

A la hor Weber, quien sino que for en las ciencia

En la h mente recien su origen, s vindicacion servarse ent mecanismos el período d so de buroc “competencia

Weber c

una asoc con éxito reúne a res pero que ante mismo, c

El Esta y en el dere romano”, a teocracias c

La exis to del cuer

<sup>1</sup> Véase A

<sup>2</sup> Op cit.

– *La de diversificar su control*, para poder crear instituciones que sean obedecidas.

– *La de internalizar una identidad colectiva* que permita la construcción de una identidad nacional, que por un lado brinde un mecanismo ideológico de control, y por otro facilite la comunicación entre la gente que la posee creando un marco común de referencia.

– *La de externalizar su poder*: implica el ser reconocido como Estado por los demás Estados.

A la hora de definir el Estado surge inmediatamente el nombre de Max Weber, quien no sólo explicó el proceso de surgimiento del Estado moderno sino que formuló una definición de Estado que, aún hoy, es la más aceptada en las ciencias sociales.<sup>1</sup>

En la historia de la teoría política el concepto de Estado es relativamente reciente, pero si hablamos de la realidad Estado podemos encontrar su origen, según Weber, en el momento en que empiezan a surgir las reivindicaciones de autonomía por parte de los principados. Comienza a observarse entonces una centralización de la administración, la existencia de mecanismos permanentes y eficientes de recaudación impositiva; empieza el período de “racionalización” de la administración, el denominado proceso de burocratización con su consiguiente efecto de división de tareas o “competencias”.

Weber define el Estado como

una asociación 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 directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente dependían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en el lugar de ellos, en la cima suprema.<sup>2</sup>

El Estado moderno, señala Weber, se basa en la burocracia profesional y en el derecho racional. Este último, que “proviene en lo formal del derecho romano”, actúa en sentido jurídico formal, a diferencia de la justicia de las teocracias que actúan en sentido material.

La existencia de este derecho formal es fundamental para el surgimiento del cuerpo administrativo burocrático:

<sup>1</sup> Véase *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, págs. 1043-1076.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pág. 1060.

En cambio, (a diferencia de Oriente) el Occidente disponía de un derecho formalmente estructurado, producto del genio romano, y los funcionarios formados a base de dicho derecho se revelaron, en cuanto técnicos de la administración, como superiores a todos los demás.<sup>3</sup>

Weber considera que existe una fuerte relación entre el surgimiento del Estado moderno y el modo de producción capitalista:

La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en competencia por el poder, creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado en particular habría de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribiera las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder. De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado, el que proporciona al capitalismo las posibilidades de subsistir.<sup>4</sup>

Esta fuerte concentración de poder fue la que permitió la organización de los Estados nacionales y el nacimiento de la primera política económica estatal, el mercantilismo (antes sólo habían existido puntuales políticas fiscales y de bienestar). Weber define al mercantilismo como "el paso de la empresa capitalista de utilidades a la política"<sup>5</sup>.

Weber sostiene que un Estado sólo puede subsistir si los dominados se someten. Entonces analiza el porqué de este sometimiento. Considera que existen motivos externos e internos de obediencia, pero lo que más le sorprende y se propone analizar son las motivaciones internas de los individuos.

Para esto distingue tres motivos internos que se ven asociados: el primero, las costumbres; el segundo, ciertos dones de gracia personal, y el tercero, la legalidad. A partir de estos tres tipos de motivaciones internas Weber construye una tipología de las dominaciones legítimas. Al primero lo llama tipo de dominación tradicional; al segundo, dominación carismática, y al tercero, dominación racional legal.

El Estado es, según Weber, "una empresa de dominio que requiere una

<sup>3</sup> *Op. cit.*, pág. 1050.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pág. 1047.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, pág. 1053: "El Estado es tratado como si constara única y exclusivamente de empresas capitalistas; la política económica exterior descansa en el principio dirigido a ganar la mayor ventaja posible al adversario: a comprar lo más barato posible y a vender a precios mucho más caros. El objeto consiste en reforzar el poder de la dirección del Estado hacia afuera. Mercantilismo significa, pues, formación moderna de poder estatal, directamente mediante aumento de los ingresos del príncipe, e indirectamente mediante aumento de la fuerza impositiva de la población".

administración  
ción de medio  
cio de la coacc  
sonal adminis  
nistrativo obe  
social".

La relación  
ción es lo que  
funcionarios s  
tado "de clase  
de dominación

En síntesis  
los medios de  
pleado lo es d  
bierno.

Un proble  
cia. A diferen  
zación no imp  
ceso opuesto a

En el Estado  
lamentario  
nistración,  
como civil.

El nacim  
tancial con la  
y Friedland:

representó  
tado, a la m  
te tiene la

Aparece  
algo que deb  
se deben pon

Otro pro  
El mismo res  
lidad, al ejer

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p.

<sup>7</sup> Alford. *Re  
cia, Manantial.*

administración continua", y como tal necesita de obediencia y de disposición de medios materiales, en este caso fundamentalmente para el ejercicio de la coacción física. Estos "medios materiales" los constituyen el personal administrativo y los materiales de administración. El personal administrativo obedece a cambio de una retribución material y de cierto "honor social".

La relación entre el cuerpo administrativo y los medios de administración es lo que, siempre según Weber, determinará el tipo de Estado. Si los funcionarios son dueños de los medios de administración se trata de un Estado "de clases" del tipo feudal; si no lo son, puede tratarse tanto de un tipo de dominación patriarcal como del Estado moderno.

En síntesis, en el Estado moderno los funcionarios no son los dueños de los medios de administración: ni el soldado es dueño del tanque, ni el empleado lo es de la máquina de escribir, ni el presidente posee la casa de gobierno.

Un problema sustancial para Weber pasa a ser el análisis de la burocracia. A diferencia de lo que pensaban la mayoría de los liberales, la modernización no implica democratización, implica burocratización, y éste es un proceso opuesto al de democratización:

En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil.<sup>6</sup>

El nacimiento del concepto moderno de Estado marcó una ruptura sustancial con la manera anterior de entender la política. En palabras de Alford y Friedland:

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.<sup>7</sup>

Aparece la noción de que lo social y lo político son un producto artificial, algo que debe ser construido, no que se encuentra ya dado. Las voluntades se deben poner de acuerdo para realizarlo.

Otro problema es la diferencia entre legitimidad y legalidad del poder. El mismo reside en que la legitimidad se refiere al título del poder, y la legalidad, al ejercicio. De ahí que lo opuesto al poder legítimo sea el poder de he-

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pág. 1060.

<sup>7</sup> Alford, Robert y Friedland, Royer: *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Manantial, Buenos Aires, 1991, pág. 17.

cho, y lo contrario del poder legal sea el poder arbitrario. En el mundo moderno la legitimidad se ha venido transformando en legalidad.

Históricamente podemos distinguir diferentes tipos de Estados, el Estado absolutista, el Estado liberal y el Estado de bienestar.

### 1.1 EL ESTADO ABSOLUTISTA

Entre los siglos XII y XIX comienza la modernización política de Europa, entendido este proceso como la superación de los regímenes feudales y el surgimiento de los Estados modernos.

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. Existía una especie de acuerdo de prestaciones entre el señor y sus vasallos. El señor se constituía en una autoridad política, religiosa, militar y económica que brindaba protección y acceso a una porción de tierra, y a cambio obtenía obediencia y beneficios económicos.

Entre los siglos XVI y XVII la monarquía absoluta se transforma en el tipo de gobierno predominante en Europa. Se caracteriza por la destrucción de las formas medievales de organización política, como las ciudades-Estado libres.

El surgimiento de los Estados absolutistas obedece más a factores militares y económicos que a factores políticos.

En el medievo la unidad de la organización comercial era la ciudad. Ni la libertad de movimientos, ni el uso de la moneda estaban muy generalizados. A partir de esta realidad económica comenzaron a obtener mayores ganancias aquellos que se animaron (y que tenían el capital para hacerlo) a comerciar entre diferentes ciudades buscando diferencias de precios. Estos mercados carecían de control político y son justamente los gobiernos monárquicos los que los establecerán.

Los comerciantes que se iban enriqueciendo con este tipo de comercio se veían afectados por la inseguridad que les provocaban los constantes conflictos entre los nobles y las monarquías. Por esto se acercaron al rey buscando la constitución de un gobierno fuerte.

De esta manera la monarquía absoluta le brindó a la naciente burguesía cierto "orden" que la nobleza feudal no le podía brindar. El rey, por su parte, encontró en la burguesía una fuente de financiamiento alternativa de la organización, evitando de esta forma los controles que la nobleza le imponía a cambio.

En el Estado absoluto, este proceso de concentración del poder también barrió en gran medida con el poder de la Iglesia: sus sedes fueron saqueadas y abolida su autoridad jurídica.

Como señ  
del *Diccionario*

(...) a trav  
principio c  
gobierno, r  
el antiguo  
transforma  
el paso del  
formación  
contrar el  
separadas  
de segurid  
traterrena  
príncipe, e  
camente y

Son ejem  
rique VIII en  
Las mon  
característic  
ción de poder  
te Dios.

En el cas  
serva en el s  
las provincia  
bleza. El ejem  
ye la famosa

Como un  
luto debemos  
rompe con la  
luta. Hobbes  
soluto, pero  
defensa de la  
dad de man

Para jus  
lógica, que d  
ría la vida en  
relaciones y

La conc  
como "un es  
contra todos  
mina atacar



Como señala Piarengelo Schiera en la definición de "Estado moderno" del *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio:

(...) a través del surgimiento, sobre los diferentes "antiguos" señoríos de los que en principio constaba el nuevo "territorio", de un momento sintético de decisión y de gobierno, representado por el señor territorial, es decir por el príncipe, jefe al cual el antiguo, genérico señorío con un contenido predominantemente personal, se transforma en soberanía con un contenido siempre más marcadamente político. 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 ejemplo de este poder absoluto los Reyes Católicos en España, Enrique VIII en Inglaterra y Luis XIV en Francia.

Las monarquías absolutas conciben 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 responde por sus actos ante Dios.

En el caso de Francia, por ejemplo, esta concentración del poder se observa 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), aclarando que es él quien rompe con la línea clásica de fundamentación divina de la monarquía absoluta. Hobbes produce una nueva fundamentación que defiende el poder absoluto, pero no en nombre de derechos sobrenaturales de los reyes sino en defensa de los intereses de los individuos, fundamentalmente de la posibilidad de mantenerse vivos y en paz.

Para justificar la existencia del poder absoluto construye una hipótesis lógica, que denomina "estado de naturaleza". Esta hipótesis plantea como sería la vida entre los hombres de no existir leyes ni contratos que regulen sus relaciones y un poder externo que las haga cumplir.

La concepción del hombre en Hobbes lo lleva a describir esta situación como "un estado basado en las pasiones" que lleva a "una guerra de todos contra todos" en que cada uno, por obtener algo de seguridad personal, termina atacando a los demás.

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.<sup>8</sup>

Cabe destacar que Hobbes escribe en una época de guerra civil donde su realidad histórica se parece bastante a este 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 individuos. El Estado es la suma de los intereses particulares, y es el fundamento de la propiedad: No existe diferencia entre esfera pública y privada, ya que las relaciones privadas son 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. Es una contribución decisiva a la formación de la tradición liberal. Pero es 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 de Estado, por otro, en 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

<sup>8</sup> Véase Thomas Hobbes: *Leviatán*, cap. 2.

posición" y  
intento de  
tercambio.  
Pero su obr  
o las instat

## 1.2 EL ESTAD

Si vamos  
nir qué enten  
movimiento  
que pretendi  
tolerancia y  
constituciona  
competitivo.

La burgu  
en que lo cre  
ro comenzó a  
Estado absol  
mercado.

En la ma  
forma discre  
en contradic

Estas co  
zo necesario  
nuevo tipo d

Esta nu  
en el cual la  
luto. Inglate  
en torno del

Uno de l  
sión de podo

La segur  
to sólo p

<sup>9</sup> Held, D

<sup>10</sup> Para el  
gi: *The State I*

<sup>11</sup> Gianfr

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.<sup>9</sup>

## 1.2 EL ESTADO LIBERAL<sup>10</sup>

Si vamos a hablar del Estado liberal en primer término debemos definir qué entendemos por "liberal". El liberalismo lo entendemos como aquel movimiento cuestionador del poder absoluto y de sus pretensiones divinas, que pretendió restringir los poderes del Estado y defender los valores de la tolerancia y el respeto por la vida privada; fue defensor de los Estados constitucionales, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitivo.

La burguesía aceptó la existencia de un poder absoluto en la medida en que lo creyó necesario para la defensa de sus intereses económicos, pero comenzó a variar su posición en la medida en que algunas políticas del Estado absoluto, como el mercantilismo, pusieron trabas al desarrollo del mercado.

En la medida en que al Estado Absoluto le estaba permitido actuar en forma discrecional, y por lo tanto no previsible, su accionar comenzó a entrar en contradicción con los intereses de la burguesía.

Estas contradicciones se fueron tornando incompatibles hasta que se hizo necesario, para los intereses de la burguesía, el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Esta nueva relación estuvo enmarcada en el constitucionalismo, marco en el cual la burguesía ya no debió competir por los favores del poder absoluto. Inglaterra fue el país donde primordialmente se desarrolló la discusión en torno del constitucionalismo.

Uno de los principios del Estado liberal lo constituye la teoría de la división de poderes:

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.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Held, David: *Modelos de Democracia*, Alianza, México, 1992, pág. 68.

<sup>10</sup> Para el desarrollo de la primera parte de este apartado nos guiaremos por Gianfranco Poggi: *The State. Its nature, development and prospects*, Stanford University Press, USA, 1990.

<sup>11</sup> Gianfranco Poggi: *op. cit.*, pág. 54.

Una de las características centrales del Estado liberal es el hecho de que el accionar de toda la maquinaria estatal se encuentra controlado por la ley.

Mientras que Hobbes se plantea como un defensor del Estado absolutista, que plantea puntos de vista novedosos que serán retomados por el liberalismo, Locke marca el comienzo de la tradición constitucionalista liberal. Locke (1632-1704) expresa el ideal de la burguesía. Para él, el fin de la política lo constituyen el logro de la paz, la armonía y la seguridad. Este autor también hace referencia al "estado de naturaleza", pero a diferencia de Hobbes, se trataría de un estado pacífico, donde la propiedad privada ya existiría.

Para Locke, el poder del Estado se expresa en el poder legislativo y está limitado por los derechos naturales. La burguesía hegemoniza el poder legislativo presentando sus fines como universales, y surge así el Estado de derecho.

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 el poder.

A partir del Estado liberal nace un ámbito específico para la sociedad civil. Se profundiza el interés por esta nueva relación, la relación Estado-sociedad. Esta es sólo pensable a partir del advenimiento del capitalismo, ya que el mismo plantea la disociación entre una esfera de lo social y una esfera de lo político, un lugar de la estratificación social y un lugar de la dominación política. Antes del capitalismo la pertenencia a cierto 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 es empíricamente posible sino que está establecido jurídicamente.

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 grupo, ni corporación, ni estamento alguno, sino el ciudadano, un individuo titular de derechos. La figura del ciudadano no será siempre la misma sino que estará determinada históricamente.

Las revoluciones burguesas sólo cuestionarán al depositario del poder, el príncipe, pero no al Estado ni a su objeto y fin, que es la instauración y el mantenimiento del orden.

El Estado liberal se presenta como un tipo de organización política perfectamente coherente 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 en el "modelo" en la idea de hombre luchará por un

Pero de te garante exteri desarrollo de colonización. l

Dentro de teorías: las p subrayan el a sistas, el aspe fica en los pá las observaci bre la perspe gels, Lenin, C desarrollos d serán desarro

### 1.3 EL ESTAD

Cuando las transform y fundament dominaron e realidad po tes de Keyne

Sería inf rencias entre

En prime etapa libe por ésta Gran Dep pondió a terminan tras los i cíclicame crean des

<sup>12</sup> Véase e

los obstáculos para la autonomía de los mercados. Esta visión está basada en el "modelo clásico" elaborado por Adam Smith, que centraba 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.

Pero de todas maneras se reconocía al Estado, además de este papel de garante externo de la situación, un papel activo en ciertas áreas, como ser el desarrollo de infraestructura, la apertura de nuevos mercados a través de la colonización, la solución de los problemas del crecimiento urbano, etcétera.

Dentro de las concepciones del Estado podemos distinguir tres grupos de teorías: las pluralistas, las dirigenciales y las clasistas. Las pluralistas subrayan el aspecto democrático; las dirigenciales, el burocrático, y las clasistas, el aspecto capitalista del Estado. La perspectiva pluralista se ejemplifica en los párrafos precedentes referidos al Estado liberal; la dirigencial, en las observaciones de Max Weber de la primera parte de este capítulo, y sobre la perspectiva clasista recomendamos, además de los clásicos Marx, Engels, Lenin, Gramsci y Poulantzas, el texto de Gold, Lo y Wright *Recientes desarrollos de la teoría marxista del Estado*. Algunos de estos conceptos serán desarrollados sistemáticamente en la segunda parte de este capítulo.

### 1.3 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 del 30 y fundamentalmente al 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 Keynes.<sup>12</sup>

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

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 anti-cíclicamente, las instituciones del EB están caracterizadas por su rigidez, ya que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adqui-

<sup>12</sup> Véase el capítulo 4: "Estado y mercado".

ridos 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.<sup>13</sup>

El origen del EB lo debemos encontrar en el siglo XIX, cuando se comienza a observar que el "libre" juego del mercado, lejos de satisfacer las demandas de todos los individuos, produce una polarización creciente de la sociedad sobre la base de una gran desigualdad. Esta desigualdad entra 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 de la existencia del trabajador formalmente libre, se plantea una situación de responsabilidad personal.

Durante el siglo XIX se observa el crecimiento de los conflictos sociales que llegan a convertirse en olas revolucionarias. Estos conflictos tienen su base en estas fuertes contradicciones sociales.

La protesta obrera, revolucionaria o reformista, nace del resentimiento colectivo contra la sociedad burguesa que no siente ningún deber frente a las víctimas de la acumulación salvaje y de la industrialización acelerada.<sup>14</sup>

Es en Alemania, país donde el partido socialista se desarrollaba en mejor forma, donde podemos situar el origen histórico del EB.

El canciller Otto von Bismarck implantó el seguro social, fenómeno que plantea una ruptura con las anteriores políticas de beneficiencia: en primer lugar porque estaba dirigido al asalariado, y en segundo lugar porque tenía características automáticas evitando así la discriminación.

A la cuestión del aumento en los decibeles del conflicto social hay que sumar un hecho novedoso en la vida política: la progresiva ampliación del derecho de sufragio que se inaugura a partir del Acta de Reforma de 1832 en Inglaterra.

Este Acta de Reforma puede situarse como el momento de nacimiento de los partidos políticos como tales<sup>15</sup>. Estos partidos, a medida que se amplía la base del sufragio, van transformando sus políticas buscando apoyos

<sup>13</sup> Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Ruben y Tenti Fanfani, Emilio: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1991, pág. 9.

<sup>14</sup> Pellicani, Luciano: "Estado de bienestar" en Bobbio, N.: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 1988.

<sup>15</sup> Véase el capítulo 7: "Los partidos políticos".

políticos y legi  
por qué el EB  
tación ideológ

En su com  
los sectores m

El EK su  
la segunda po  
evitar nuevas  
en forma disc

Puede de  
partidos socia  
ceder al gobier  
Marx ni en ni  
ner una políti  
les brinda un  
neficia objeti  
"mundo capit  
taban.

El establ  
partir del 30  
de una econo  
individual fu  
de la colectiv  
lismo indivi  
dualista el E  
privada y de  
ticia distribu

El Estad  
público y pas  
pleo. Con el  
sociales, fun  
de salud y la

Este au  
tura imposit  
debates ha s  
analistas y e  
financiaron  
a los ricos p  
redistribuci

Una no  
las relacion  
perseguida

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.

En su comienzo el EB tuvo como objetivo brindar ciertas seguridades a los sectores más desprotegidos.

El EK surge a partir de la crisis del 30 y se desarrolla recién después de la segunda posguerra. Su objetivo central es regularizar el ciclo económico y evitar nuevas crisis como la vivida. Esto lo logrará a través de la utilización en forma discrecional de la política fiscal, monetaria o crediticia.

Puede decirse que el keynesianismo vino a ocupar un espacio vacío. Los partidos socialistas, que a partir de la década del 30 se ven en posición de acceder al gobierno en el marco del capitalismo, se encontraron con que ni en Marx ni en ninguno de sus teóricos estaba prevista esta situación. Al no tener una política económica para desarrollar adoptan el keynesianismo, que les brinda una receta que da muy buenos resultados en las urnas y que beneficia objetivamente la incorporación al consumo, y de esta manera al "mundo capitalista", de los sectores asalariados a los cuales ellos representaban.

El establecimiento del EBK (la forma keynesiana que adopta el EB a partir del 30) significa el fin de las políticas del *laissez faire* y la creación de una economía mixta en la cual la lógica del mercado y de la ganancia individual fuera moderada por una lógica que tuviera en cuenta el interés de la colectividad. Este fenómeno es el que se denomina 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 EB incorpora valores de justicia distributiva.

El Estado se transforma en el motor de la economía a través del gasto público y pasa a ocupar un lugar central en su agenda el logro del pleno empleo. Con el EB se desarrollan en forma impresionante todas las actividades sociales, fundamentalmente las relacionadas con los servicios educativos y 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 éste es el punto que mayores debates ha suscitado y para el cual existen diferentes respuestas entre los analistas y en diferentes realidades nacionales. El interrogante es: ¿quiénes financiaron al EB?, ¿se trató de una especie de Robin Hood que les quitaba a los ricos para darle a los pobres o fue, por el contrario, un mecanismo de redistribución horizontal?

Una novedad importante producida por el EB fue la modificación de las relaciones laborales. El sindicato pasó de ser una organización ilegal y perseguida a ser el interlocutor legal con el cual los empresarios debían ne-

gociar las condiciones de trabajo en el marco de una novedosa legislación laboral.

Por lo tanto:

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.<sup>16</sup>

A partir de la década del 70 comienza a hacerse evidente una crisis del EB: los indicadores económicos empiezan a mostrar una declinación en la productividad. Comienza a vivirse un momento novedoso en la economía de los países centrales: la simultaneidad de recesión e inflación. Muchas páginas se han escrito para explicar esta crisis. El elemento detonante es la crisis del petróleo, pero las causas verdaderas parecen encontrarse en el interior de los EB.

J. O'Connor señala que se trató de una crisis de acumulación, 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.<sup>17</sup>

Este argumento se sostiene al observar el aumento creciente en el gasto social por parte del Estado, pero al analizar la fuente de financiamiento de este gasto volvemos a la pregunta anterior: ¿quién financió el EB?

Las características del Estado democrático hicieron que los trabajadores encontrarán más fácil promover sus demandas en el terreno político que en la negociación privada. De esta forma el denominado salario social fue ocupando progresivamente una cuota mayor del consumo de los asalariados. En principio esto podría apoyar la hipótesis de la redistribución hacia el trabajo. Sin embargo, un punto oscuro es quién financió este salario social. Podría sostenerse que el gasto social salió en gran

<sup>16</sup> Offe, Klaus: "Ingobernalità e mutamento delle democrazie", Il Mulino, Bologna, 1982. Traducción de Julio Pinto y Matteo Goretti en *Cuadernos de Ciencia Política*, N° 2.

<sup>17</sup> O'Connor, J.: *Accumulation Crisis*, Basil Blackwell Publisher, Nueva York, 1984.

parte o t  
funcional  
ticas efec

Otras a  
crisis se p  
legislación

Klauss  
conflicto en  
proceso de c  
sostiene que  
a partir de  
como tratar

Ante la  
vuelta al m  
momento ob  
es el conflic  
pitalista, y

El EB c  
lismo versu  
nativa que

## 2 Sistem

### 2.1 MARCO

El mar  
del Estado  
der, las dos  
za el fenó  
enfoque sis

<sup>18</sup> Isuam

<sup>19</sup> Véase

<sup>20</sup> Offe, K

<sup>21</sup> El sub  
mulación capi  
na mercantili  
gastos en infr

<sup>22</sup> Esta d  
sobrevivir por



parte o totalmente de los bolsillos de los asalariados, y en este caso la distribución funcional del ingreso no se habría alterado significativamente, invalidando las críticas efectuadas al EB como mecanismo de reducción del excedente para inversión.<sup>18</sup>

Otras argumentaciones provenientes desde la derecha sostienen que la crisis se produce porque la existencia del pleno empleo y de una "excesiva" legislación laboral desincentivan tanto al trabajo como la inversión.<sup>19</sup>

Klauss Offe<sup>20</sup> considera que la crisis del EB se produce a partir de un conflicto entre el proceso de mercantilización propio del capitalismo<sup>21</sup> y un proceso de desmercantilización propio de las políticas asistencialistas<sup>22</sup>. Offe sostiene que la derecha diagnostica la crisis en términos de ingobernabilidad a partir de un exceso de demandas, y a partir de este diagnóstico aconseja como tratamiento las privatizaciones y la reducción del aparato estatal.

Ante la crisis la derecha sostiene que la solución se encuentra en una vuelta al mercado, pero no explica cómo solucionar los problemas que en su momento obligaron a la intervención estatal. El problema real, señala Offe, es el conflicto entre la integración sistémica, que permite la acumulación capitalista, y la integración social, que permite la vida en democracia.

El EB constituyó durante un tiempo una solución a esta tensión capitalismo versus democracia, pero hoy en día, ante su crisis, no surge una alternativa que permita unir, como lo hizo el EB, legitimidad con efectividad.

## 2 Sistemática del Estado

### 2.1 MARCO TEÓRICO: NEOINSTITUCIONALISMO Y ENFOQUE SISTÉMICO

El marco teórico que vamos a emplear para esta descripción sistémica del Estado es producto de una combinación de las que son, a nuestro entender, las dos tradiciones teóricas contemporáneas que abordan con más riqueza el fenómeno estatal. Nos referimos al llamado neoinstitucionalismo y al enfoque sistémico.

<sup>18</sup> Isuani, Lo Vuolo, Tenti: *op. cit.*, pág. 19.

<sup>19</sup> Véase pág. 171, "Modelos de Estado".

<sup>20</sup> Offe, Klauss: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, España, 1990.

<sup>21</sup> El subsistema político administrativo y el normativo contribuyen positivamente a la acumulación capitalista sancionando las reglas del intercambio social. A este proceso Offe lo denomina mercantilización. En este proceso el Estado socializa ciertos costos privados, por ejemplo, los gastos en infraestructura.

<sup>22</sup> Esta desmercantilización involucra el fenómeno del gasto social, que brinda oportunidad de sobrevivir por fuera del mercado.

### 2.1.1 El neoinstitucionalismo

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana, de modo que cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos, o cualquier otra cosa, sabemos (o podemos averiguar con facilidad) cómo realizar estas actividades

afirma Douglas North, Premio Nobel de Economía 1993.

El estudio de las instituciones posee una larga tradición, que arranca en la economía política clásica, al punto que algunos autores consideran *institucionalistas* a figuras tan antiguas como Adam Smith, John Stuart Mill y Henry Sidgwick. Sin embargo, lo que se conceptúa como escuela institucionalista se inicia con el siglo, con la publicación de los trabajos de Thorstein Veblen<sup>23</sup> y John R. Commons<sup>24</sup> y, poco después, con los de Wesley C. Mitchell<sup>25</sup>, discípulo de Veblen y uno de los primeros que practicaron en serio la economía cuantitativa.

Veblen y Commons reaccionaron por el carácter excesivamente abstracto y deductivo que predominaba en la teoría económica de aquella época en Estados Unidos y postularon una nueva economía, más aplicable a los problemas sociales, que reemplazara la visión utilitaria del hombre por una interpretación moderna, basada en los avances de la filosofía, la psicología y la

<sup>23</sup> El institucionalismo comenzó en 1898 con la publicación de un artículo de Veblen titulado "¿Por qué no es la economía una ciencia evolutiva?", en el que planteó las quejas básicas contra la economía tradicional y formuló el prospecto institucionalista de reforma (Thorstein Veblen: "Why is Economics not an Evolutionary Science?", *Quarterly Journal of Economics*, julio de 1898). Veblen propuso reconstruir la imagen económica del hombre, tomando en cuenta que está atrapado en una red institucional y cultural, que mediante hábitos e instituciones va pasando de generación en generación, y que se encuentra sometida a cambios por la acción de fuerzas exógenas, por lo que le resultaba absurdo considerar al hombre, como hacía la economía clásica, como un individuo racionalista, capaz de elegir en libertad y que intenta llevar su bienestar al máximo. Thorstein Veblen fue uno de los últimos grandes economistas preocupados por todas las ciencias del hombre. Albert Einstein observó: "(...) el economista norteamericano Thorstein Veblen es uno de los más notables escritores políticos no sólo de los Estados Unidos, sino de todo el mundo". En su libro más leído, *Teoría de la clase ociosa* (Fondo de Cultura Económica, México, 1962), publicado en 1899, desarrolla las ideas contenidas en el artículo citado.

<sup>24</sup> Commons, John R.: *Legal Foundations of Capitalism*, Macmillan, Nueva York, 1924; *Institutional Economics*, University of Wisconsin Press, Madison, 1959.

<sup>25</sup> Mitchell, Wesley C.: "Postulates and Preconceptions of Economic Science" y "Thorstein Veblen", ambos en Joseph Dorfman (ed.): *The Backward Art of Spending Money and Other Essays*, McGraw-Hill, Nueva York, 1937.

antropolog  
traran su i  
bio. cuando  
grandes en  
tecnología  
les al dete  
vide en dos  
nes. Para V  
marcha de  
mo obstácu  
un sesgo en  
ciones.<sup>26</sup>

Contra  
cionalistas.  
ra luego ex  
principal ob  
grar forma  
ma de "intr  
económico."

El neoi  
cho de que  
sumos y la  
chos de pr  
trabajador  
ciones de u  
las instituc

Como f  
papel del E

<sup>26</sup> Las po  
pueden revisa  
Cultura Econó  
tional in the N  
1990.

<sup>27</sup> North.  
drid, 1984.

<sup>28</sup> Coase p  
co analítico ne  
nes; así existe  
mercados 'Cea

<sup>29</sup> Egger  
ge, 1991.

antropología contemporáneas. Los sorprendía que los economistas concentraran su interés en el modelo perfectamente competitivo y en el librecambio, cuando la realidad mostraba que el mundo iba siendo dominado por las grandes empresas y por el imperialismo. Hacían notar la repercusión de la tecnología sobre la sociedad y la fuerza de las instituciones jurídicas y sociales al determinar las opciones humanas. Este institucionalismo clásico se divide en dos grandes alas, sólo unidas por el interés común en las instituciones. Para Veblen lo que importaba era el papel de las instituciones en la gran marcha de la historia, Commons y sus seguidores veían las instituciones como obstáculos e instrumentos de reforma. Unos y otros se caracterizan por un sesgo empírico y descriptivo y la falta de una teoría formal de las instituciones.<sup>26</sup>

Contra esas deficiencias del institucionalismo reaccionan los neoinstitucionalistas, que surgen en la mitad de este siglo en la ciencia económica, para luego extenderse a otras ciencias sociales. Douglass North<sup>27</sup> señala como principal objetivo de los economistas neoinstitucionalistas el interés de integrar formalmente a la ciencia económica lo político institucional, como forma de "introducir el mundo real con sus fricciones y conflictos" en el análisis económico.<sup>28</sup>

El neoinstitucionalismo económico ha llamado la atención sobre el hecho de que la producción involucra no sólo la transformación física de insumos y la producción de bienes sino también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones.<sup>29</sup>

Como fruto de este análisis se torna evidente la necesidad de estudiar el papel del Estado.

<sup>26</sup> Las posiciones principales de las distintas versiones del institucionalismo clásico o "viejo" pueden revisarse en Oliver Williamson: *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, y en Christer Gunnarsson: "What is New and What is Institutional in the New Institutional Economics?" en *Scandinavian Economic History Review*, otoño de 1990.

<sup>27</sup> North, Douglass: *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.

<sup>28</sup> Coase puntualiza el divorcio que se da entre la teoría neoclásica y el mundo real: en el marco analítico neoclásico el intercambio tiene lugar en un vacío sin la especificación de sus instituciones; así existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización y aun intercambio sin mercados (Coase, R. H.: *The firm, the market and the law*, The University Chicago Press, 1988).

<sup>29</sup> Eggertsson, T.: *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico. Sin embargo, es también fuente humana del ocaso económico. Esta paradoja debería llevar a considerar crucial el estudio del Estado en la historia económica: los modelos de Estado deben ser una parte explícita de cualquier análisis de los cambios seculares.<sup>30</sup>

Así, el estudio del Estado, que había sido olvidado y quizás despreciado por los paradigmas centrales de las ciencias sociales (especialmente por el pluralismo y en general por toda la ciencia política conductista anglosajona), que no se han preocupado por desarrollar una teoría del Estado<sup>31</sup> e incluso pocas veces utilizado el mismo concepto<sup>32</sup>, retoma un interés central.

Theda Skocpol señala

(...) la necesidad de mejorar la conceptualización de las estructuras y capacidades de los Estados, para explicar más adecuadamente cómo se forman y se reorganizan, y para explorar cómo afectan a las sociedades a través de sus intervenciones —o abstenciones— y a través de sus relaciones con los grupos sociales.<sup>33</sup>

Ahora bien, ¿en qué consiste básicamente el enfoque del neoinstitucionalismo? En primer lugar se destaca la importancia de las instituciones entendiéndolas de alguna manera como el “cemento” de la sociedad. El neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas, y pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones, en ámbitos como los derechos de propiedad, la toma de decisiones y la política económica, influyen positiva o negativamente en el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales.

Una institución es normalmente definida como un complejo distintivo de acciones sociales, tales como la familia, la religión, el saludo o la ley. Para Berger, “las instituciones proporcionan maneras de actuar por me-

<sup>30</sup> Algunas obras recientes que han desarrollado el análisis del Estado según el enfoque del neoinstitucionalismo son: D. C. North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993 y T. Eggertsson: *op. cit.*

<sup>31</sup> Macpherson, C. B.: *The rise and the fall of economic justice*, Oxford University Press, Inglaterra, 1987.

<sup>32</sup> Véanse Carnoy, Martín: *El Estado y la teoría política*, Alianza, México, 1993, y Colclough, Christopher y Manor, James (comps.): *¿Estados o mercados? El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>33</sup> Skocpol, Theda: *Los Estados y las revoluciones sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

dio de las  
en canale  
algún sent  
tos anima

Las in  
tumbres  
sirven par  
cambio ec  
tes del sis  
mos para  
es el caso  
la mesa.

A su v  
producto d  
por ejempl  
mo el dere  
genes e im  
tivando de

Un bu  
go deportiv  
nes son las  
do o no de  
puede hac  
conoce que  
ra alcanza  
blemente r  
rrar la pel  
servirá de

En el c  
a determin  
de verse c  
índole: las  
hacen las r

Cuand  
si cambian  
posibilidad  
sa, posible  
Es im

<sup>34</sup> Berge

<sup>35</sup> Geble

dio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes<sup>34</sup>. Serían en algún sentido, de acuerdo a Gehlen<sup>35</sup>, el equivalente humano de los instintos animales.

Las instituciones en un sentido amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema. Son todas las limitaciones que los seres humanos creamos para ordenar la interacción humana; así, pueden ser formales, como es el caso de las leyes, o informales, como las reglas de buena conducta en la mesa.

A su vez las instituciones pueden tener un origen determinado como producto de la intención manifiesta de algunos hombres (una constitución, por ejemplo) o construirse y evolucionar a lo largo de la historia humana, como el derecho consuetudinario o la familia. Pero más allá de sus diversos orígenes e intenciones, todas las instituciones operan incentivando o desincentivando determinadas conductas.

Un buen ejemplo para entender cómo operan las instituciones es un juego deportivo. Pensemos, por ejemplo, en un partido de fútbol: las instituciones son las reglas que definen la forma en que se jugará el juego, permitiendo o no determinadas acciones a los jugadores. Así, un defensor sabe qué puede hacer cuando se le escapa el delantero contrario: si le comete un foul conoce que se lo sancionará de determinada manera; si en su impotencia para alcanzarlo desenfunda una pistola y le dispara, su sanción será indudablemente mayor. A su vez, el delantero conoce que si, ya cansado, decide agarrar la pelota con las manos y correr hacia el arco contrario, su acción no le servirá de nada a su equipo.

En el ejemplo anterior se puede apreciar cómo las instituciones inducen a determinadas acciones castigando unas y premiando otras; asimismo puede verse como en toda actividad humana se cruzan instituciones de diversa índole: las reglas del fútbol no prohíben asesinar al jugador contrario, esto lo hacen las normas jurídicas.

Cuando decíamos que las instituciones definen el juego, pensemos que si cambiamos un pequeño número de reglas a un partido de fútbol, como la posibilidad de llevar la pelota con la mano, éste se transformará en otra cosa, posiblemente en un juego de rugby o de fútbol americano.

Es importante la consideración de la calidad, eficiencia y estabilidad

<sup>34</sup> Berger, Peter L.: *Introducción a la sociología*, Limusa, Noriega, México, 1995.

<sup>35</sup> Gehlen, Arnold: *Urmensch und Spätkultur*, Bonn, 1956.

de las instituciones, características que están determinadas por tres factores estrechamente relacionados. En primer término debemos considerar los elementos preexistentes, que son tanto las condiciones estructurales del país, el territorio, la población y los recursos naturales, como las tradiciones, cultura y costumbres de su sociedad. En segundo término hay que observar cómo se comportan los individuos y los grupos sociales frente a los incentivos y prohibiciones contenidos en las instituciones. Finalmente, son importantes los pactos políticos y sociales que se establecen entre los grupos de la sociedad y el Estado, respecto del poder político y el control del Estado.

Otro aspecto central del enfoque neoinstitucionalista es el que se refiere a la capacidad del sistema para ir adaptando las instituciones, y reformarlas en su caso, frente a la dinámica de los cambios económicos, sociales y políticos. Esa capacidad depende de la respuesta de los individuos y grupos sociales a los incentivos contenidos en las instituciones existentes y, por otra parte, de la posibilidad de esos individuos y grupos de transformar sus decisiones y elecciones en nuevas reglas, que institucionalicen su participación en la distribución del poder político y la riqueza. Así se da la evolución de las instituciones, mediante acuerdos económicos, sociales y políticos, que se institucionalizan en nuevas reglas que permiten a los individuos y a los grupos sociales actuar en el sistema y aspirar a gobernarlo. De igual manera se establecen procedimientos para reformar las mismas instituciones.

Por todo ello, para este enfoque, 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 y, entre ellas, por supuesto el Estado.

### 2.1.2 *El enfoque sistémico*

En contraste con una perspectiva rigurosamente realista partiría de la hipótesis de que, en las sociedades complejas, una lógica "sistémica" (antes que "representativa") gobierna no sólo las relaciones entre el sistema de partidos y su medio social, sino también las relaciones entre el sistema político y los otros sujetos de la poliarquía,

escribe el filósofo italiano contemporáneo Danilo Zolo.

El enfoque sistémico es ampliamente conocido en las ciencias sociales, por lo que puede decirse que casi no requiere de presentación. Sus raíces se remontan al "padre" de la sociología norteamericana, Talcott Parsons, quien define a un sistema social como

una pi  
que te  
una te  
diadas  
partido

La teo  
hegemóni  
los último  
ráneos de  
gen Haber

Precis  
mann, qui  
determina  
no determi  
no, ya que  
no siemp

Los m  
son fruto  
mismos. L  
medio de l  
el sistema  
te, es deci

El sis  
relativa. S  
laciones q  
sistema pe  
y economí

Los sis  
to de la est  
la articula  
los resulta  
mía. estos  
mo el ritmo  
ductividad  
mercio ext  
se reflejan  
bios, y en l

Parson

Lahus

temporáneo. l

una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene al menos un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos.<sup>36</sup>

La teoría parsoniana, llamada "estructural-funcionalismo", durante años hegemónica en la sociología académica, fue duramente criticada a partir de los últimos años 60. Sin embargo, influyó fuertemente en teóricos contemporáneos de la talla y diversidad de Goran Therborn, Niklas Luhmann y Jürgen Habermas (y a través de los dos últimos, en Danilo Zolo y Klaus Offe).

Precisamente la definición básica que tomamos es la formulada por Luhmann, quien define al sistema como *un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separados de un entorno determinado*. Para caracterizarlo es fundamental su relación con el entorno, ya que el sistema no se define en el vacío económico, social y político, sino siempre con respecto a un determinado entorno.

Los mecanismos y reglas que estructuran y gobiernan los sistemas no son fruto del azar, sino un resultado de los elementos constitutivos de los mismos. La regulación estabiliza los sistemas y permite su "gobierno" por medio de las instituciones, que ordenan las relaciones de sus elementos. En el sistema las relaciones entre elementos pueden condicionarse mutuamente, es decir, una condición genera otra<sup>37</sup>.

El sistema está constituido por subsistemas, que gozan de autonomía relativa. Sin embargo, están más o menos articulados según el tipo de relaciones que se establecen entre ellos. La noción de articulación social del sistema permite establecer los puentes entre Estado y sociedad, y política y economía.

Los sistemas son dinámicos. Su evolución se explica por el funcionamiento de la estructura, que es el componente más estable del sistema y la base de la articulación social de los subsistemas. El grado de articulación se refleja en los resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo: en la economía, estos resultados se reflejan en el comportamiento de variables clave como el ritmo de crecimiento de la producción, de la inversión, el ahorro, la productividad, las modificaciones en los precios relativos, el dinamismo del comercio exterior y el ritmo de incorporación de progreso técnico; en la sociedad, se reflejan en la capacidad de los grupos sociales para adaptarse a los cambios, y en la política, en la capacidad del Estado para intervenir e introducir

<sup>36</sup> Parsons, Talcott: *El sistema social*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>37</sup> Luhmann, Niklas: *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Paidós, Pensamiento Contemporáneo, Barcelona, 1990.

reformas. La estructura contiene los elementos básicos que determinan estos resultados, pero además juegan un papel decisivo las instituciones, reglas y leyes económicas, la tecnología, la población y la ideología<sup>38</sup>.

Desde esta perspectiva sistémica, el Estado puede concebirse como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que incide en la operación de los subsistemas.<sup>39</sup>

La relación de interdependencia entre todos los elementos nos permite construir un enfoque según el cual la relación Estado-sociedad-economía da lugar a una organización densa y compleja, en la cual ocurre la formación de un sistema ricamente interrelacionado (estructuralmente), y cuyas relaciones son a su vez mutuamente influyentes, dando cuenta de la necesidad de "abandonar la distinción entre el Estado, entendido como la esfera política de los intereses generales, y la sociedad civil, (como) el área de los intereses privados y particulares"<sup>40</sup>, propia de las teorías pluralistas.

Tal perspectiva nos permite encontrar los aspectos influyentes de esa relación sistémica. En primer lugar, el papel que juegan el conjunto de las instituciones, no una ni una suma de varias, sino las relaciones y articulaciones que se entablan entre ellas, para moldear la organización y el comportamiento de los actores políticos y económicos<sup>41</sup>. En segundo lugar, el papel trascendente de las políticas, en el sentido de que sus consecuencias van más allá de su esfera inicial de motivación y acción, justamente como resultado del entorno de relaciones institucionales y de la respuesta organizada de los grupos o actores.

El enfoque sistémico permite evaluar el funcionamiento del sistema global y ponderar el peso específico de los subsistemas, y permite también incluir al Estado como una variable decisiva, aunque no única, en la dinámica del sistema. Además, permite evaluar y cuantificar el efecto político y económico de los Estados sobre la economía y la sociedad. Las políticas estatales influyen directa o indirectamente, intencionalmente o no, en la formación de los grupos de interés y las coaliciones políticas; en la capacidad estatal de intervenir; en la organización de un conjunto de demandas políticas y económicas de los diferentes actores sociales, y finalmente, en la constitución de las ideologías y valores de estos actores<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> North, Douglass: *op. cit.*

<sup>39</sup> Offe, Klaus: *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

<sup>40</sup> Zolo, Danilo: *La democracia difícil*, Alianza, México, 1994.

<sup>41</sup> Therborn, Goran: *La ideología del poder y el poder de la ideología*, Siglo XXI, México, 1991.

<sup>42</sup> Véanse respecto de estos temas: Almond, Gabriel A.: "The return to the state" en *American Political Science Review*, vol. 82, N° 3, septiembre de 1988; Nordlinger, E.: *The autonomy of the democratic state*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981; Dunleavy, Patrick y O'Leary

## 2.2 EL EST

El Esta  
nomía rela  
relaciones  
es una cues  
Dos puntos  
mero, sería  
de esas esfe  
ques de las  
segundo, la  
ción del sis

Las tra  
can de un e  
relaciones e  
ma global, s  
lacionan e i

Esta pe  
sociedad con  
lución del E  
minadas ú

Brendan: *The  
Blondel, J., Du  
1981, y Alford,  
cia, Manantial*

<sup>43</sup> La sepe  
da, entre econo  
tórica en la mo  
buscó en el sig  
días. Por el con  
curado la fusión  
culturales del a

<sup>44</sup> Sin emb  
y específicame  
sis y un fenóme  
sión y mayor c  
perspectivas te  
cracia, sus pro  
mentos burocr  
las estatales y  
y el carácter de  
tema (Alford y



## 2.2 EL ESTADO EN EL SISTEMA

El Estado, la economía y la sociedad son esferas separadas y con autonomía relativa; pero se admite, al mismo tiempo, que entre ellas existen relaciones complejas que tienden a unificarlas en un sistema global.<sup>43</sup> No es una cuestión sencilla definir la importancia del Estado en esa relación. Dos puntos centrales han provocado controversias en esta materia. El primero, sería la importancia analítica y práctica que se atribuye a cada una de esas esferas en la dinámica del sistema global, que ha dividido los enfoques de las ciencias sociales en estatistas, societales y economicistas; y el segundo, la importancia atribuida al Estado para la expansión o declinación del sistema.<sup>44</sup>

Las tradicionales perspectivas estatistas, societales y economicistas, pecan de un evidente reduccionismo. Para superarlo es necesario enfocar las relaciones entre Estado, economía y sociedad desde la perspectiva del sistema global, según la cual aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan e influyen entre sí.

Esta perspectiva sistémica concibe la relación entre Estado, economía y sociedad como un proceso complejo y con múltiples determinaciones. La evolución del Estado, su estructura y sus funciones, no dependen ni están determinadas única o siquiera principalmente por una de las partes de la rela-

---

Brendan: *The theories of the state. The politics of liberal democracy*, MacMillan, Londres, 1989; Blondel, J., Duverger, M. y otros: *El gobierno: estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, y Alford, Robert y Friedland, Roger: *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Manantial, Buenos Aires, 1991.

<sup>43</sup> La separación, y diferenciación entre Estado y sociedad, entre las esferas pública y privada, entre economía pública y privada y entre Estado y mercado marcan un punto de inflexión histórica en la modernización de la sociedad burguesa. El liberalismo clásico —como ha escrito Bell— buscó en el siglo XIX acentuar esa separación, cuestión que el neoliberalismo reafirma en nuestros días. Por el contrario, las posiciones estatistas diversas, sobre todo desde los años treinta, han procurado la fusión o al menos la coordinación de esas esferas (véase Bell, Daniel: *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, México, 1989).

<sup>44</sup> Sin embargo hoy todavía se discute la mayor o menor pertinencia o centralidad del Estado, y específicamente de su intervencionismo, como uno de los ejes o referentes principales del análisis y un fenómeno decisivo, positiva o negativamente, en el largo proceso de modernización, expansión y mayor complejidad del sistema capitalista. Alford y Friedland han identificado tres grandes perspectivas teóricas que reflejan lo anterior: la "pluralista", que enfatiza los aspectos de la democracia, sus procedimientos y valores en la formación del Estado; la "dirigista", que destaca los elementos burocráticos, autoritarios y compulsivos del Estado para penetrar otras esferas más allá de las estatales y públicas, y finalmente la "clasista", que pone de relieve el peso de la lucha de clases y el carácter de clase del Estado como un instrumento de las clases dominantes para dirigir el sistema (Alford y Friedland: *op. cit.*).

ción, sino por el grado de organización, articulación y complejidad socioeconómica y política del sistema en su conjunto.

La influencia del Estado en la dinámica global del sistema no se reduce a la economía, a la política o a la sociedad como si se tratara de realidades aisladas, sino a las complejas relaciones que se dan entre ellas. Estas relaciones son, además, interactuantes, es decir, existe una retroalimentación entre economía, política y sociedad, de tal modo que el cambio en alguna de ellas afecta a las otras.

El estudio y análisis del Estado como un sistema, y simultáneamente de su papel en el sistema global, ofrece una rica perspectiva analítica que nos permite examinar las distintas funciones y estructuras del Estado como una organización autónoma y, a la vez, sus relaciones con las otras esferas del sistema.

### 2.3 EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN

La institución central de la sociedad moderna es el Estado, que alcanza progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en todas las sociedades del mundo. 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 generales, pero también y simultáneamente es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva, que se diferencia de las otras instituciones mercantiles en que su papel no depende sólo de las reglas económicas, porque en la organización estatal convergen aspectos económicos y extraeconómicos.

Las dos características que hacen del Estado una institución singular son, en primer lugar, que detenta el monopolio de los poderes compulsivos, de los que carecen las demás instituciones, y en segundo término, 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.

El Estado también se diferencia 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 algunos de los subsistemas. En consecuencia, es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y los grupos 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, y quedan consagradas en el contrato social, o constitución, lo que constituye la condición indispensable para la gobernabilidad del sistema.

Por to  
mo la orga  
es la insti  
neamente  
para opera

El Est  
pacidad de  
la cual se e  
y funciona  
manente. e  
ven dinám  
cambian n  
organizaci  
modelo ab  
tema.

El Est  
tema pero

- la or  
paraestata  
objetivos y  
políticas es  
de reforma

- la or  
territorio y  
puestos<sup>46</sup>.

- la ex  
entre la so

### 2.4 ESTAD

Los en  
Klauss Off  
neralmente  
pectiva sis

<sup>46</sup> Skocp

<sup>47</sup> North

<sup>48</sup> Przew

Por todo lo anterior, en la perspectiva sistémica se concibe al Estado como la organización institucional por excelencia. Por su ubicación estratégica es la institución con mayor capacidad no sólo para generar y fijar simultáneamente las reglas y las normas en el sistema político-social sino también para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto.

El Estado es una organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas políticas y económicas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica. Tanto los elementos organizacionales como los funcionales se definen, no sólo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeñan en el sistema.

El Estado no es el único factor determinante de la organización del sistema pero en cambio sí es:

– la organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones vinculadas con la concepción e instrumentación de las políticas estatales que, en general, buscan el cambio social y la implantación de reformas<sup>45</sup>;

– la organización, con monopolio de la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos<sup>46</sup>, y, finalmente,

– la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado<sup>47</sup>.

#### 2.4 ESTADO Y SUBSISTEMA POLÍTICO

Los enfoques sistémicos de Luhmann y Harbermas fueron utilizados por Klaus Offe para analizar las dificultades del Estado de bienestar, y más generalmente del papel del Estado en el sistema capitalista. Según esta perspectiva sistémica, las sociedades capitalistas tardías se analizan como siste-

<sup>45</sup> Skocpol: *op. cit.*

<sup>46</sup> North: *op. cit.*

<sup>47</sup> Przeworski, A.: *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza Universidad, México, 1990.

mas estructurados por tres subsistemas, interdependientes pero organizados de modo distinto.

El subsistema normativo incluye las estructuras de socialización (como el hogar), que se guían por reglas normativas. Este subsistema social no es un mejor conjunto o agregación de individuos aislados, sino que estos individuos y los grupos que ellos forman se organizan, socializan y entablan relaciones sociales complejas, que requieren ser reguladas y gobernadas de acuerdo a un conjunto de procedimientos y normas institucionales.

El subsistema económico comprende la producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía. El capitalismo es un sistema caracterizado por una organización social guiada por la producción de mercancías y por una estructura de clases sociales en donde coexisten propietarios y los que no poseen más que su fuerza de trabajo.<sup>48</sup>

Finalmente, el subsistema político-administrativo, o estatal, organizado por los mecanismos de poder y coacción política y administrativa, se encuentra conformado por los aparatos institucionales, las organizaciones burocráticas y las normas y códigos, formales e informales, que constituyen y que regulan las esferas pública y privada de la sociedad.

El subsistema económico depende de la continua intervención del subsistema estatal, eliminando sus defectos internos de funcionamiento; por su parte, el subsistema estatal requiere para su financiamiento que el subsistema económico le transfiera parte del valor de lo que produce. El subsistema normativo genera expectativas, demandas y pretensiones sobre el subsistema estatal, a las que éste hace frente a través de servicios que, de resultar eficaces, determinan la "lealtad de masas" que requiere para su autonomía y capacidad de acción el subsistema estatal.

La estructura de un sistema de sociedad<sup>49</sup> puede representarse en la figura que presenta Klaus Offe<sup>50</sup> (véase página siguiente).

El problema al que se enfrenta el subsistema estatal no es sólo mantener, a la vez, el equilibrio entre sus servicios reguladores y los insumos fiscales, y entre la lealtad de masas y sus servicios, sino también evitar que esos dos problemas complejos (evitar defectos económicos de funcionamiento y conflictos políticos) se resuelvan empeorando al otro: no debe permitirse que los defectos de funcionamiento se conviertan en conflictos ni que se produzca el proceso inverso.

<sup>48</sup> Bhaduri, Amit: *Macroeconomía, la dinámica de la producción de mercancías*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

<sup>49</sup> Habermas emplea "sistema de sociedad" para referirse al sistema en su conjunto, o sea la suma de los tres subsistemas (Habermas, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991).

<sup>50</sup> Offe: *op. cit.*

Sistema  
económico

A partir  
subsistema  
tado no ac  
El Est  
ta la actua

... la  
estrat  
con...

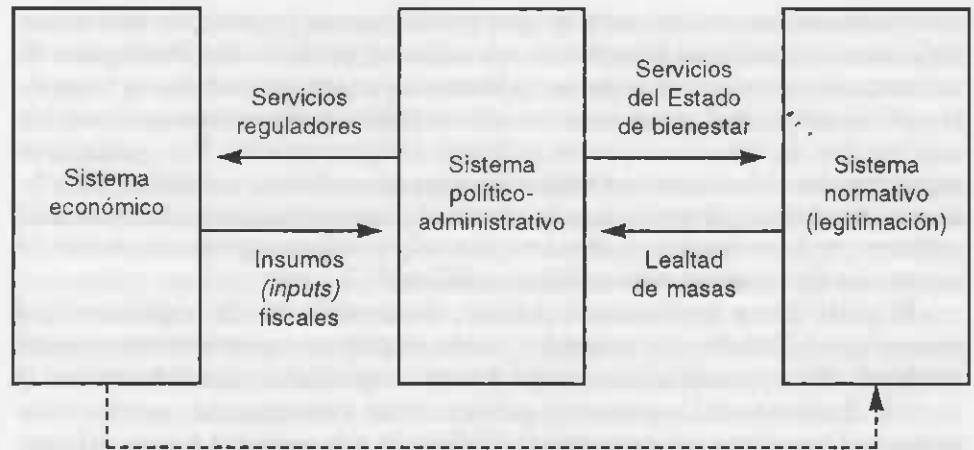
Offe a  
separarse

una re  
cubren  
cedad  
cas que  
actual

El sub  
lan y art  
jurídico y  
relaciones  
la sociedad

... Nor...

... Offe...



A partir de la concepción de Offe nosotros nos remitimos al análisis del subsistema político-administrativo, o propiamente estatal, no porque el Estado no actúe fuertemente en los otros, sino por los límites de este trabajo.

El Estado es la institución más importante, desde el mundo antiguo hasta la actualidad. Como ha escrito North:

(...) la aparición del Estado, con su cuerpo consiguiente de reglas para ordenar la estructura interna y su poder coercitivo para hacer cumplir las mismas y competir con otros Estados (...) es el dato más relevante de la modernización.<sup>51</sup>

Offe señala que el Estado no es un conjunto de instituciones que puedan separarse de otras instituciones "privadas", sino

una red históricamente acumulada de formalismos legales e institucionales que cubren y condicionan todos los procesos e interacciones que intervienen en una sociedad (...) un Estado capitalista es la estructura de aquellas sociedades históricas que se reproducen por medio de la competencia y la producción explotadora de artículos.<sup>52</sup>

El subsistema político contiene a las instituciones que organizan, regulan y articulan las relaciones entre el Estado y la sociedad y fijan el marco jurídico y las reglas de operación de los regímenes político y social y de sus relaciones con otros subsistemas. En él se relacionan el Estado, la política, la sociedad (mediante sus instrumentos) y la economía (el mercado). En es-

<sup>51</sup> North: *op. cit.*

<sup>52</sup> Offe: *op. cit.*

te subsistema los individuos y grupos participan en la toma de decisiones, defienden sus intereses y proyectan sus valores y preferencias ideológicas. El comportamiento y acciones de los individuos en este subsistema no responden sólo a propósitos económicos, sociales o políticos, sino a una combinación más amplia de intereses que se influyen recíprocamente. Por ejemplo, el comportamiento económico modifica los procesos políticos y sociales, y los fenómenos políticos, al mercado y la sociedad. Las instituciones económicas y políticas explican los resultados sociales sobre el desempeño económico, la asignación de recursos y las políticas públicas<sup>53</sup>.

El subsistema institucional político, de acuerdo con la organización y presencia del Estado y la sociedad, puede asumir una gama relativamente amplia de tipos y modelos dentro del sistema capitalista y las democracias.<sup>54</sup>

Las funciones del subsistema político están determinadas por las relaciones de las esferas estatal y social. El Estado y la sociedad tienen diferentes grados de participación y de influencia en el desempeño del sistema. Dicho de otro modo, existen sistemas más "estatales" o más "societales", en el sentido de que la reproducción del sistema está más influida por el Estado o por la sociedad.

El subsistema contiene: primero, las operaciones, mecanismos y procedimientos que el Estado despliega para garantizar organizacional y funcionalmente la estabilidad y crecimiento del sistema, y segundo, los mecanismos y respuestas de la sociedad para responder a las políticas estatales y establecer las propias. En ambos aspectos, como es obvio, tienen un papel decisivo las instituciones como reglas y organizaciones burocráticas.

La esfera estatal incorpora los aspectos institucionales de la estructura

<sup>53</sup> Desde la perspectiva del peso específico atribuido al Estado o a la sociedad en el funcionamiento del sistema, el campo de estudio en las ciencias sociales se ha dividido *grosso modo* y desde el comienzo en dos diferentes tradiciones analíticas: las "estatistas" y las "societales". Las primeras colocan en el centro de sus análisis al Estado. Según los análisis "estadocéntricos", la soberanía y la autonomía son los componentes esenciales del Estado, y éste la institución clave de la sociedad moderna, puesto que es la organización que concentra la autoridad máxima; de esta concepción justamente derivan su estatismo. Las concepciones societales, en cambio, ponen a la sociedad como el elemento esencial. Se trata de los diversos enfoques de inspiración pluralista. Para éstos la sociedad es el factor relevante, es decir, el sistema no gravita alrededor del Estado sino de un conjunto de instituciones y organizaciones sociales, de modo que conciben al Estado como una suerte de asociación entre muchos. En este sentido, el Estado no es la institución que concentra exclusivamente la autoridad y el poder, sino que éstos se encuentran dispersos en diversos centros.

<sup>54</sup> Hay una extensa bibliografía acerca del debate entre las tradiciones estatistas y societales. Véanse al respecto: Przeworski, A.: *op. cit.*; Carnoy, M.: *op. cit.*; Alford, R. y Friedland, R.: *op. cit.*; Gold, D., Lo, C. y Whigh, E. O.: "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado" en *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1977*, y Dunleavy, P. y O'Leary, B.: *op. cit.* Ambas tendencias destacan, sin embargo, la necesidad de contar con una teoría de las instituciones que explique el "cambio institucional", o sea la forma en que se generan las instituciones y la manera en que se reforman o destruyen con el paso del tiempo.

y organiz  
de decis  
cluye el p  
tos, los g  
cétera<sup>55</sup>.

El E  
la suma  
un deter  
o amplia  
cial y po  
dora de  
y articul  
en tanto  
ciones e  
lencia es  
tema: D  
cantes e  
pero, si  
interés.

Una  
nes del  
instituci  
"aparato  
lación o  
los grup  
ra regul  
trario, e  
jidad, q  
cias, fun  
del Esta  
lanta a  
vitables  
una situ  
El E  
sociedad  
tor y or

"B  
in South  
de Guada  
tintas el  
en la soc

y organización del gobierno y del sistema político, los mecanismos de toma de decisiones y los diversos procesos de elección pública. La esfera social incluye el papel de las organizaciones de la sociedad: los partidos, los sindicatos, los grupos de interés, los medios de comunicación, las universidades, etcétera<sup>55</sup>.

El Estado no es una mera organización *Deus ex machina* formada por la suma de aparatos, organismos y funciones, instrumento exclusivo de un determinado grupo social para reproducir el sistema y para preservar o ampliar sus intereses. El Estado no opera en un vacío institucional, social y político; por el contrario, es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales crea y articula las relaciones entre los subsistemas. En este sentido el Estado, en tanto que organización multifacética, es una red o entramado de relaciones entre las partes del sistema, que justamente sintetizan la polivalencia estatal: I) actor autónomo dotado de iniciativa para regular al sistema; II) organización institucional compleja que fija los vasos comunicantes entre lo público y lo privado, y III) arena de confrontación y lucha pero, simultáneamente, de negociación y compromisos de los grupos de interés.

Una perspectiva analítica amplia, que no reduzca el papel y las funciones del Estado a una esfera única de competencia, reconoce en las formas institucionales del Estado una organización que no sólo es la agregación de "aparatos" e instrumentos, ni se limita a garantizar la "lógica" de la acumulación o la maximización de la rentabilidad privada, ni es el mero reflejo de los grupos en el poder, ni tampoco la imposición (violenta o no) de reglas para regular y administrar los conflictos que surgen en la sociedad. Por el contrario, el Estado es una organización institucional de extraordinaria complejidad, que expresa, recoge y procesa simultáneamente numerosas tendencias, funciones e intereses contradictorios. Dicho sea de paso, este enfoque del Estado —como ha señalado justamente Skocpol— no prejuzga ni se adelanta a los resultados a que podrían conducir las tensiones y conflictos inevitables entre Estado y sociedad, ni a sus previsibles soluciones o salidas en una situación histórica dada.

El Estado es una institución importante e influyente para modernizar la sociedad, y es justamente fruto de esta modernización, porque es un promotor y organizador de las nuevas relaciones socioeconómicas y de su articula-

<sup>55</sup> Blondel, J.: *op. cit.* y Schmitter, P. y Terry Lyn Karl: *What kind of democracies are emerging in South America, Central America, Southern Europe and Eastern Europe?*, mimeo, Universidad de Guadalajara/FLACSO, México, 1991. Estos autores han construido una tipología sobre las distintas clases de democracia a partir de donde se localiza el centro del poder, ya sea en el Estado o en la sociedad, con distintos grados de intensidad.

ción permanente. Por ello, el Estado no sólo crece, sino también se vuelve más complejo y diversificado, crea y procura institucionalizar nuevas instancias de mediación.

La organización estatal es un fenómeno eminentemente histórico. El Estado ha conocido distintos modelos y tipos, que tienen ciertas regularidades (componentes estructurales y estables) pero también ciertas características particulares y distintivas que dependen y evolucionan de acuerdo con el ambiente sociocultural y las tradiciones que lo rodean.

El Estado como una institución del subsistema político tiene elementos organizacionales y funcionales<sup>56</sup>. Las características organizacionales del Estado dependen de las instituciones y de los aparatos y órganos que contenga. Por sus características organizacionales el Estado puede ser:

– institución relativamente autónoma con un papel estratégico dentro de los subsistemas;

– soporte principal de la soberanía popular, que se extiende a los individuos, como un conjunto que actúa de acuerdo a sus preferencias. La soberanía popular se puede expresar hasta el punto de alterar las instituciones existentes; sin embargo, el Estado, la propiedad privada y los procedimientos políticos modifican por cierto la soberanía<sup>57</sup>;

– base de la unidad nacional frente a la comunidad internacional o a los otros Estados. A diferencia de los enfoques de la soberanía popular que la reducen sólo al pueblo, el enfoque de la soberanía estatal la hace extensiva a la “soberanía nacional”;

– asiento de un cuerpo de funcionarios más o menos estables y profesionales. Cuanto más moderno el Estado, los mecanismos de reclutamiento del personal estatal serán —en la tradición weberiana— más burocráticos y despersonalizados;

– institución capacitada para obtener recursos, principalmente fiscales, financiar sus actividades y también para imponer restricciones y prohibiciones;

– mecanismo coordinador, con mayores o menores grados de unificación y centralización, de las decisiones y de los distintos niveles del gobierno (incluidos por supuesto la administración pública y el sector paraestatal);

<sup>56</sup> Véanse al respecto: Alford, R. y Friedland, R.: *op. cit.* y Dunleavy, P. y O’Leary, B.: *op. cit.*

<sup>57</sup> Przeworski, A. y Wallerstein, M.: “Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada” en *Crisis y regulación estatal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

– orga  
subsistem  
piedad

Histón  
do de des  
Así se pu  
rárquico. L  
con escast

La efi  
del sistem  
no cultura  
formas de  
y expectat

El Es  
zadas que  
distintas i  
de ciertos  
objetivos  
tificarse c  
tatales au  
mente la p  
ta de los  
el Estado  
orden soci  
te del Est

Las f  
cir al siste  
to de vista  
sus funcio  
nen sus in

El tip  
las funcio

<sup>56</sup> Veán  
mister, P y

<sup>57</sup> Przew  
las corriente  
Mico en el E

<sup>58</sup> Shor  
Cambridge

<sup>59</sup> Veán



- organización generadora de las reglas que regulan la marcha de los subsistemas, y destacadamente de la especificación de los derechos de propiedad.

Históricamente estas características y atributos estatales tienen un grado de desarrollo desigual y se combinan en modelos de Estado diferenciados. Así se puede encontrar desde un Estado bien desarrollado, centralizado, jerárquico, burocrático, y con un Ejecutivo poderoso, hasta un Estado débil y con escasos atributos y funciones<sup>58</sup>.

La eficiencia y la eficacia de las políticas estatales y la operación global del sistema dependen de la calidad y organización del Estado<sup>59</sup> y del entorno cultural (tradiciones y valores) que lo rodea. En este sentido las posibles formas de organización dependen entonces del *ethos* cultural y de los valores y expectativas que la sociedad y el Estado generen<sup>60</sup>.

El Estado es una organización compuesta por instituciones especializadas que realizan funciones también especializadas. Las funciones de las distintas instituciones estatales pueden definirse *ex ante* para la búsqueda de ciertos objetivos, o ser un resultado *ex post* del logro de ciertas metas, objetivos o propósitos. En el primer caso (*ex ante*) el Estado tiende a identificarse con aquellas instituciones, algunas incluso no rigurosamente estatales aunque con funciones públicas, que procuran deliberada y expresamente la promoción del crecimiento y la equidad. En buena medida se trata de los distintos Estados intervencionistas. En el segundo caso (*ex post*) el Estado se identifica con las instituciones que preservan y estabilizan el orden social para mantener al sistema, es decir, se refiere a alguna variante del Estado mínimo<sup>61</sup>.

Las funciones estatales tienen como gran objetivo presentar y reproducir al sistema en su conjunto a los menores costos posibles. Desde este punto de vista el Estado tiene capacidad para seleccionar, regular y administrar sus funciones, y arbitrar entre los distintos grupos e instituciones que definen sus intereses justamente de cara a las funciones estatales.

El tipo de régimen político influye en la eficiencia con que se cumplan las funciones estatales.

<sup>58</sup> Véanse por ejemplo, las tipologías del Estado en: Alford, R. y Friedland, R.: *op. cit.* y en Schmitter, P. y Terry Lyn Karl: *op. cit.*

<sup>59</sup> Poulantzas desarrolló este punto de vista en su libro de los años 60, de mucha influencia en las corrientes marxistas y también más allá de ellas (Poulantzas, Nicos: *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1969).

<sup>60</sup> Skocpol, Theda, y Evans, D. (eds.): *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1985.

<sup>61</sup> Véase Dunlevy, P. y O'Leary, B.: *op. cit.*

Los agentes económicos y sociales se organizan para operar el, y en el sistema. Cada grupo influye en la definición de las funciones estatales y en la toma de decisiones, lo que le genera ganancias o pérdidas. El peso relativo de cada uno depende de su grado de organización, consistencia y coherencia, y de su posición (más o menos estratégica).

Se establece una compleja red de mediaciones entre las características organizacionales y las funciones que permiten establecer los puentes entre, por una parte, las organizaciones estatales y las coaliciones políticas que recogen los intereses y visiones de los grupos a que representan, y por otra parte, las reglas, procedimientos y su operación concreta. Cada subsistema político tiene sus propias características y peculiaridades operativas (presidencialismo, parlamentarismo, sistema de partidos, instituciones, marco jurídico-contractual, etcétera).

Las características de las organizaciones y funciones concretas influyen en la capacidad del subsistema político para incorporar cambios, es decir, pueden favorecer, o inhibir la capacidad de introducir reformas.

El Estado es un instrumento que despliega políticas para influir en la marcha del sistema<sup>62</sup>. Genera sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones. Pero además recoge, procesa y administra las demandas y presiones de la sociedad, de acuerdo con unas reglas y procedimientos institucionales y con los valores, tradiciones y prácticas políticas y sociales no escritas en las leyes.

El Estado es, entonces, una organización institucional "metaautónoma", en el sentido de que logra concebir y poner en práctica sus políticas, desarrollar sus preferencias y luchar por imponerlas en la sociedad, a pesar de la eventual resistencia de esta última.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Poco a poco se fue desacreditando la noción instrumentalista más elemental, fundada en la idea de Engels según la cual el Estado es una "camarilla administradora de los intereses de la burguesía" y un reflejo de las fuerzas económicas subyacentes. Muchos analistas sostienen que el Estado tiene una función depredadora que consiste en maximizar los rendimientos del grupo en el poder y extraer los recursos del resto de la sociedad en su beneficio. Este es el caso de los enfoques del Estado explotador o de la sociedad buscadora de rentas (véase North: *op. cit.*). Esta versión fue sustituida, en la tradición marxista, por un modelo "funcional estructuralista" (Poulantzas, *op. cit.*) que concibe al Estado como relativamente autónomo de los intereses corporativos de los capitalistas (Milliband, R.: *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1972). Sin embargo, en opinión de Przeworski, tanto los enfoques instrumentalistas como los autonomistas son funcionalistas. Los primeros no corresponden a la realidad pero sí muestran un rasgo relevante: por qué el Estado se orienta a preservar la reproducción del sistema (Przeworski, *op. cit.*). Una crítica neoliberal a la concepción funcionalista e instrumentalista se encuentra en Bell, Daniel: *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, México, 1989. El tema que genera más controversias es el tamaño óptimo o necesario del Estado para preservar y ampliar esos valores. El debate ha dado lugar a dos enfoques básicos: el del Estado mínimo y el del Estado extendido.

<sup>63</sup> Skocpol, T. y Evans, D.: *op. cit.*

El Estado e  
menta políticas

- un instru  
económicos, pre

- una insti  
ses de la socieda  
todo tipo;

- un árbitro  
dades se vuelve  
hasta que el Es

- una organ  
de la sociedad y  
ner instituciones

#### 2.4.1 Modelos

El Estado l  
con la sociedad)  
de la equidad, l  
del Estado y la  
factores, pero el  
el subsistema p

En el enfoc  
ben restringirse  
yes, la defensa  
los grupos dom  
clara y no ofrec

Sin embarg  
tas versiones de  
teras "mínimas"  
do<sup>64</sup>. Esta defin  
que cada varian

<sup>64</sup> Para los que  
es evidente que el  
recieron su crecimie  
lución neoliberal".  
transparente de las  
siva de los políticos,

El Estado en tanto que organización institucional que genera e instrumenta políticas es, simultáneamente:

- un instrumento de los grupos dominantes para imponer sus intereses económicos, preservar el poder político y conservar la ideología;
- una institución que, por medio de su burocracia, manipula los intereses de la sociedad para contender con las demandas sociales y ciudadanas de todo tipo;
- un árbitro y regulador, cuya función se intensifica conforme las sociedades se vuelven más complejas y se incrementan los conflictos de intereses, hasta que el Estado se vuelve inevitable y creciente, y finalmente,
- una organización autónoma que condensa todas las relaciones de poder de la sociedad y, en consecuencia, dotada de una gran capacidad para proponer instituciones y valores, y administrar los intereses de toda la nación.

#### 2.4.1 Modelos de Estado

El Estado busca proyectar y defender ciertos valores (que genera junto con la sociedad), en una escala normativa más o menos amplia que comprende la equidad, la justicia social, la democracia y la libertad. La coincidencia del Estado y la sociedad en las preferencias valorativas depende de muchos factores, pero el más importante es la relación y peso específico de ambos en el subsistema político.

En el enfoque simplista del Estado mínimo las funciones estatales deben restringirse a las tradicionales de vigilancia del cumplimiento de las leyes, la defensa y seguridad nacionales y las respuestas a las demandas de los grupos dominantes. La delimitación de los alcances del Estado es muy clara y no ofrece mayores dificultades.

Sin embargo, es conveniente señalar que en la actualidad existen distintas versiones de este enfoque, que difieren entre sí en la definición de las fronteras "mínimas" y el alcance de las funciones positivas y normativas del Estado<sup>64</sup>. Esta definición depende, primero, del grado de influencia en el Estado que cada variante atribuya a los diferentes grupos sociales (ciudadanos, élites,

<sup>64</sup> Para los que postulan la necesidad del Estado mínimo en sus distintas versiones o matices, es evidente que el Estado extendido debe restringirse hasta contrarrestar los elementos que favorecieron su crecimiento y llegar a eliminarlos de cuajo. Este es uno de los fundamentos de la "revolución neoliberal", según la cual se deben cumplir dos objetivos: primero, la traducción directa y transparente de las demandas de los ciudadanos en los programas públicos sin la mediación decisiva de los políticos, los burócratas, y las corporaciones, como ha ocurrido en las tradicionales demo-

grupos de interés, empresas) y, en consecuencia, de la posición del Estado frente a ellos. En segundo lugar, depende de si el análisis destaca el logro del Estado justo o del Estado legítimo.

El Estado mínimo, según Rubio, puede tener grados diversos, que van desde posiciones radicales del liberalismo "duro" —como las de Nozick, Hayek y Friedman, que postulan un Estado mínimo justo, que no admite más intervenciones que la preservación de la justicia y la libertad— hasta posturas moderadas de un "liberalismo social", como es el caso de Rawls y Buchanan, que defienden el Estado mínimo-legítimo, que acepta intervenciones para administrar los ideales contenidos en el contrato social<sup>65</sup>.

Este enfoque tiene como supuestos básicos: I) la primigenia del individuo sobre la sociedad; II) los individuos, incluidos los burócratas, son racionales y maximizadores de su utilidad; III) las instituciones crean los incentivos o desincentivos a los individuos, y IV) la racionalidad individual implica la racionalidad social.<sup>66</sup>

En consecuencia los objetivos que se atribuyen al Estado son mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y la eficiencia, como condiciones indispensables para alcanzar la maximización de la utilidad individual. Se rechaza la necesidad de los arreglos institucionales y contractuales y, en general, de las intervenciones estatales, pues se las considera como claras interferencias.

Milton Friedman señala en *Capitalism and Freedom* que "la función del Estado (...) consiste en hacer algo que el mercado por sí solo no puede hacer: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas de juego".

Conforme a esta concepción se busca la justicia y la legitimidad con base en el mínimo de arreglos. El modelo ideal conjuga la libertad individual y civil con la autoridad estatal. A partir de ello el Estado debe regular sus relaciones con los individuos conforme a un orden constitucional aprobado consensualmente, respetando la autonomía de los individuos y de la sociedad civil. La constitución, democráticamente elaborada y refrendada, consagra la autonomía del Estado, el cual debe limitarse a cumplir las funciones constitucionales y no ejercer poderes discrecionales.

---

cracias liberales; segundo, cumplir con el postulado del Estado neutral, como requisito indispensable de la democracia (neoliberal), eliminando al Estado intervencionista (y extendido), que bajo la promesa del cumplimiento del interés público ha obstruido la libertad y la democracia (véase Pinto, Julio: "Neoconservadurismo y consolidación democrática en Argentina" en Pinto, J. [comp.]: *América latina en la última década*, C.B.C.-UBA, Buenos Aires, 1994).

<sup>65</sup> Rubio Carracedo, José: *Paradigmas de la política: del Estado justo al Estado legítimo*, Anthropos, Madrid, 1990.

<sup>66</sup> Bates, R. H.: "Macropolitical economy in the field of development" en Alt, J. y Shepsle, K. (eds.): *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press, 1990.

El enfoque de las funciones y objetivos de promoción del desarrollo económico.

En esta concepción las metas "oficiales" en el sentido de que deben ser de las instituciones, es el Estado que garantiza la legalidad de estos criterios. La legitimidad, en el sentido de los principios de la legitimidad.

No existe un orden que obedece a los principios de la legitimidad, el predominio de los principios de bienestar.

El Estado debe inducir la legitimidad en y con los principios de soberanía, cambio, gana implícita en esta concepción, sociedad y no es.

El papel del Estado en múltiples funciones involucradas en los principios de soberanía, cambio, gana implícita en esta concepción, sociedad y no es.

El Estado debe inducir la legitimidad en y con los principios de soberanía, cambio, gana implícita en esta concepción, sociedad y no es.

<sup>67</sup> La versión de la que fue retomada y dada en que está el pacto fundacional de los principios de justicia.

El enfoque del Estado extendido o ampliado atribuye a esa institución funciones y objetivos más amplios, agregando actividades productivas directas, de promoción del bienestar social, de pleno empleo y, en general, del desarrollo económico.

En esta concepción el Estado goza de mayor autonomía y tiene sus propias metas "oficiales", es decir, practica intervenciones discrecionales, en el sentido de que no necesariamente están consagradas en el marco restringido de las instituciones y las reglas establecidas en el contrato social. Por supuesto que el Estado ampliado tiene límites legales y políticos. Está obligado a respetar la legalidad y a conciliar los intereses de los grupos de presión. Bajo estos criterios, la extensión de funciones es un nuevo atributo del Estado ampliado, en el sentido de que va más allá de los límites contenidos en los propósitos de la legitimidad y la justicia social.

No existe un único modelo de Estado ampliado: la extensión de las funciones obedece a los arreglos y pactos institucionales y sociales. De acuerdo con el predominio de algunas de las características los Estados ampliados pueden ser: de bienestar, desarrollista, social, nacional-popular, planificador, etcétera.

El Estado ampliado es, por definición, una organización institucional que debe inducir la secularización de la participación de todos los grupos involucrados en y con la política pública. Por esta razón pierden importancia los conceptos de soberanía extendida a los individuos y de autonomía estatal, y, en cambio, gana importancia la idea del Estado intermediario con la sociedad. En esta concepción, a diferencia de otras, el Estado ampliado se confunde con la sociedad y no es una organización claramente distinguible ni demarcable.

El papel del Estado extendido consiste en desplegar al máximo posible múltiples funciones y actividades, formales e informales, en las cuales deben involucrarse los grupos de interés y de presión. Estos últimos negocian y pactan entre sí y con el Estado en aspectos como la política de gasto público, su financiamiento, su composición, etcétera. Conforme a este enfoque el Estado se encuentra constituido por un conjunto de instituciones que realizan funciones diferenciadas. El tipo y amplitud de ellas, la naturaleza de las coaliciones y los mecanismos específicos de negociación dan a cada Estado su especificidad.

El Estado ampliado se concibe también como una institución vigilante de la marcha del sistema con capacidad para influir y cambiar, mediante premios y castigos económicos y políticos que otorgan las agencias e instituciones estatales, los pesos relativos de las fuerzas de la sociedad de acuerdo con los intereses generales y la estabilidad del sistema.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> La versión del Estado extendido se apoya de alguna forma en la teoría del contrato social, que fue retomada y actualizada por Rawls de las versiones clásicas de Bentham o Mill, en la medida en que está preocupada por analizar cómo se establece un acuerdo fundamental (es decir el pacto fundacional rawlsiano) entre los grupos que pueden dirigir la creación de un Estado, y qué principios de justicia lo legitiman.

Según esta concepción, el Estado debe ser fuerte y estar dotado con un entramado institucional y de autoridades con capacidad suficiente para sancionar los abusos de confianza de los distintos agentes y crear un clima de cooperación para lograr beneficios mutuos (maximización de utilidades de la burocracia y de los grupos de interés de acuerdo con la cruda concepción de Bentham del cálculo económico), a partir de un referente básico: el contrato, y de un objetivo, la justicia social.

La perspectiva contractual asume entonces al Estado extendido como una institución dotada de capacidad (legal y legítima) suficiente para vigilar el logro de la justicia social y guardar la estabilidad, la defensa nacional, el bienestar social, etcétera. Sujeta, por supuesto, a las restricciones presupuestarias y a las deficiencias sociales existentes —pues éstas son el punto de partida esencial para establecer políticas públicas plausibles desde los puntos de vista normativo e instrumental— y sometida a controles sociales. Por ello es relevante identificar, antes que nada, a los agentes privados y su grado de influencia sobre la política. No se sobreestima la voluntad política atribuible a las burocracias oficiales, sino que se reivindica la trascendencia de la sociedad civil.

#### 2.4.2 Estado y autonomía

En este aspecto se pueden plantear tres preguntas relevantes: ¿cómo llega el Estado a actuar autónomamente?, ¿por qué los Estados tienen diferentes grados de autonomía? y, ¿por qué la autonomía es un componente decisivo del Estado moderno?<sup>68</sup>

El proceso de constitución de la autonomía depende de una constelación de factores estructurales (el balance entre los sectores público y privado en la economía), históricos (el proceso de constitución del poder) e institucionales (el marco jurídico más o menos liberal o estatista) y, por supuesto, del modo en que estos factores influyen en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

No existe una relación unívoca y mecánica entre el tamaño del Estado y el grado de autonomía, aunque ciertamente es sensato sostener que en general a un Estado grande le corresponde una mayor autonomía relativa.

La importancia relativa de los rivales de los grupos gobernantes, sean Estados competidores o grupos potencialmente gobernantes, determina el grado de autonomía estatal. Hipotéticamente se pueden presentar dos casos. Primero, que no existan grupos rivales con capacidad efectiva de sustitución del

<sup>68</sup> Bell señala: "(...) el poder del Estado (y, en verdad su posible papel autónomo) es el hecho central de la sociedad moderna" (*op. cit.*).

grupo gobernante para fijar políticas con capacidad para reducir o disminuir en la

Por otra parte, la autonomía estatal:

*Primero:* Si el Estado tiene márgenes amplios, tiene más capacidad para coincidir con las intenciones del Estado

*Segundo:* Cuando la sociedad fortalece sus intereses, coincidir los intereses con las intenciones orientarán a convencer a la sociedad, sea mediante

*Tercero:* La burocracia tiene más medios propios, pero las rentas monopólicas presupuestarias y elevar las metas, aun en el caso de mayor autonomía es necesario que gradualmente se fortalecerán progresivamente

*Cuarto:* El Estado tiene un largo, simplemente porque las protestas sociales, etcétera. Marcarán un progreso de acciones

*Quinto:* El Estado puede amenazar y reducir el grado de autonomía grande como lo obliga el interés de la sociedad.

<sup>69</sup> Véase North, *op. cit.*

<sup>70</sup> Nordlinger, *op. cit.*

grupo gobernante. Entonces la autonomía, entendida como mayor libertad para fijar políticas, será muy alta. Segundo, que haya grupos de oposición con capacidad para reemplazar a los gobernantes. La autonomía estatal tenderá a disminuir en la medida en que la oposición acreciente su poder.<sup>69</sup>

Por otra parte Nordlinger ha analizado cinco posibles modelos de autonomía estatal:<sup>70</sup>

*Primero:* Si el Estado goza de un apoyo social, consenso y legitimidad amplios, tiene mayor autonomía frente a los grupos. La burocracia disfruta de márgenes amplios y actúa conforme a las preferencias de la sociedad, que coinciden con las metas oficiales. Estas últimas pueden provenir indistintamente del Estado o de la sociedad.

*Segundo:* Cuando el Estado tiene metas y preferencias divergentes de la sociedad, fortalecerá sus intervenciones para acercar y eventualmente hacer coincidir los intereses públicos y privados. Las políticas de la burocracia se orientarán a convencer a los grupos que difieren de las políticas y metas estatales, sea mediante la persuasión o de manera compulsiva.

*Tercero:* La burocracia estatal puede disponer de grados de libertad amplios frente a las restricciones económicas y sociales porque posee recursos y medios propios, por ejemplo, la explotación exclusiva de recursos naturales, rentas monopólicas, etcétera. Ello relaja las restricciones económicas y presupuestarias y eleva los márgenes para que la burocracia pueda imponer sus metas, aun en el caso de que éstas carezcan de amplio apoyo social. La mayor autonomía estatal permitirá en principio aplicar políticas que disminuyan gradualmente los márgenes de resistencia y que, si tienen éxito, la fortalecerán progresivamente en relación con sus niveles originales.

*Cuarto:* El Estado puede vivir autónomamente por un período, incluso largo, simplemente aceptando las sanciones que le imponga la sociedad, como protestas sociales, huelgas laborales y de inversiones, reveses electorales, etcétera. Mantener a la larga esta situación requerirá del ejercicio progresivo de acciones que refuercen los componentes autoritarios del sistema.

*Quinto:* El Estado puede ejercer sus funciones y poderes coercitivos para amenazar y reprimir a sus oponentes, en un grado de intensidad tan grande como lo obliguen la magnitud de los desafíos y las sanciones de parte de la sociedad.

<sup>69</sup> Véase North, *op. cit.*

<sup>70</sup> Nordlinger, *op. cit.*

Teóricamente se pueden distinguir tres diferentes niveles de autonomía:

– *Bajo*: Las preferencias del Estado y la sociedad no divergen.

– *Medio*: Hay diferencias entre Estado y sociedad, pero el primero con- vence a la segunda de la pertinencia de las preferencias estatales.

– *Alto*: Las preferencias del Estado y la sociedad divergen, pero en últi- ma instancia el primero establece su autoridad.

La autonomía estatal influye decisivamente en la capacidad de inter- vención del Estado. Primero, en potenciar o inhibir los márgenes de manio- bra de la burocracia en la toma de decisiones. Segundo, en la posibilidad de implantar una estrategia reformista y modernizante que goce de apoyo.

Las relaciones entre autonomía estatal y las estrategias intervencionis- tas y reformistas son complejas. Por ejemplo, el reformismo estatal puede afectar negativa o positivamente la autonomía, según los resultados que lo- gre la reforma. Si la burocracia o el grupo en el poder perciben que la refor- ma puede restringir la autonomía y debilitar su margen de maniobra políti- co, se resistirá a implantar una estrategia reformista. Si la burocracia supo- ne que las sanciones sociales se pueden elevar hasta un punto que ponga en riesgo su permanencia en el poder y la estabilidad política, buscará aplicar una estrategia reformista.

En suma, la conquista de la autonomía estatal y su separación de la so- ciedad es una necesidad de las sociedades modernas y un requisito indispen- sable para que el Estado pueda presentarse como universal, neutral y repre- sentante del interés general, y de este modo aspirar al máximo de logros. Pa- ra ello, además de otras vías de legitimación y consenso, el Estado crea for- mas jurídicas e institucionales que no sólo garantizan la maximización de la rentabilidad o evitan la violencia en el enfrentamiento de intereses contra- dictorios en el seno de la sociedad, sino que además reconocen la mayor com- plejidad social y la necesidad de establecer cauces institucionales para dis- minuir el potencial desorganizador de todo proceso de modernización.

## 1 La división

A modo de in- te esbozar una ex

El hecho mis- da, y por moment- ceptos. Los motiv- blando, política y- dríamos encontra- de Hobbes, Hume- Smith y David Ri-

El Estado en- dio a la política u- ciedad. Su obra cu- la naturaleza hum- superación. Quiza- Hobbes intentará- les. Su única form- que haga posible-

La obra de H- sionada vida ingh- ticas de 1648 y 16- que dichos aconte- ropeo que John S-

Durante el año- nia estalló la lu-

\* UBA-CONICEF



## CAPÍTULO 4

### ESTADO Y MERCADO

por Gerardo Strada Saenz\*

#### 1 La división de lo público y lo privado

A modo de introducción al tema del presente capítulo, sería conveniente esbozar una explicación acerca de los orígenes de esta compleja relación.

El hecho mismo que hace relevante nuestro tema es la conexión encontrada, y por momentos considerada como naturalmente opuesta, de estos dos conceptos. Los motivos por los cuales Estado y mercado —más genéricamente hablando, política y economía— reflejan puntos de conflicto tienen vieja data. Podríamos encontrar sus antecedentes en la confrontación de los pensamientos de Hobbes, Hume, Locke y los economistas clásicos del siglo XVIII como Adam Smith y David Ricardo, quienes contribuyeron al desarrollo de estas ideas.

El Estado encontrará su más claro defensor en Thomas Hobbes, quien dio a la política una importancia fundamental para la existencia de una sociedad. Su obra cumbre, *El Leviatán* (1651), refleja su pesimismo respecto de la naturaleza humana, así como su optimismo constructivista como factor de superación. Quizás sorprendido por la exactitud de la geometría euclidiana, Hobbes intentará ordenar a una sociedad trastornada por los conflictos civiles. Su única forma de superar este estado es con una fuerte organización que haga posible la convivencia entre los hombres.

La obra de Hobbes se encuentra profundamente influida por la convulsionada vida inglesa del siglo XVII, jalonada tanto por las revoluciones políticas de 1648 y 1688 como por la revolución industrial. Es necesario aclarar que dichos acontecimientos se encuentran inmersos en el difícil contexto europeo que John Stoye resume en el siguiente párrafo:

Durante el año 1648 se tuvieron noticias de graves desórdenes en Moscú. En Ucrania estalló la lucha de clases entre los señores polacos y los súbditos ucranianos. Los

\* UBA-CONICET.

jenízaros amotinados descuartizaron al sultán en Estambul. Una sublevación en París obligó a la reina-regente y al cardenal Mazarino a introducir lo que parecían profundos cambios constitucionales, mientras unos pocos meses después, Carlos I de Inglaterra era condenado por un tribunal revolucionario y ejecutado. Por otra parte, las tropas y los barcos españoles aplastaban una insurrección en Nápoles. En la monarquía electiva de Polonia, Ladislao IV había muerto, sin hijos, en mayo de 1648, pero la Dieta pareció favorecer el principio hereditario, eligiendo como nuevo rey, en noviembre, a su hermano Juan Casimiro. Todos estos acontecimientos pusieron al descubierto las múltiples tensiones existentes en Europa.<sup>1</sup>

Sánchez Sarto explica la reacción hobbesiana ante esta situación:

El interés político de Hobbes se anima y exalta con las adversidades de Inglaterra. Es entonces cuando idea y construye su idea de *Leviatán*, un libro inglés en el cual desarrolla su teoría entera de la gobernación civil, en relación con la crisis política resultante de la guerra. El *Leviatán* es un monstruo de traza bíblica, integrado por seres humanos, dotado de una vida cuyo origen brota de la razón humana, pero que bajo la presión de las circunstancias y necesidades decae, por obra de las pasiones, en la guerra civil y en la desintegración, que es la muerte.<sup>2</sup>

Tal temor a la muerte es lo que lleva a Hobbes a sustentar la necesidad de construir un *Estado artificial* que posibilite la superación de la inseguridad, el miedo, la oscuridad. Su concepción antropológica no es del todo pesimista en la medida en que concibe la posibilidad de construir (la palabra "construcción" nos acerca a la idea de participación humana) un ente (el *Leviatán*) que asegure la superación de las flaquezas humanas y con ello del estado de anarquía, violencia y desesperación que cundía en la Europa de aquellos años.

Frente a esta situación Hobbes considera que el sustento mismo de la supervivencia de las sociedades es su organización política. El hombre es ambicioso y egoísta: si debiéramos interactuar guiados por nuestros instintos, en la vida en sociedad regiría la ley del más fuerte, haciéndose imposible para la especie. Frente a la anarquía y la violencia surge la necesidad de organizarse. La instauración de un acuerdo (aunque diferente del de Rousseau) permite el surgimiento de "ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín *civitas*), que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y justicia fue instituido"<sup>3</sup>. Este hombre artificial incluía la idea global del accionar político de la sociedad.

Sheldon Wolin nos recuerda que, para Hobbes, lo político incluía tres elementos:

<sup>1</sup> Stoye, John: *El despliegue de Europa*, Siglo XXI, Madrid, 1979, pág. 2.

<sup>2</sup> Sánchez Sarto, Manuel: "Prefacio" a Hobbes, T.: *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. XIV.

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas: *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, "Introducción".

(...) la autoridad  
rectivo sobre ot  
nes aceptaban s  
bernaban el con

El Estado se  
ciedad y de su org  
mos frente a un E  
place por otra form  
besiano no sólo ot  
que al mismo tiem

Esta idea de  
una característica  
podían modificar l  
no podía ser enaje  
sibilidad de discre

(...) cada súbdit  
del soberano ins  
constituir injuri  
por ninguno de

Indudablemen  
cultural en la conf  
te y prioritario, y s  
rá como blanco de

La Europa de  
me a estos criterio  
solutismo, que eno  
rezaba la frase de  
una corona. El m  
perseguía a los ciu  
*une foi, une loi*, en  
well iniciaba en 16  
lutismo de la resta

El absolutismo i  
excepción hecha  
trata, pues, tam

<sup>4</sup> Wolin, Sheldon: A

<sup>5</sup> Hobbes, T.: *op. ci*

(...) la autoridad, cuya única función era supervisar el conjunto y ejercer control directo sobre otras formas de actividad; las obligaciones, que correspondían a quienes aceptaban ser miembros de la sociedad, y sistema de reglas comunes, que gobernaban el comportamiento políticamente significativo.<sup>4</sup>

El Estado se convertirá en el responsable de impartir el orden en la sociedad y de su organización política dependerá su existencia. Nos encontramos frente a un Estado todopoderoso, que no acepta siquiera que se lo reemplace por otra forma de organización, ni que se lo abandone. El planteo hobbesiano no sólo otorgaba el poder de la organización política al Estado, sino que al mismo tiempo enajenaba de todo recurso de poder a la ciudadanía.

Esta idea de Estado como receptor del poder político tenía en Hobbes una característica singular: lo absoluto. Hobbes sostenía que los súbditos no podían modificar la forma de gobierno adoptada y que el poder del soberano no podía ser enajenado. Del mismo modo, se privaba a los súbditos de la posibilidad de discrepar siquiera contra los actos del soberano:

(...) cada súbdito es, en virtud de esa institución, autor de todos los actos y juicios del soberano instituido, resulta que cualquier cosa que el soberano haga no puede constituir injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos.<sup>5</sup>

Indudablemente Hobbes no le da mayor importancia a lo económico o cultural en la conformación de la base social. Para él, lo político es excluyente y prioritario, y será esta primacía absoluta del poder político lo que servirá como blanco de críticas.

La Europa de los siglos XVII y XVIII orienta su accionar político conforme a estos criterios hobbesianos de poder. Fue la época conocida como el absolutismo, que encarnaba la figura del Estado en el rey. "El Estado soy yo", rezaba la frase de Luis XIV; por lo tanto, el poder absoluto descansaba bajo una corona. El monarca gobernaba por derecho divino, su poder absoluto perseguía a los ciudadanos hasta la privacidad misma de la religión. *Un roi, une foi, une loi*, en la doctrina de Luis XIV. En Inglaterra, entre tanto, Cromwell iniciaba en 1653 su dictadura personal, que sería sucedida por el absolutismo de la restauración de los Estuardo de la mano de Carlos II.

El absolutismo implica autonomía sólo respecto de cualquier límite legal externo, excepción hecha de las normas impuestas por la ley natural o la ley divina (...) se trata, pues, también en sus teorizaciones más radicales, de una absolutez referi-

<sup>4</sup> Wolin, Sheldon: *Política y perspectiva*, Amorrortu, Buenos Aires, 1993, pág. 309.

<sup>5</sup> Hobbes, T.: *op. cit.*, pág. 145.

da a la gestión del poder, el cual en cambio implica límites intrínsecos, en especial constitucionales, en relación con los valores y las creencias de la época. Ella no es, pues, una tiranía.<sup>6</sup>

Toda la actividad de los hombres se encontraba dirigida y controlada por el Estado, como institución organizadora de la vida pública. Tras esta ampliación de los poderes del Estado, los abusos perpetrados desde el mismo fueron jalonando la historia del absolutismo, alcanzando los límites de la supervivencia social y depositando la semilla de las revoluciones.

Fue esta lucha contra el absolutismo la que originó una división entre el Estado y la sociedad (o sociedad civil) como ámbitos de *lo público* y *lo privado*. Las reacciones contra el modelo hobbesiano de Estado pregonaban un límite para el ejercicio del poder, identificando bajo el concepto de ámbito privado las acciones que el individuo podía realizar escapando de la égida del soberano.

La lucha contra el absolutismo encontró pensadores también en las islas británicas. De la mano de Hume y Locke, el pensamiento liberal basó sus esfuerzos en la construcción de un límite al ejercicio del poder estatal, privando de las facultades absolutas que el Estado se arrogaba. Para Locke existía una coincidencia con respecto a Hobbes en cuanto al origen de la sociedad política:

En efecto, siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o civil.

Sin embargo Locke considera que la naturaleza humana es capaz de armonizar la vida en sociedad, en tanto el uso del poder por parte del órgano político puede derivar, y de hecho lo hace, en abusos que atentan contra la misma.

La sed de Hobbes era, recuérdese, la autoridad absoluta, sin fisuras, que elimina todo riesgo de anarquía, aun exponiéndose a sacrificar la libertad. La sed de Locke, que explican su formación religiosa, las peripecias de su existencia, sus decepciones después de la Restauración y, en fin, su estancia en Holanda, es el antiabsolutismo, el deseo violento de la autoridad contenida, limitada por el consentimiento del pueblo, por el derecho natural, a fin de eliminar el riesgo del despotismo, de arbitrariedad, aun exponiéndose a abrir una brecha a la anarquía.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Schiera, Pierangelo: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, pág. 2.

<sup>7</sup> Chevallier, Jean-Jacques: *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Aguilar, Madrid, 1981, pág. 90.

Para oponer  
tos de validez. E  
que afectan a la  
ciudadanos en la  
propiedad privada  
timo campo y, co  
quedado marcado  
Como buen d  
ge y enemigo del  
perio de la ley la  
soberano. David

Todos compren  
comprenden lo

La distribuc  
der estatal a trav  
mentos prioritar  
poder absoluto.

Ahora bien,  
bitos hasta dond  
*blico* y *lo privado*  
por qué no decir  
sea el motivo po  
va. Cuando dos  
distinguirlos y d  
bien a definicion

Indudablem  
ya que para éste  
cebido (excepto  
a lucha constant

Esta preocu  
vil tuvo diferent  
cepción de lo pri

Locke tenía  
no, logrando así  
tiva de un libera  
defensa, como p  
vinculado no só

<sup>8</sup> Hume. David

Para oponerse a los abusos del poder político, Locke distingue sus ámbitos de validez. El Estado podrá ejercer su coacción en aquellas cuestiones que afectan a la vida pública en tanto deberá dejar libertad de acción a los ciudadanos en las esferas de la vida privada. De la mano de la defensa de la propiedad privada, las relaciones económicas entran rápidamente en este último campo y, consiguientemente, la brecha entre el Estado y el mercado ha quedado marcada.

Como buen defensor del parlamentarismo, asesor de Guillermo de Orange y enemigo del absolutismo de los Estuardo, Locke concentrará en el imperio de la ley las facultades para la defensa de los ciudadanos de su propio soberano. David Hume va a señalar este elemento en sus trabajos políticos:

Todos comprenden la necesidad de la justicia para mantener la paz y el orden como comprenden lo necesario de la paz y el orden para el mantenimiento de la sociedad.<sup>8</sup>

La distribución del poder en diversos órganos y el límite impuesto al poder estatal a través de la construcción de un Estado de derecho serán los elementos prioritarios esgrimidos por estos pensadores en su lucha contra el poder absoluto.

Ahora bien, ¿cuál era el límite y, consiguientemente, cuáles eran los ámbitos hasta donde se podía extender el poder político? Las figuras de *lo público* y *lo privado* aparecen en la escena del debate. Quizás la dificultad o, por qué no decirlo, la imposibilidad de distinguir entre estos dos elementos sea el motivo por el cual la relación entre Estado y mercado es tan conflictiva. Cuando dos elementos se hallan inextricablemente unidos, persistir en distinguirlos y diferenciarlos nos puede conducir a afirmaciones forzadas, o bien a definiciones ingenuas.

Indudablemente no está en Hobbes el esfuerzo por hacer esta distinción, ya que para éste lo privado no posee existencia autónoma ni puede ser concebido (excepto en el estado de naturaleza, en el cual lo privado está sujeto a lucha constante): todo es público.

Esta preocupación por el ámbito de lo privado, la sociedad o sociedad civil tuvo diferentes perspectivas. Nos ocuparemos de la que organizó una concepción de lo privado estrechamente vinculada con la idea del mercado.

Locke tenía serios motivos para tratar de diferenciar sociedad y gobierno, logrando así poner un límite a los abusos del poder. Esta será la perspectiva de un liberalismo político en el cual la idea de lo privado funciona como defensa, como protección del ciudadano ante los abusos del poder estatal, vinculado no sólo con los actos económicos sino también con las deportacio-

<sup>8</sup> Hume. David: *Ensayos políticos*, Unión, Madrid, 1975, pág. 43.

nes, prisiones y ejecuciones de disidentes u opositores, tan frecuentes en la Europa del absolutismo.

Serán los economistas clásicos quienes se aferrarán a la idea de lo privado como ámbito de lo económico hasta el punto de convertir al ser humano en un *homo oeconomicus*, desplazando a la política y su ordenamiento institucional para tomarse de una mano invisible del mercado. Adam Smith apela a una interpretación economicista del ser humano mediante la cual pretendía explicar las leyes del comportamiento social:

Cada individuo en particular pone todo su cuidado en buscar el medio más oportuno de emplear con mayor ventaja el capital del que puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad en común: pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclinan a preferir, sin premeditación suya, el empleo más útil a la sociedad como tal.<sup>9</sup>

El método inductivo, que partía del análisis del individuo para llegar a la sociedad, se basaba en un hipotético comportamiento racional económico.

Ante el temor que despertaba el absolutismo y la aparente claridad de la argumentación económica de los actos humanos, la idea de la sociedad como organización política dejaba paso a una sociedad como organización económica: los ciudadanos pasaban a ser clientes. El orden y la posibilidad de coacción debían dejar su lugar a la espontaneidad que todo lo ordenaría.

La brecha entre política y economía se marcaba, y al mismo tiempo la teoría política perdía la posibilidad de interpretar a la sociedad. Entre tanto, los economistas clásicos del siglo XVIII, como Adam Smith o David Ricardo, se dedicaban a analizar comportamientos económicos: la división del trabajo, la organización de la producción, la riqueza, el comercio internacional, etcétera. Como señala Sheldon Wolin, el paso estaba dado. La sociedad podía ser interpretada a la luz de los conocimientos y comportamientos económicos. Las leyes del mercado eran leyes naturales que no podían ser avasalladas por las construcciones humanas.

Esta distinción entre público y privado liderada por Locke produjo en realidad una diferencia en la interpretación de la naturaleza humana en los economistas clásicos. De la imagen de un hombre naturalmente libre se pasó a la concepción de un hombre naturalmente económico. El individuo interpretado por los economistas clásicos perdió la libertad que había obtenido de la mano de Locke para ser esposado a la mano invisible de Adam Smith.

La defensa a ultranza del mercado encontró sus primeros defensores en los economistas del siglo XVIII; del absolutismo político se pasó a la cons-

<sup>9</sup> Smith, Adam: *La riqueza de las naciones*. Hyspamérica, Buenos Aires. 1983.

trucción intelectual  
se harán esperar,  
les de esta corrient

## 2 La relación

Como paso pr  
terística de no os  
pecto Gustavo Ca

Lo que ocurre e  
nos) uno de los  
ta de la espaci  
mente por eso,  
tras técnicas de

Tener en clar  
analizar estos fen  
cesidad de un an  
miento cabal a u  
análisis observac  
construcciones te  
Por lo tanto, iden  
brir los tipos de r

Agulla nos d  
gualdades"; esta  
der, ya que el pod  
ca y particularid  
Bobbio anali

Estas clases de  
co. El primero  
llos que no los  
la ejecución de  
cia que las ide  
por una person  
mientos, tiene  
basa en la pos  
sica (...) es el

<sup>10</sup> Caponi, Gusta  
minarios de Teorías y  
de la Universidad Na

trucción intelectual de un absolutismo económico. Las corrientes críticas no se harán esperar, pero muchas de ellas se convertirán en detractoras parciales de esta corriente economicista.

## 2 La relación Estado y mercado: una perspectiva teórica

Como paso previo al abordaje del tema, es conveniente recordar la característica de no ostensibilidad de los entes del Estado y del mercado. Al respecto Gustavo Caponi nos dice:

Lo que ocurre es que estas entidades teóricas no ostensibles escapan a (por lo menos) uno de los parámetros válidos para todo objeto empíricamente posible, se trata de la espacialidad. (...) no ocupan ninguna posición espacial y por eso, simplemente por eso, no son "señalables". Y no adelanta nada que perfeccionemos nuestras técnicas de señalización, es que no hay absolutamente nada que señalar.<sup>10</sup>

Tener en claro esta característica del Estado y el mercado nos permite analizar estos fenómenos sin incurrir en una engañosa fabulización. La necesidad de un análisis teórico es lo único que puede permitirnos un acercamiento cabal a un ente abstracto, sobre el cual nunca se podrá aplicar un análisis observacional. Ni el Estado ni el mercado poseen vida propia, son construcciones teóricas que tipologizan una relación social, *son instituciones*. Por lo tanto, identificar las características de ambos entes presupone descubrir los tipos de relación existentes en los mismos.

Agulla nos dice que "toda sociedad es un conjunto de diferencias y desigualdades"; esta relación social entre desiguales conlleva una relación de poder, ya que el poder es una relación social entre desiguales, cuya característica y particularidad se halla dada por el tipo de desigualdad social existente.

Bobbio analiza tres diferentes formas de poder:

Estas clases de poder son: el poder económico, el poder ideológico y el poder político. El primero es el que utiliza la posesión de ciertos bienes (...) para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta, que consiste principalmente en la ejecución de cierto tipo de trabajo. (...) El poder ideológico se basa en la influencia que las ideas formuladas de cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados. (...) En fin, el poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (...) es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra. Las tres for-

<sup>10</sup> Caponi, Gustavo: "El derecho de ser agnóstico", texto de apoyo para estudiantes de los Seminarios de Teorías y Metodologías de la Investigación del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, 1991, pág. 3.

mas de poder instituyen y mantienen una sociedad de desiguales, es decir dividida entre ricos y pobres según el primero, entre conocedores e ignorantes según el segundo, entre fuertes y débiles según el tercero.<sup>11</sup>

Bobbio nos señala aquí el poder enmarcado en la diferenciación de tres ámbitos particulares en los cuales las relaciones de poder se desenvuelven. El objetivo de este capítulo es aportar elementos para el análisis de las relaciones entre estos ámbitos de poder, principalmente del poder político y del poder económico, a través de sus instituciones del Estado y del mercado.

Recordando la característica de no ostensibilidad de dichos entes, debemos imaginarlos como ámbitos en los cuales se desarrollan relaciones sociales de poder, que responden a dinámicas propias y a éticas diferentes. Dentro de cada uno de ellos las reglas de juego se encuentran preestablecidas, así como la forma de asignación de las cuotas de poder respectivas.

Estado y mercado funcionan como instituciones que encapsulan los comportamientos de los individuos dentro de las relaciones de poder político y económico. Estos encapsulamientos tienen como objeto optimizar los beneficios de la convivencia social, en sus respectivos contextos, los cuales, a pesar de los intentos diferenciadores, demuestran su profunda imbricación.

Uno de los más graves errores en que puede incurrir la ciencia política es quizás el de abordar estos fenómenos de modo independiente. Necesariamente estaríamos reduciendo la realidad política, sea a un análisis economista propio de los economistas clásicos —que parte de la concepción del hombre como un *homo oeconomicus*—, sea a un análisis juricista que ignora las complejidades de las relaciones sociales, reduciéndolas a un mero ordenamiento normativo. El sociólogo Max Weber nos señala:

El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima.<sup>12</sup>

Pero al mismo tiempo, en relación con la vinculación entre Estado y economía, nos recuerda:

La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en competencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto: "Política" en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, pág. 1216.

<sup>12</sup> Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. 1057.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 1047.

El capitalismo  
garantice la posibil  
de que la transac  
las contraprestaci  
de su capacidad  
cionada no es la u  
nómico surgieron

Los intentos p  
tre la estructura  
pias de la simplifi

(...) la imagen d  
te descriptivo q  
económico, no s  
ción de la realid  
la larga se ha r

En el otro ex  
ubican las tenden  
otro. Están los qu  
tico con criterios  
rísticas de los act  
transacción optim  
mica, al definir ar  
la soberbia autori  
rrectamente.

Frecuentemen  
se ha presentado  
gunda, a partir de  
que la forma de o  
burgueses se dan  
dades y sus intere

Esta situació  
política y economí  
pérdidas de poder  
ta relación como d  
burguesa sería in

En el marco c

<sup>14</sup> Poulantzas, Nic

<sup>15</sup> Bekerman, Ger



El capitalismo depende de un ordenamiento con poder coactivo que le garantice la posibilidad de efectuar transacciones económicas. La posibilidad de que la transacción se realice depende de la garantía del cumplimiento en las contraprestaciones. El Estado moderno, a través de su aparato jurídico y de su capacidad de coacción y uso de la fuerza, cumple esta tarea. La mencionada no es la única función del Estado, sino que los ámbitos político y económico surgieron vinculados desde sus inicios a través de sus instituciones.

Los intentos por diferenciar espacios públicos y espacios privados, o entre la estructura y la superestructura, nos han llevado a adquisiciones propias de la simplificación. Así lo afirma Poulantzas:

(...) la imagen constructivista de la base y de la superestructura, de uso puramente descriptivo que permite visualizar de alguna manera el papel determinante de lo económico, no sólo no puede conducir a una representación correcta de la articulación de la realidad social y, por consiguiente, de ese papel determinante, sino que a la larga se ha revelado desastrosa en más de un aspecto.<sup>14</sup>

En el otro extremo pero con las mismas consecuencias negativas, se ubican las tendencias que pretenden la absorción de uno de los campos por otro. Están los que pregonan la necesidad de organizar el ámbito de lo político con criterios estrictamente económicos, brutalizando todas las características de los actos culturales, religiosos, ideológicos o simbólicos como fría transacción optimizadora. Y están los que pretenden la planificación económica, al definir arbitrariamente el "justo" comportamiento del mercado, con la soberbia autoritaria de creer descubrir dicha justicia y administrarla correctamente.

Frecuentemente, al plantearse la interrelación entre política y economía se ha presentado una situación de sometimiento de la primera frente a la segunda, a partir del planteo de Karl Marx, para quien el Estado "no es más que la forma de organización, tanto hacia dentro como hacia fuera, que los burgueses se dan necesariamente para garantizar mutuamente sus propiedades y sus intereses<sup>15</sup>".

Esta situación de inferioridad en cuanto a las relaciones de poder entre política y economía presenta una faz importante si apunta a desenmascarar pérdidas de poder del Estado frente al mercado. Sin embargo, considerar esta relación como de superioridad natural o como construcción de dominación burguesa sería incurrir en un error.

En el marco de las relaciones entre política y economía, la primera se

<sup>14</sup> Poulantzas, Nicos: *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1980, pág. 11.

<sup>15</sup> Bekerman, Gerard: *Vocabulario básico del marxismo*, Crítica, Barcelona, 1983, pág. 106.

encuentra frecuentemente sometida a los vaivenes y designios de la segunda. No obstante, esto debería ser analizado a la luz de las fallas en el manejo del poder estatal para la superación de crisis, y no como una característica permanente de sujeción de uno hacia otro. Es importante no confundir al Estado como instrumento de dominación de la burguesía —y por lo tanto sometido absolutamente a la dinámica capitalista— con el Estado como organización global de la sociedad en cuyo seno se producen los conflictos entre grupos.

Poulantzas sostiene que al interpretar al Estado como “factor de cohesión de la unidad de una formación, es también la estructura en la que se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación<sup>16</sup>”. Aquí es importante detenernos un instante. Una de las diferencias más importantes entre el Estado y el mercado es la interdependencia respecto de conflictos extraeconómicos que presenta el segundo, a diferencia de lo que señala Poulantzas respecto del primero como estructura en la que se condensan las contradicciones de la sociedad. Pero una interesante pregunta apuntaría a determinar qué es lo que entra en conflicto, o bien, cuáles son las contradicciones que se entrecruzan en la estructura del Estado.

Es imprescindible, para nosotros, presentar las contradicciones entre política y economía desde una perspectiva concerniente a la dinámica de la acción como ordenamiento racional y a la ética como guía de conducta. La “dinámica de la acción” supone la existencia de la característica de racionalidad que presenta una acción determinada. La dinámica sería considerada como el sentido mentado de la acción social en Weber, cuando nos recuerda que la misma es “una acción en donde el sentido mentado por su sujeto está referido a la conducta de otros, orientándose ésta en su desarrollo<sup>17</sup>”. La dinámica refleja por tanto el lineamiento general que debe alcanzar una acción en un ámbito determinado, es decir, qué es lo que se está esperando por parte de los otros actores. La ética actúa como parte que orienta esta acción mentada en cuanto arreglo a valores. Podemos afirmar que la ética constituye el motivo por el cual la acción mentada encuentra una justificación frente al actor mismo y lo legitima frente a los otros sujetos interactuantes.

En el ámbito de la economía, la dinámica que encontramos podríamos definirla como *pragmática*, ya que frente a una situación determinada el actor económico guiado por la misma tratará de obtener el mayor provecho posible. La ética económica será definida como *ética de mercado*. Esta supone

<sup>16</sup> Poulantzas, Nicos: *op. cit.*, pág. 44.

<sup>17</sup> Weber, Max: *op. cit.*, pág. 5.

un tipo de comp  
viduales dentro  
económico.

En el ámbito  
con el concepto  
vos a alcanzar a  
bilidad de gener  
parte, será una  
neficien al conju  
pacidad de gene

A nuestro e  
entre el Estado  
en cuanto a las  
ciales de sus re  
flictivas relacio  
de la existencia  
debemos procur  
tradicciones.

Frecuentem  
ximización, trata  
nere normas que  
necesariamente  
moción industria

La contradi  
cuentra al mism  
propio desarrollo  
tando al conjun  
mentando benef  
tan la maximiza  
el desarrollo de

A partir de  
dad que genera  
te en lo que ha  
los defina, es ne  
mites de los án  
siones?

El concepto  
entes interrelac  
ciedad cuyo Est  
nos referimos a  
son, siguiendo a

un tipo de comportamiento orientado a la maximización de beneficios individuales dentro del respeto a un marco normativo que permita el cálculo económico.

En el ámbito de la política, la dinámica que le da vida será considerada con el concepto de *realista*. En este caso el accionar político establece objetivos a alcanzar a partir de una *situación determinada*, contando con la posibilidad de generar o modificar normas que alteren la misma. La ética, por su parte, será una *ética pública*, que persigue la adopción de decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad, apelando para ello a la mencionada capacidad de generar o modificar normas.

A nuestro entender las principales contradicciones que se producen entre el Estado y el mercado responden a las características diferentes en cuanto a las dinámicas y éticas que ordenan y guían las acciones sociales de sus respectivos actores. No se trata, pues, de justificar las conflictivas relaciones entre Estado y mercado mediante la argumentación de la existencia de una naturaleza contradictoria entre ambos, sino que debemos procurar una explicación en torno de los motivos de dichas contradicciones.

Frecuentemente los actores económicos, motivados por su ética de maximización, tratan de presionar sobre el Estado para que éste modifique o genere normas que les permitan obtener mayores ganancias. Este hecho no es necesariamente conflictivo para la sociedad, como no lo son las leyes de promoción industrial o de incentivo a la producción.

La contradicción se da en el momento en el cual el Estado, que se encuentra al mismo tiempo condicionado por el éxito del capitalismo para su propio desarrollo, interviene en la generación o modificación de normas afectando al conjunto de la sociedad. Del mismo modo, cuando el Estado, argumentando beneficios para la comunidad, genera o modifica normas que afectan la maximización de utilidades, genera contradicciones, ya que perturba el desarrollo de la economía.

A partir del descubrimiento de dicha contradicción y de la conflictividad que genera la incursión de un concepto en el otro, fundamentalmente en lo que hace a la necesidad de construir un aparato conceptual que los defina, es necesario formularnos algunas preguntas: ¿cuáles son los límites de los ámbitos de validez? ¿Porqué se producen las mutuas incursiones?

El concepto de sociedad del cual partimos presupone la existencia de dos entes interrelacionados como son el Estado y el mercado. Es un tipo de sociedad cuyo Estado reconoce la existencia de un mercado; en otras palabras, nos referimos a un Estado capitalista. Los principios de este tipo de Estado son, siguiendo a Jasay:

1) que la propiedad "es" y no es una cuestión de "debe", 2) que el bien de las partes contratantes no es un fundamento admisible para interferir en sus contratos y que el bien de terceros sólo lo es excepcionalmente y 3) que pedir al Estado que haga cosas agradables para el ciudadano aumenta considerablemente la probabilidad de que el Estado pida al ciudadano que haga cosas desagradables.<sup>18</sup>

Este último elemento es considerado vital en cuanto al límite y alcance del poder estatal por parte de una sociedad capitalista.

La definición del mercado puede comenzar a esbozarse a partir de la cita de uno de sus más célebres mentores, Ludwig von Mises:

La economía de mercado es un sistema social de división del trabajo basado en la propiedad privada de los medios de producción. Cada uno dentro de tal orden, actúa según su propio interés le aconseja, todos sin embargo, satisfacen la necesidad de los demás al atender las propias (...) El sistema hállase gobernado por el mercado. El mercado impulsa las diversas actividades de las gentes por aquellos cauces que mejor permiten satisfacer las necesidades de los demás. La dinámica del mercado funciona sin necesidad de compulsión ni coacción. El Estado, es decir, el aparato social de fuerza y coacción, no interfiere en sus mecánicas, ni interviene en aquellas actividades de los ciudadanos que el propio mercado encauza. El imperio estatal se ejerce sobre las gentes únicamente para prevenir actuaciones que perjudiquen o puedan perturbar el funcionamiento del mercado.<sup>19</sup>

Mises nos presenta una definición de mercado en la cual el papel del Estado se reduce a simple guardián de su correcto funcionamiento en contra de potenciales detractores. Esta idea del Estado mínimo, que niega toda posibilidad de incursión por parte de éste sobre los ámbitos de validez del mercado, nos presenta la idea de que las contradicciones surgen cuando se impulsa la planificación estatal de la economía, acción que imposibilita el cálculo económico y sumerge a la sociedad en el caos.

La perspectiva marxista, en su visión ortodoxa, considera que las crisis y contradicciones sociales se producen porque el aparato estatal se encuentra dominado por una clase específica que controla los medios de producción y que, consiguientemente, el mercado es un orden injusto instaurado para someter a una mayoría a los intereses de una minoría. Este Estado controlado por los propietarios de los medios de producción es presentado por Göran Therborn de la siguiente manera:

Un aparato de Estado opera simultáneamente como expresión de dominación de clase (es decir, como una determinada forma de división clasista del trabajo dentro de la sociedad) y como ejecutor de las tareas sociales de suprema promulgación de

<sup>18</sup> Jasay, Anthony. *El Estado*, Alianza, Madrid, 1993, pág. 79.

<sup>19</sup> Mises, Ludwig von: *La acción humana*, Unión, Madrid, 1980, pág. 397.

normas, y e  
dos aspect  
das implic  
ción de dic  
queremos d  
sobre la (re  
tador don

Estas dos  
planteos.

La visión  
der que se pro  
para los análisis  
cado a través  
precisamente  
na) miseana l  
miento del me

No existe a  
categorías p  
guir y separ

En el pensa

Ante todo c  
entes colect  
cuyas actua

Vemos qu  
ria de dos ele  
de la orientac  
ser explicado p  
cativo lo que n  
sa "acción hun  
rias para la co  
Sir Karl R  
ses, en la cual  
perfectamente

<sup>2</sup> Therborn,

<sup>3</sup> *Ibid*, pág.

<sup>4</sup> Mises, Lud

<sup>5</sup> Mises, Lud

normas, y de aplicación, judicación, cumplimiento y defensa de dichas normas. Los dos aspectos constituyen una unidad especial. La ejecución de las tareas mencionadas implica dominación de clase y la dominación política de clase supone la ejecución de dichas tareas.<sup>20</sup> (...) Cuando afirmamos que una clase tiene el poder, lo que queremos decir es que lo que se hace a través del Estado incide de manera positiva sobre la (re)producción del modo de producción del que la clase en cuestión es el portador dominante.<sup>21</sup>

Estas dos visiones contrapuestas tienen en común la ingenuidad de sus planteos.

La visión liberal ortodoxa de Mises ignora las múltiples relaciones de poder que se producen en el ámbito del mercado, abusando del *ceteris paribus* para los análisis económicos. Mises argumentará el funcionamiento del mercado a través de su consideración sobre los móviles de la acción humana. Es precisamente la "praxeología" (entendida como la ciencia de la acción humana) miseana la semilla del error de sus conclusiones acerca del comportamiento del mercado. Así Mises sostiene:

No existe actuación alguna en la que no concurren plenamente y perfectamente las categorías praxeológicas. Es impensable un actuar en el cual no sea posible distinguir y separar netamente medios y fines o costos y rendimientos.<sup>22</sup>

En el pensamiento de este autor todo acto es individual, así sostiene que:

Ante todo conviene advertir que la acción es obra siempre de seres individuales. Los entes colectivos operan, ineludiblemente, por mediación de uno o varios individuos, cuyas actuaciones atribúyense a la colectividad de modo inmediato.<sup>23</sup>

Vemos que Mises se basa en un análisis que privilegia la relación binaria de dos elementos primordiales, el costo y el beneficio, como constitutiva de la orientación de la acción. De este modo cualquier acto humano puede ser explicado praxeológicamente, y es precisamente este absolutismo explicativo lo que nos lleva a descartar su andamiaje conceptual. En términos de su "acción humana" descartamos aquellos supuestos epistemológicos necesarios para la comprensión de dicha acción.

Sir Karl Raymund Popper nos diría al respecto que la praxeología de Mises, en la cual "no existe actuación alguna en la que no concurren plena y perfectamente las categorías praxeológicas", adolece de falseadores poten-

<sup>20</sup> Therborn, Göran: *¿Cómo domina la clase dominante?*, Siglo XXI, México, 1989, pág. 47.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 171.

<sup>22</sup> Mises, Ludwig von: *op. cit.*, pág. 76.

<sup>23</sup> Mises, Ludwig von: *op. cit.*, pág. 79.

ciales y, por lo tanto, es un conocimiento pseudocientífico. Abordar el comportamiento de la sociedad y del mercado desde la perspectiva de Mises nos puede conducir a conclusiones tan ingenuas como su forma de análisis de la acción humana.

En la misma ingenuidad, aunque expresada de diferente manera, caen las visiones marxistas ortodoxas. Esta suposición de que el Estado constituye una institución de dominación y explotación guiada por y al servicio de una clase específica propietaria de los medios de producción manifiesta superficialidad en lo que respecta a la organización política de la sociedad. El mismo Hugues Portelli, interpretando el pensamiento de Antonio Gramsci, sostiene:

No existe sistema social donde el consenso sirva de única base de la hegemonía ni Estado donde un mismo grupo social pueda mantener duraderamente su dominación sobre la base de la pura coerción.<sup>24</sup>

Reducir y simplificar los hechos sociales es una particularidad que la ciencia política contemporánea está abandonando en pro de una mejor comprensión de los mismos. Tratando de ser fieles a esto pero asumiendo la dificultad de la tarea, trataremos ahora de abordar las relaciones entre Estado y mercado a través de una lectura hermenéutica de los textos y de la realidad, en un intento por aportar, al menos, un tema de debate.

### 3 Estado y mercado: las etapas de una relación

Esa palabra "incertidumbre", puede valer muy bien para caracterizar a la economía misma en los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial. En cierto sentido la teoría económica había sido extrañamente inmune al cataclismo; sus doctrinas centrales, por lo menos tal como se enseñaron a generaciones de estudiantes, eran equivalentes a como habían sido durante algunas décadas. Pero en otro sentido, entró en el mundo de la posguerra duramente golpeada y machacada, pues ahora se ponía en tela de juicio, en todas partes y en todos los momentos, su relación con el mundo de la realidad y con los apremiantes problemas del momento. Seguían los refinamientos de la estructura teórica; pero el abismo entre esa estructura y las preocupaciones diarias del público, de los estadistas y hasta de un número cada vez mayor de economistas, se ensanchó dramáticamente.<sup>25</sup>

De este modo Eric Roll da cuenta de la crisis experimentada por el paradigma de la economía clásica instaurado a fines del siglo XVIII, la cual va a manifestarse directamente en la crisis de 1929-1930.

<sup>24</sup> Portelli, Hugues: *Gramsci y el bloque histórico*, Siglo XXI, México, 1987, pág. 30.

<sup>25</sup> Roll, Eric: *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. 446.

La idea  
conveniente  
no invisible  
su conjunto.  
la disminuci  
tos que refl  
mercado.

Si el me  
der estatal a  
río de entr  
el surgimien  
participación

El más i  
mentar dicha  
vidió aguas e  
pulsaban la p  
vindicaban la  
reflejan en u

La cuestió  
nónico y p  
el que pod  
aunque re  
te y su exp

En este p  
dores del *wel*  
el mercado. L  
te a sus disti  
la economía a  
de las relacio  
obrero por pa  
to de las rela  
de producción  
clase oprimid  
constituida p  
ser una filoso  
ma principal.

Los segui

<sup>26</sup> Crouch, C  
Seguridad Social.

La idea de mercado sostenida por Adam Smith daba paso a múltiples inconvenientes en el análisis de la realidad concreta. Era indudable que la mano invisible no era capaz de sostener de forma equilibrada a una sociedad en su conjunto. Las tasas de desempleo, la caída de las inversiones bursátiles y la disminución de los niveles de vida constituyen sólo algunos de los elementos que reflejan los obstáculos de muy difícil superación para la dinámica del mercado.

Si el mercado había logrado hacer valer su autonomía respecto del poder estatal a lo largo de casi un siglo y medio, la realidad vigente en el período de entreguerras perturbaba la armonía de su justificación e impulsaba el surgimiento de los economistas del bienestar, quienes pregonaban una participación decidida del Estado para corregir las fallas en la economía.

El más importante de los economistas que sostenían la necesidad de aumentar dicha participación fue John Maynard Keynes, cuyo pensamiento dividió aguas en las corrientes intelectuales de la economía entre quienes impulsaban la participación del Estado en el ámbito del mercado y quienes reivindicaban la autonomía de este último. Los valores políticos de Keynes se reflejan en una cita del texto de Crouch:

La cuestión es, en 1939, si estamos preparados para salir del *laissez-faire* decimonónico y pasar a una era de socialismo liberal, por la cual entiendo un sistema en el que podamos actuar como una comunidad organizada para objetivos comunes (...) aunque respetando y protegiendo al individuo, su libertad de elección, su fe, su mente y su expresión, su empresa y su propiedad.<sup>26</sup>

En este punto es importante distinguir entre los economistas y pensadores del *welfare* y los marxistas en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado. Los marxistas, aunque en este concepto englobemos brutalmente a sus distintas corrientes, propugnaban una participación del Estado en la economía a los efectos de utilizar el poder político en la desarticulación de las relaciones capitalistas de dominación. Si la explotación de la clase obrera por parte de la burguesía se asentaba en determinado ordenamiento de las relaciones sociales de producción, el desmantelamiento del modo de producción capitalista era la llave y abría las puertas a la libertad de la clase oprimida. Indudablemente la columna vertebral del marxismo está constituida por obras de índole politológica. Si la filosofía marxista debía ser una filosofía de la acción, la política no podía dejar de constituir su arma principal.

Los seguidores de Keynes, por su parte, pretendían corregir fallas en la

<sup>26</sup> Crouch, Colin: *Estado y economía en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, pág. 69.

mecánica del mercado con la intención de mejorar el funcionamiento del capitalismo. El papel del Estado desde esta perspectiva no es desarticular la economía sino optimizar su funcionamiento. El principal problema para Keynes y los economistas del *welfare* durante la crisis de 1930 fue el desempleo. El paro obrero había crecido en los países industrializados europeos y en los Estados Unidos hasta cifras alarmantes. A modo de ejemplo, en 1931 el número total de desocupados en los Estados Unidos era de 8 millones; en 1932 los salarios nominales eran un 60% inferiores a los de 1929 en Alemania, en tanto que las cifras de desempleados habían subido alarmantemente desde 1.862.000 en 1928 a 6.042.000 en 1932. La teoría clásica había esgrimido una explicación acerca de este fenómeno que argumentaba que "la desocupación es la consecuencia de salarios excesivos en relación al rendimiento del trabajo", mientras que para Keynes "tiene un origen totalmente distinto. Es la insuficiencia de la demanda colectiva la que provoca la desocupación. Y esta insuficiencia se debe al ahorro"<sup>27</sup>.

En este contexto es la figura del Estado la que debe velar por el bienestar de sus ciudadanos, haciendo evidente el surgimiento dentro del ámbito de la economía de una corriente de pensamiento que destaca la necesidad de una mayor participación de aquél. Así, continuando con esta línea argumentativa, se entendía que, si la crisis era una crisis de demanda, nadie mejor que el Estado para inducir a su reactivación.

Cuando la demanda es insuficiente, el sistema económico se ve forzado a contraer la producción. En cambio, cuando la demanda crece al aumentar las inversiones de capital, se van absorbiendo los desocupados hasta aproximarse al nivel óptimo de la plena ocupación.<sup>28</sup>

La creación de puestos de trabajo no sólo solucionaría los problemas de la desocupación sino que introduciría dinero en el mercado para la reactivación económica. Los nuevos trabajadores incorporados al sistema se convertirían al mismo tiempo en nuevos consumidores que demandarían bienes, acelerando el desarrollo económico. Pero, ¿quién será el empleador de estos nuevos trabajadores? La responsabilidad cae en manos del Estado. El círculo se cierra a partir de la intervención del Estado en el mercado, funcionando como motor del desarrollo económico y garantizando el bienestar de los ciudadanos. Ahora bien, ¿de dónde saca el Estado los recursos para pagar los sueldos de los nuevos trabajadores?

Es necesario aclarar en este punto que, durante la crisis del 30, la situación generada de recesión impedía al Estado hacerle frente a partir de la uti-

<sup>27</sup> Prebisch, Raúl: *Introducción a Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 11.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 20.

lización de  
ba con una  
bien genera  
nesiano, a t  
Los éxi  
Estados U  
tado de bien

#### 4 El Estado de una n

La figura  
necesario pa  
rrentizaba tan  
ciudadanos. A  
tos políticos,  
zar, además d  
salud y educa

El Estado  
partir del Nev  
lítica principa  
imperialismo  
mitad de Euro  
de Marx y En  
ras a una revo  
do de posguerra  
cruda realidad  
deseaban cons  
construcción d  
norteamericana  
de dólares con

Frente al t  
forzar no sólo s  
nes políticas. L  
nocería límites  
do en las democ  
participación ci  
condiciones que

A nuestro e  
contexto de la g  
justifique su ver



lización de fondos genuinos de recaudación tributaria. Pero el Estado contaba con una herramienta fundamental: apelar a la emisión monetaria que, si bien generaría inflación, podría ser equilibrada, según el pensamiento keynesiano, a través del crecimiento económico.

Los éxitos iniciales de la política del New Deal de Roosevelt en los Estados Unidos parecían dar razones claras para que los impulsores del Estado de bienestar se esforzaran por ampliar sus horizontes.

#### 4 El Estado de bienestar y la institucionalización de una relación: esplendor y crisis

La figura del Estado como institución encargada de mantener el orden necesario para el desarrollo de una sociedad ampliaba sus fronteras y así garantizaba también los medios necesarios para el transcurrir de la vida de sus ciudadanos. A los argumentos económicos esgrimidos se sumaban argumentos políticos, en torno de las necesidades que el Estado tenía para garantizar, además de la seguridad, la administración de justicia, ingresos mínimos, salud y educación que permitieran un desarrollo social armónico.

El Estado de bienestar, si bien surge como tema de discusión mundial a partir del New Deal y el *Informe Beveridge* de 1942, adquiere relevancia política principalmente en la segunda posguerra mundial ante el fenómeno del imperialismo soviético. Hacia 1945 la URSS había extendido su dominio a la mitad de Europa. Los postulados de su ideología basada en el pensamiento de Marx y Engels enfrentaban al capitalismo, instigando a las clases obreras a una revolución en contra de las democracias occidentales. En un mundo de posguerra en el cual la destrucción y la miseria eran parte de la más cruda realidad, los países capitalistas debían iniciar algún tipo de política si deseaban conservar sus sistemas. El Plan Marshall contribuye tanto a la reconstrucción de las economías europeas como al desarrollo de la economía norteamericana fundamentalmente, a partir de la política de "consignación de dólares con implicación de importaciones".

Frente al totalitarismo soviético, las democracias occidentales debían reforzar no sólo sus economías sino también la autenticidad de sus instituciones políticas. La gesta democrática tenía un punto de expansión que no conocería límites y terminaría por imponerse en la década de los 90. El Estado en las democracias occidentales pasa a ocupar el papel de garante de la participación ciudadana, legitimando su función a través del desarrollo de condiciones que garantizan a todos por igual un acceso a la misma.

A nuestro entender es interesante analizar el Estado de bienestar en el contexto de la guerra fría para así poder aportar un elemento adicional que justifique su vertiginoso auge luego de 1945.

Usualmente se define al Estado de bienestar con el adjetivo de "keynesiano", lo que responde a la influencia que las políticas diseñadas por Keynes tuvieron en el sustento fiscal del mismo. Suponer que su nacimiento se produce luego de la depresión de 1929-1930 sería incurrir en el mismo error que afirma que la democracia surge en 1990. No es cuestión de considerar los fenómenos a partir de su auge, sino analizar sus antecedentes para comprender su desarrollo.

Si bien no es el objetivo del presente trabajo un estudio en torno del Estado de bienestar, debemos recordar que sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX. Así, Dinamarca sancionó, a través de un acuerdo entre conservadores y liberales, su Ley de Pensiones en 1891, a lo que siguió el programa de desempleo en 1907. En tanto Alemania, de la mano de Bismark, introducía los programas de salud en 1883, de seguros de accidentes en 1871 y de pensiones en 1889. Francia, por su parte, presentaba las políticas y sancionaba los programas de desempleo en 1905 y de pensiones en 1895, por sólo mencionar algunos de los países europeos<sup>29</sup>. Si existe algún elemento para distinguir estos antecedentes del *Welfare State* del posterior modelo keynesiano, éste deberá centrarse sobre las formas de financiación de los mismos. Aquéllos obtenían los recursos para el asistencialismo directamente de forma tributaria, en tanto que el modelo keynesiano apelaba al gasto público y a la emisión monetaria.

El Estado de bienestar surge, como lo señala Goodin, con el objetivo de corregir el juego de las fuerzas del mercado, no para suplantar o reemplazar al mercado mismo.

El capitalismo había experimentado duras críticas como sistema económico, principalmente desde el marxismo. Sus detractores lo acusaban de injusto ya que basaba su dinámica en una relación de explotación por parte de los propietarios hacia los trabajadores, de la burguesía sobre el proletariado. Al mismo tiempo, la democracia como sistema político era atacada desde los regímenes fascista y nacionalsocialista, como una forma de dominación encubierta detrás de una fachada igualitarista absolutamente falsa. Luego de la Segunda Guerra Mundial, si bien las potencias fascistas y el nacionalsocialismo habían sido derrotados y sus ideologías desacreditadas, las democracias capitalistas debieron emprender nuevos programas frente al conflicto con la URSS, que había dejado de ser exclusivamente ideológico para incorporar el factor político. Detrás de las políticas del *welfare* se presenta el intento de los Estados democráticos de contener los posibles desórdenes sociales que pudieran servir como receptáculo de las propuestas reformistas del poder soviético.

<sup>29</sup> Para profundizar los orígenes del Estado de bienestar, véanse, entre otros: Baldwin, Peter: *La política de solidaridad social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992; Esping-Andersen, Gosta: *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnanim, Valencia, 1993; Pierson, Cristopher: *Beyond the Welfare State?*, Penn State Press, 1991.

Los Est.  
gitimando s

El períod  
rápidas r  
universal  
mentar d  
cobertura  
amplia ba  
social, y

Estos tre  
bienestar que  
cial, como se

INDICE DE COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL

120  
110  
100  
90  
80  
70  
60  
50  
40  
30  
20  
10  
0

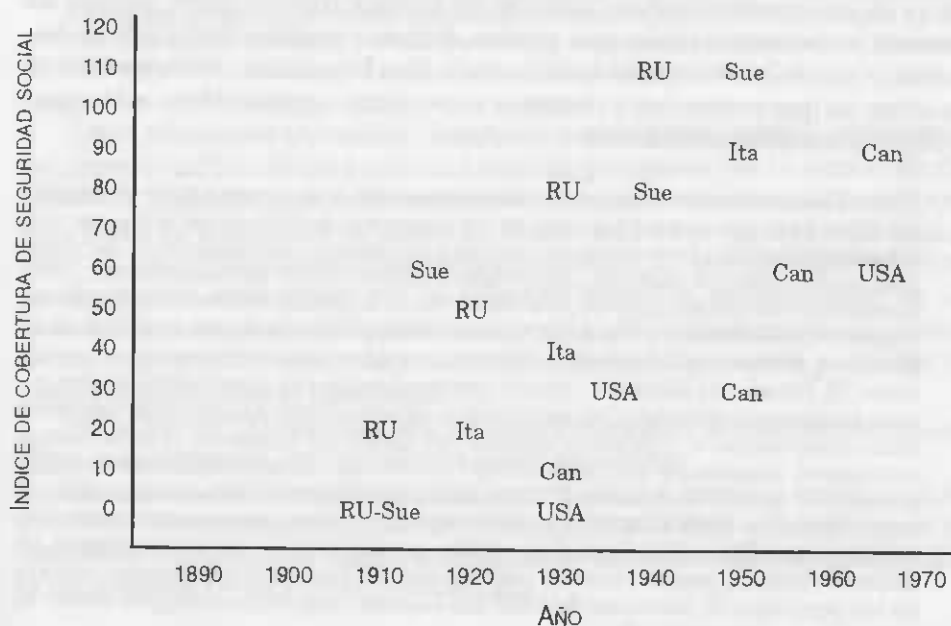
REFERENCIAS: RU  
Estados Unidos.  
FUENTE: Elaboración  
*Welfare State in*

<sup>30</sup> Pierson, Cn

Los Estados democráticos salían al ruedo de la contienda Este-Oeste legitimando sus sistemas a través de programas de asistencia.

El período entre 1945 y la mitad de los setenta es visto como la introducción (1) de rápidas reformas iniciales para crear un Estado de bienestar mucho más amplio y universal basado en la idea de participación ciudadana, (2) el compromiso de incrementar directamente los recursos a través de la amplia expansión de beneficios y cobertura dentro de este extendido sistema, (3) una política consensuada de muy amplia base en favor de una economía mixta y un sistema extendido de seguridad social, y (4) los sucesivos compromisos de crecimiento económico y pleno empleo.<sup>30</sup>

Estos treinta años caracterizados como la "Edad de Oro" del Estado de bienestar quedan plasmados en el crecimiento de los índices de cobertura social, como se muestra en el siguiente cuadro.



REFERENCIAS: RU = Reino Unido, Sue = Suecia, Ita = Italia, Can = Canadá, USA = Estados Unidos.

FUENTE: Elaborado sobre datos de Flora y Heidenheimer: *The Development of the Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, Londres, 1981.

<sup>30</sup> Pierson, Cristopher: *op. cit.*, pág. 125.

(...) éstos fueron los años de una rápida expansión en la provisión de bienestar estatal. De este modo, por ejemplo, en Europa occidental en los inicios de los 30, sólo aproximadamente la mitad de la fuerza laboral estaba protegida contra accidentes, enfermedades, invalidez y seguro de vejez. Sin embargo, hacia la mitad de los 70, más del 90% de la fuerza laboral disfrutaba de seguridad desde la pérdida de ingresos hasta vejez, invalidez y enfermedad; más del 80% tenía cobertura contra accidentes y el 60% tenía cobertura contra el desempleo.<sup>31</sup>

Siguiendo a Pierson, este consenso de la posguerra se debió a un acuerdo tanto entre clases como entre partidos políticos.

El auge del Estado de bienestar como institución que legitimaba la relación entre política y economía en las democracias occidentales respondió al contexto de la guerra fría. Los costos de esta relación se harán sentir en los 70, hecho que coincidió con el auge del imperialismo soviético, a través de las guerras localizadas del Tercer Mundo (Argelia, Vietnam, Camboya, Angola, etc.) y de sus manifestaciones políticas en Europa, como el Mayo francés. Es también importante señalar que existen distintos modelos de Estado de bienestar, y que definirlos englobándolos en la idea keynesiana sería incurrir en un error, ya que responden a distintas estructuras organizativas. Al respecto nos explica Esping-Andersen:

El modelo escandinavo se apoyaba casi enteramente en la capacidad de la socialdemocracia para incorporarlas dentro de un nuevo tipo de Estado del bienestar: uno que proporcionaba prestaciones adaptadas a los gustos y expectativas de las clases medias, pero que, sin embargo, conservaba el universalismo de los derechos (...) Por el contrario, los países anglosajones conservaron el modelo residual del Estado del bienestar precisamente porque las nuevas clases medias no fueron atraídas por el Estado en detrimento del mercado. En términos de clase, la consecuencia es el dualismo. El Estado del bienestar atiende principalmente a la clase obrera y a los pobres; los seguros privados y las prestaciones ligadas al tipo de ocupación favorecen a las clases medias (...) El tercer régimen del Estado del bienestar, el de la Europa continental, también ha sido modelado por las nuevas clases medias, pero de forma distinta. El motivo es histórico. Desarrollados por fuerzas políticas conservadoras, estos regímenes institucionalizaron la lealtad de la clase media al mantenimiento de programas de seguridad social separados por ocupaciones, así como también, en último término, a aquellas fuerzas políticas que los establecieron. La gran reforma de las pensiones de Adenauer de 1957 fue diseñada explícitamente para atraer la lealtad de la clase media.<sup>32</sup>

Por este motivo, si bien el calificativo de "keynesiano" impuesto al Estado de bienestar encuentra justificación en la forma de financiamiento de algunos modelos del mismo (factor por el cual entrará en crisis), es a nues-

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 128.

<sup>32</sup> Esping-Andersen, Gota: *op. cit.*, pág. 53-54.

tro entendi  
llo y auge.

Este per  
go más de d  
vas respect  
dicador, la  
mo "estancia

Esa situa  
una fuer  
cia es atr  
oro del d  
tático de  
donando  
circulació  
Estados U  
darse al n  
ra apoyar  
fue una in  
rias prima

Estos ele  
con grandes  
Estado de bie  
gran masa de  
pleo y el sube  
ma de precio  
asalariados, c  
de sus ingres  
bancos comp

En el Ter

terno, que agr  
De esta n  
que nadie des  
tromisión del  
la responsable

En la época  
la nueva ec  
ro poco desp  
río de inf  
controlados

<sup>33</sup> Tamames, I

tro entender incorrecto y simplista para explicar los motivos de su desarrollo y auge.

Este período de auge del paradigma del *Welfare State* se extiende por algo más de dos décadas, hasta que el mercado empieza a dar señales negativas respecto de la participación del Estado en su ámbito, a través de un indicador, la inflación, acompañada por estancamiento, fenómeno conocido como "estanflación".

Esa situación contrasta con los años 30, cuando el estancamiento coincidió con una fuerte deflación, sobre todo a nivel del comercio internacional. Tal discrepancia es atribuible al hecho de que a partir de 1971 desapareció la convertibilidad oro del dólar. Se perdió el último vestigio, ya más ficticio que real, del encaje metálico de la moneda. A veces se olvida que en los años 30, en muchos países abandonando el patrón oro, aún se mantenía, sin embargo, el encaje metálico para la circulación financiera. En 1971, se abandonó ya el último engarce, al declarar los Estados Unidos la inconvertibilidad oro del dólar. Desde entonces, ya pudo inundarse al mundo de dólares, tanto para financiar la guerra de Vietnam, como para apoyar el desarrollo de las empresas transnacionales. La consecuencia de ello fue una inflación brutal a nivel mundial, y una carrera de precios en las materias primas.<sup>33</sup>

Estos elementos que señala Tamames a nivel internacional confluyeron con grandes déficit fiscales a nivel nacional, generados por la expansión del Estado de bienestar, que debía sostener tanto los servicios sociales como una gran masa de empleados públicos. La crisis social se precipitaba. El desempleo y el subempleo reaparecían dramáticamente. El desequilibrio del sistema de precios engendrado por la inflación generaba desesperación en los asalariados, cuyo poder adquisitivo se perdía por la depreciación paulatina de sus ingresos. Recesión, derrumbe de las bolsas de valores y quiebra de bancos completaban el panorama.

En el Tercer Mundo aparecía un nuevo elemento, el endeudamiento externo, que agravaba las condiciones antes expuestas.

De esta nueva forma de relación entre Estado y mercado surge un fruto que nadie desea reconocer. Para pensadores como Hayek o Friedman, la intromisión del Estado de manera absoluta en el ámbito del mercado ha sido la responsable de esta caótica situación.

En la época de la rebaja impositiva de 1964, cuando culminaba la aceptación de la nueva economía y de la revolución keynesiana, todo parecía color de rosa, pero poco después el color de rosa se fue destiñendo porque EE.UU. entró en un período de inflación, lo cual a su vez, condujo a una cantidad de experimentos casi controlados que lanzaron a la política monetaria en contra de la política fiscal en

<sup>33</sup> Tamames, Ramón: *Estructura económica internacional*, Alianza, Madrid, 1989, pág. 403.

1966 y 1967, de nuevo en 1968 y otra vez en 1969 y 1970. En todos los casos la política monetaria marchó en dirección contraria con respecto a la política fiscal, y en todos los casos la política monetaria dominó el resultado.<sup>34</sup>

La corriente surgida de la Universidad de Chicago pregonaba que la única forma de controlar la inflación era a través de una restricción de la oferta monetaria hasta el punto en que la misma pudiera ser respaldada con recursos genuinos. La expansión de la oferta por una política arbitraria de la autoridad central depreciaba el valor de la moneda, produciendo una distorsión en el sistema de precios.

La verdad incómoda, aunque incontestable, es que una falsa política crediticia y monetaria, promovida sin apenas interrupción durante todo el período a partir de la última guerra, ha abocado a los sistemas económicos de los países industriales occidentales a una posición altamente inestable, con lo que cualquier acción que se emprenda produce consecuencias muy desagradables. Podemos elegir sólo entre éstas únicas posibilidades:

- Permitir que continúe la inflación declarada a un ritmo creciente hasta provocar la desorganización completa de toda actividad económica.
- Imponer controles de precios y salarios que ocultarán durante algún tiempo los efectos de la inflación, pero que llevarían por último a un sistema dirigista y totalitario.
- Finalmente, acabar de una manera decidida con el incremento de la cantidad de dinero, lo cual nos haría patente enseguida, por medio de la aparición de un fuerte desempleo, todas las malas inversiones del factor trabajo que la inflación de los años pasados ha causado y que las otras dos soluciones aumentarían aun más.<sup>35</sup>

Así nos presenta la cuestión, en su discurso de recepción del Premio Nobel de Economía de 1973, Friedrich Hayek, quien además desarrolla su crítica al intervencionismo estatal en trabajos de índole política, como *Derecho, legislación y libertad* o *Camino de servidumbre*. El pensamiento de Hayek se abocará una y otra vez a luchar contra las posiciones que pregonan la necesidad de que exista un orden construido por el Estado y que éste se extienda al ámbito de la economía. De este modo pasa a constituirse en uno de los pensadores liberales más importantes del siglo XX. Su defensa del mercado estriba en una lucha contra toda construcción de órdenes arbitrarios que atenten contra las libertades humanas. Según Hayek, la defensa de la justicia social emprendida por el Estado de bienestar no es otra cosa que una actitud totalitaria que va contra los principios mismos de la democracia. Recurramos nuevamente a sus propias palabras:

<sup>34</sup> Friedman, Milton: *Moneda y desarrollo económico*, El Ateneo, Buenos Aires, 1979, págs. 4-5.

<sup>35</sup> Hayek, Friedrich A.: *¿Inflación o pleno empleo?*, Diana, México, 1979, págs. 36-37.

La política  
una autorid  
viduos tien  
hacer lo qu  
igualdad de  
da de todo.  
tamente pos  
sión de una  
un gobierno

Es relevan  
Estado y merc  
nunca actúa m

Los fines últ  
Estrictamen  
cos que cond

Por tanto, l  
do tiende a exte  
dificación arbit  
tades individual  
ciedad a un po  
bles y sus canti  
podría, si lo qu  
pretendiese<sup>36</sup>.

La adverte  
vismo, en modo  
lamente se enca

Lejos de prec  
dera fuera de  
cer uso de sus  
mercado no p

Hayek proc  
rantizar el orde  
cracia. Piensa, a

<sup>36</sup> Hayek, Friedr

<sup>37</sup> Hayek, Friedr

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 127

<sup>39</sup> Hayek, Friedr

La política de bienestar, extendida cada vez a sectores más amplios, evidencia que una autoridad cuya finalidad sea conseguir determinados resultados para los individuos tiene que disponer de poderes especialmente arbitrarios para obligarles a hacer lo que se considera necesario al objeto de alcanzar esos objetivos. La plena igualdad de muchos implica la sumisión general a las órdenes de una élite que cuida de todo. Mientras que la igualdad de derechos bajo un gobierno limitado es ciertamente posible, siendo la misma indispensable a la libertad individual, la pretensión de una igualdad en las condiciones materiales sólo puede lograrse a través de un gobierno que disponga de poderes totalitarios.<sup>36</sup>

Es relevante resaltar la importancia que da Hayek a la relación entre Estado y mercado. La misma se sustenta en su convicción de que el hombre nunca actúa motivado por un espíritu económico. De este modo nos dice:

Los fines últimos de las actividades de los seres razonables nunca son económicos. Estrictamente hablando, no hay "móvil económico", sino tan solo factores económicos que condicionan nuestros afanes por otros fines.<sup>37</sup>

Por tanto, la actividad planificadora del Estado en el ámbito del mercado tiende a extenderse rápidamente a otros ámbitos de nuestra vida. La modificación arbitraria de los factores económicos condiciona y limita las libertades individuales. Otorgar esta capacidad al Estado sería someter a la sociedad a un poder que "no sólo decidiría las mercancías y servicios disponibles y sus cantidades, podría dirigir su distribución por distritos y grupos y podría, si lo quisiera, discriminar entre personas hasta el grado en que lo pretendiese"<sup>38</sup>.

La advertencia que Hayek nos hace respecto del peligro del constructivismo, en modo alguno lo lleva a considerar la validez de un Estado que solamente se encargue de la seguridad y la administración de justicia:

Lejos de preconizar tal modelo de "gobierno mínimo", el autor de estas líneas considera fuera de toda duda que, en una sociedad avanzada, el Estado debe poder hacer uso de sus facultades recaudatorias para proporcionar ciertos servicios que el mercado no puede en absoluto —o por lo menos de manera suficiente— ofrecer.<sup>39</sup>

Hayek proclama una relación entre Estado y mercado capaz de garantizar el orden espontáneo de la sociedad, y con ello la idea de democracia. Piensa, al igual que Friedman, que la intervención estatal en los

<sup>36</sup> Hayek, Friedrich A.: *Derecho, legislación y libertad*, Unión, Madrid, 1979, T. II., pág. 145.

<sup>37</sup> Hayek, Friedrich A.: *Camino de servidumbre*, Alianza, Madrid, 1978, pág. 122.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 127.

<sup>39</sup> Hayek, Friedrich A.: *Derecho, legislación y libertad*, Unión, Madrid, 1979, T. III, pág. 86.

ámbitos económicos a través de sus políticas dirigistas no sólo colapsó las economías de los países capitalistas durante la década del 70, sino que arriesgó en este cometido la estabilidad misma de las instituciones democráticas.

Los autores liberales analizados precedentemente, centraron el análisis de la crisis de la estanflación en el papel interventor que el Estado ocupó al edificarse las instituciones del bienestar. El intento de corregir las fallas del mercado condujo a las sociedades capitalistas occidentales, según estos autores, a una situación en la cual la convulsión social adquiriría niveles sin precedentes. Pero la situación de desempleo, inflación, estancamiento económico y conflictividad social experimentada hacia fines de los 60 impulsó a algunos otros pensadores a considerarla una crisis del capitalismo.

Este análisis estará basado en la relación existente entre Estado y mercado en las sociedades designadas bajo el concepto de "capitalismo tardío", siendo sus principales exponentes Jürgen Habermas y Klaus Offe. Habermas desarrolla su teoría en su libro *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, que aparece en 1973. Su concepción de crisis deriva de un análisis de tipo sistémico:

Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. En este sentido, las crisis son perturbaciones que atacan la integración sistémica.<sup>40</sup>

Los problemas de índole económica presentados al capitalismo a través de los fenómenos mencionados anteriormente, generan una crisis sistemática:

En el capitalismo liberal las crisis se presentan en la forma de problemas económicos de autogobierno no resueltos. Las situaciones de peligro para la integración sistémica son amenazas directas a la integración social, esto justifica que se hable de crisis económica.<sup>41</sup>

Se hace referencia a la crisis económica, pero ésta es producto de una compleja relación entre el Estado y el mercado. La incapacidad del Estado de controlar al mercado a través de una política dirigista deja de ser la crisis de autogobierno de la que habla Habermas. La misma se manifiesta en ámbitos diferenciados. Según Habermas la crisis económica es una crisis de *outputs*.

<sup>40</sup> Habermas, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1986, págs. 16-17.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 42.

Si en el ca  
fica que is  
antes los  
espontáne  
expresa e

Haberm  
que la partic  
de legitimida

Puesto qu  
to sustitui  
ses no pue  
tonces dep  
tor públic  
gra hacer

Esta per  
de la Escuel  
las tradicion  
ta perdura m

En cuanto  
tico de las  
tural las r  
tado, éste  
tigado ent  
restringe j

Entre ta  
*Contradiccio*  
tica del sist  
to designa la  
lar los mome  
tre los subsis

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág.

<sup>43</sup> Especific  
timidad: la econó  
legitimidad porq

<sup>44</sup> Haberma

<sup>45</sup> Haberma

<sup>46</sup> Especific  
al cual se agrega



Si en el capitalismo tardío persisten las tendencias a la crisis económica, ello significa que la intervención del Estado en el proceso de valorización obedece, tal como antes los mecanismos del mercado, a las leyes económicas que operan de manera espontánea y están sometidas, por lo tanto, a la lógica de la crisis económica que se expresa en la tendencia decreciente de la cuota de ganancia.<sup>42</sup>

Habermas abordará el planteo de la crisis del capitalismo sustentando que la participación del Estado en los ámbitos del mercado generó una crisis de legitimidad<sup>43</sup> en el sistema político:

Puesto que la propia relación de clases se repolitizó y el Estado asumió tareas tanto sustitutivas como compensadoras respecto del mercado (...) la dominación de clases no pudo seguirse cumpliendo en la forma anónima de la ley del valor. Desde entonces dependen más bien de constelaciones fácticas de poder el hecho de que el sector público pueda asegurar la producción de la plusvalía relativa, el modo en que logra hacerlo y la fisonomía del compromiso de clases acordado.<sup>44</sup>

Esta perspectiva, proveniente de uno de los miembros más destacados de la Escuela de Frankfurt, nos ubica en una posición diferente respecto de las tradicionales críticas del marxismo. La legitimidad del Estado capitalista perdura mientras logre cumplir con las políticas sociales propuestas:

En cuanto la crisis económica es amortiguada y transformada en un déficit sistemático de las finanzas públicas, desaparece el velo que hacía aparecer como destino natural las relaciones sociales. Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado, éste no alcanza a cumplir las exigencias programáticas *autoimpuestas*; es castigado entonces con un déficit de legitimación, de manera que el campo de acción se restringe justamente cuando debería ser ampliado energéticamente.<sup>45</sup>

Entre tanto, el desarrollo de las ideas de Offe tomará forma en su libro *Contradicciones en el Estado de bienestar*<sup>46</sup>. Allí sostiene que la "crisis" política del sistema capitalista consiste en una "crisis en el manejo de crisis". Esto designa la incapacidad de la actividad estabilizadora del Estado en regular los momentos críticos y las implicaciones surgidas de la interrelación entre los subsistemas económico y político y, podemos agregar, social.

<sup>42</sup> *Ibid.*, págs. 63-64.

<sup>43</sup> Específicamente Habermas hace referencia a tres tipos de crisis que se suman a la de legitimidad: la económica, la de racionalidad y la de motivación. No obstante, hemos analizado la de legitimidad porque en ella se manifiestan más claramente las tensiones entre Estado y mercado.

<sup>44</sup> Habermas, Jürgen: *op. cit.*, pág. 88-89.

<sup>45</sup> Habermas, Jürgen: *op. cit.*, pág. 89.

<sup>46</sup> Específicamente el mismo es una recopilación de artículos desarrollados entre 1973 y 1978, al cual se agrega una entrevista realizada por David Held en 1982.

La crisis del sistema es analizada frecuentemente como una situación que cuestiona la identidad del mismo. La crisis es producida, por lo tanto, por elementos externos al sistema mismo, lo que reflejaría, según Offe, su carácter esporádico. Sin embargo, para Offe este concepto de crisis es solamente aplicable en presencia de *subsistemas claramente diferenciados* (por ejemplo, una empresa), no para fenómenos sociales.

Offe ofrece una definición *procesual* de crisis. Una idea de crisis que es resultante de acontecimientos en los cuales se presentan "tendencias contrarias". Esta interpretación incorpora la idea de un sistema social permeable y guiado por una dinámica propia que puede ser contradictoria. La idea de sistemas autorreferentes de Luhman se encuentra en forma latente.

Offe trata de detectar algún principio organizativo de las sociedades capitalistas que le permita identificar mecanismos productores de acontecimientos. Intenta determinar, volviendo a Luhman, el "objetivo autopoietico" del sistema capitalista para encontrar tendencias a la crisis<sup>47</sup>. Finalmente concluye en que existe un principio universal en el capitalismo, *el intercambio*, que es independiente de los otros dos que descubre: la estructura normativa y la coerción política. Una teoría de la crisis de la sociedad capitalista supone un desafío de este principio organizativo del intercambio. En palabras de Offe:

(...) ahora bien, las sociedades capitalistas se caracterizan por el hecho de que en ellas —sobre la base de una distribución desigual de la propiedad, derivada de una "acumulación primitiva" precapitalista— el principio organizativo del intercambio (o equivalentes) es *universal*.<sup>48</sup>

En síntesis, a partir de lo expuesto entendemos que existe una relación de subordinación del subsistema normativo (ideológico) y político respecto del económico. No obstante, esta subordinación puede ser considerada positiva por Offe cuando existe una *necesidad* recíproca entre los subsistemas. Por lo tanto, la ideología y la política no sólo son producidas por la economía, sino que esta última las necesita para su reproducción. Esta relación positiva se ve alterada cuando los "subsistemas flanqueadores" (normativa y política) deben intervenir para corregir las contradicciones internas del sistema económico. Así Offe sostiene:

El proceso de "socialización", que es empujado hacia adelante por el subsistema económico dominante, está determinado por tres criterios. En primer lugar, la socialización se ve disparada por intercambios de mercado entre los propietarios de bienes; en segundo lugar, crea condiciones sociales que amenazan con obstruir este in-

<sup>47</sup> Para más referencias respecto de los términos de autorreferencia y autopoiesis, véase Luhman, *Teoría de los Sistemas Sociales*. Patria, México, 1991.

<sup>48</sup> *Offe, El Estado y las Relaciones en el Estado del bienestar*, Alianza, Madrid, 1990, pág. 45.

tercambio; en ter  
cesos de intercam  
como contradicció

Finalmente, Of

Los "subsistemas  
importancia cada  
los procesos capit  
blemas, se hace fu  
relación de subor

El Estado capit  
zativas y constituc  
y armonizar la econ  
sos de socialización  
te, el Estado de bien  
terogéneo de institu  
nejar las estructura

Offe entiende q  
políticas y administ  
ducción capitalista s  
mente, la crisis del  
tuación, ya que éste  
que es el mejor y má  
pacidad del Estado  
demandas sociales.

La interferencia  
genera las principal  
ta de la economía y  
rrollo, motivo por el  
estos sectores. Una  
bienestar es su prob  
den, ya que el desa  
proyectos de inversi  
cimiento de los gaste  
frecuentemente con

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 57.

<sup>50</sup> *Ibid.*, págs. 57-58.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 61.

<sup>52</sup> Keane en Offe, K

tercambio; en tercer lugar, estas condiciones no pueden compensarse mediante procesos de intercambio. Esta tendencia es caracterizada por el materialismo histórico como contradicción entre la apropiación privada y la producción socializada.<sup>49</sup>

Finalmente, Offe nos dice:

Los "subsistemas flanqueadores" (estructuras normativas y poder estatal) cobran importancia cada vez mayor como medios que manejan los problemas generados por los procesos capitalistas de intercambio. A fin de que puedan compensar esos problemas, se hace funcionalmente necesario que esos subsistemas se emancipen de la relación de subordinación positiva.<sup>50</sup>

El Estado capitalista, para Offe, se caracteriza por "estructuras organizativas y constitucionales cuya selectividad específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista 'organizada privadamente' y los procesos de socialización disparados por esta economía".<sup>51</sup> Complementariamente, el Estado de bienestar se comprende como "un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista".<sup>52</sup>

Offe entiende que el Estado de bienestar es un conjunto de instituciones políticas y administrativas que tienen por objeto legitimar el modo de producción capitalista socializando al conjunto de sus miembros. Consiguientemente, la crisis del *Welfare State* pone al capitalismo frente a una difícil situación, ya que éste pierde la capacidad de convencer a sus integrantes de que es el mejor y más justo de los sistemas. La crisis es, justamente, la incapacidad del Estado capitalista de armonizar su sistema económico con las demandas sociales.

La interferencia entre estos subsistemas —el económico y el político— genera las principales contradicciones del Estado de bienestar. Este necesita de la economía y la inversión capitalista para su mantenimiento y desarrollo, motivo por el cual existe una inclinación a dar un trato preferencial a estos sectores. Una de las fallas en la eficacia y legitimidad del Estado de bienestar es su problema fiscal crónico. Los presupuestos estatales se expanden, ya que el desarrollo capitalista se encuentra estrechamente ligado a proyectos de inversión cada vez mayores, subsidios a la investigación y crecimiento de los gastos sociales. Estos endeudamientos estatales se enfrentan frecuentemente con los márgenes de rentabilidad de los empresarios capita-

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 57.

<sup>50</sup> *Ibid.*, págs. 57-58.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 61.

<sup>52</sup> Keane en Offe, K.: *op. cit.*, pág. 17-18.

listas. Como señala Offe, dicho margen de rentabilidad opera como límite a la independencia del Estado frente al mercado. La posibilidad de garantizar rentabilidad al empresario capitalista se convierte en una obligación para el aparato estatal, ya que depende de aquélla para asegurarse la recaudación tributaria que le permita mantener su operatividad. Consiguientemente, el Estado, que se había constituido en árbitro de las disputas y contradicciones sociales, pierde imparcialidad, dada su necesidad de mantener sus nuevas estructuras. Esta pérdida de legitimidad del Estado frente a los ciudadanos necesariamente conllevará al hundimiento del sistema capitalista en una situación problemática.

## 5 El retiro estatal del ámbito del mercado: el neoliberalismo

La década del 70 fue un período caracterizado por la inflación y el estancamiento económico, con los consiguientes desórdenes en el ámbito social y en el político.

Los acontecimientos que llevaron a la inflación al primer lugar de la agenda de los gobiernos en las economías de mercado capitalistas, durante la década de 1970, destruyeron su confianza residual en la eficacia de la gestión de la demanda para reducir el desempleo y estimular el crecimiento de la productividad y los persuadió de que los intentos de controlar los valores exteriores de sus monedas eran no sólo inefectivos, sino potencialmente perjudiciales en sus efectos secundarios. Entonces, los políticos y funcionarios se enfrentaron a un cambio radical del problema con una agresiva reacción ultraliberal contra los controles económicos centralizados y con una creciente propensión por parte de los asesores económicos a insistir en las propiedades equilibradoras a largo plazo de un mecanismo de precios sin trabas. Necesitaban imperiosamente un nuevo grupo de reglas para regir sus políticas económicas.<sup>53</sup>

Las perspectivas de Milton Friedman y Friedrich Hayek dieron paso a una nueva etapa de la relación entre Estado y mercado conocida como "el auge del neoliberalismo". El papel del Estado retrocedía del ámbito económico. Los controles de la emisión monetaria y la búsqueda de equilibrios fiscales se convertían en un credo irrenunciable para los gobiernos que deseaban salir de situaciones inflacionarias. Las grandes empresas del Estado que habían brindado generalmente malos servicios, al mismo tiempo que pérdidas económicas, entraban en la política de privatización.

Los gobiernos neoconservadores de Margaret Thatcher en Gran Breta-

<sup>53</sup> Deane, Phyllis: *El Estado y el sistema económico*, Crítica, Barcelona, 1993, pág. 206.

ña y de Roma  
las políticas  
sianas de dé  
El análisis  
el mercado s  
tributaria, a  
servicios esta  
ser acorde co  
arbitrario de

Básicame  
función au  
taria en o  
cal princip  
estimular  
conómicos  
regulacion  
nacionaliz

Estas me  
tiva: los costo  
líticas keynes  
la intervenci  
la década del  
el añadido de  
Argentina y  
agregaba el i  
Mundo se hal  
da por el fácil  
nacional de la  
finía la gran l  
los países ára  
cio del mismo

El Estado  
mandas socia  
diador entre l

Reales cam  
tividades p  
ra produc  
desempeña

<sup>54</sup> *Ibid.*, pág.

ña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos dieron el puntapié inicial con las políticas de ajuste, dejando de lado las prácticas intervencionistas keynesianas de décadas pasadas.

El análisis era lógico: el Estado no podía asumir el papel desempeñado por el mercado sin contar con recursos genuinos provenientes de la recaudación tributaria, a menos que apelara a la emisión monetaria. La gratuidad de los servicios estatales era una falacia. El tamaño del Estado de bienestar debería ser acorde con los recursos impositivos para sostenerlo, y apelar al aumento arbitrario de la oferta monetaria había demostrado que conllevaba inflación.

Básicamente, las reglas monetaristas implicaban limitar la política monetaria a la función automática (no discrecional) de mantener el crecimiento de la oferta monetaria en consonancia con el volumen de las transacciones, de utilizar la política fiscal principalmente, si no únicamente, para objetivos microeconómicos (por ejemplo, estimular incentivos para producir o redistribuir las rentas entre los grupos socioeconómicos) y restaurar una gran dosis de competencia al mercado desarmando las regulaciones del gobierno sobre la empresa privada y restituyendo las industrias nacionalizadas al sector privado.<sup>54</sup>

Estas medidas de ajuste tenían indudablemente una consecuencia negativa: los costos sociales producidos por el aumento del desempleo que las políticas keynesianas sólo habían superado ficticiamente. En términos reales, la intervención del Estado en el ámbito del mercado impulsada a partir de la década del 30 sólo había postergado el problema cincuenta años, pero con el añadido de una creciente recesión e inflación. En algunos países como la Argentina y gran parte de América latina, al problema de la inflación se agregaba el inconveniente de la deuda externa. Muchos países del Tercer Mundo se habían endeudado a partir de la década del 70, situación producida por el fácil acceso a los créditos blandos que inundaron el mercado internacional de la mano de los llamados "petrodólares" (con este término se definía la gran liquidez de capital que se había generado con los depósitos que los países árabes hacían de sus rentas de crudo luego del aumento del precio del mismo en 1973).

El Estado comenzó a operar ya no sólo como nexo doméstico entre las demandas sociales y la estructura económica, sino al mismo tiempo como mediador entre los ámbitos internos e internacionales.

Reales cambios en el desarrollo de la agenda y apreciaciones negativas sobre las actividades pasadas interactuaron con cambios en el clima ideológico e intelectual para producir en la vanguardia del debate en curso la cuestión de si el Estado podía desempeñarse como un agente económico activo. Las teorías minimalistas del Esta-

<sup>54</sup> *Ibid.*, pág. 207.

do, que enfáticamente limitaban el alcance de su acción efectiva al establecimiento y mantenimiento de las relaciones privadas de propiedad, volvieron a un primer plano, sostenidas por un impresionante aparato analítico "neoutilitarista". Por otra parte, las teorías neoutilitaristas del Estado se correspondían perfectamente con las prescripciones económicas ortodoxas para manejar problemas de ajuste estructural. Para mediados de 1980 la combinación era difícil de resistir.<sup>55</sup>

Estas políticas, conocidas como "ajustes", no presentaban otra característica que el retroceso del Estado de aquellos ámbitos propios de la economía en los cuales había incursionado para corregir las fallas del mercado. La estrategia inflacionaria keynesiana había demostrado ser tan contraproducente para las estructuras sociales de los países que muchos gobiernos de extracción intervencionista —como los de Rawlings en Ghana, Paz Estenssoro en Bolivia y Carlos Menem en la Argentina— se vieron obligados a adoptar las recetas neoliberales.

Al abandonar el Estado los ámbitos de planificación económica se producía, por un lado, el aumento del desempleo, y por el otro, la desestructuración de las relaciones entre los grupos de poder existentes.

Respecto del primer obstáculo, al retirarse el Estado de su papel empresario, la privatización de las empresas públicas obligaba a realizar recortes en la cantidad de personal. Los planteles de empleados públicos debían reducirse drásticamente para poder transferirlas al sector privado, que no estaba dispuesto a solventar políticas de asistencia a través de un gasto sobredimensionado en sueldos. Del mismo modo se veían afectados numerosos trabajadores que habían actuado en sectores de la economía inflacionaria, como las mesas de dinero y las pequeñas entidades bancarias. Al desaparecer rubros de la economía absorbidos por grandes inversores, los niveles de desempleo crecían en este campo, al menos temporariamente.

En cuanto al segundo obstáculo, los grupos de poder favorecidos por las políticas intervencionistas se resistían a abandonar sus privilegios económicos, oponiéndose a las reformas. En los países con fuerte endeudamiento externo, la necesidad de refinanciar sus créditos internacionales era la condición *sine qua non* para obtener confiabilidad externa y poder atraer inversiones.

Diversos requisitos eran necesarios para que el Estado pudiera quitarse los lazos que lo ataban a la crisis económica que, a través de la inestabilidad social, traía aparejada una crisis de gobernabilidad que amenazaba al sistema. En primer lugar, se presentaba como imprescindible la obtención de un apoyo popular que brindara un marco de legitimidad institucional para afrontar el ajuste. En segundo lugar, era necesario contar con el respaldo de

<sup>55</sup> Evans, Peter: "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change" en Haggard, S. y Kaufman, R.: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992, pág. 140.

los sectores sindic  
tencialismo interv  
lados a través de  
gimen. De modo s  
permitieran contar  
der para que no oc  
Por último, era ne  
res económicos par  
crisis al gobierno e  
Estas políticas  
Europa y los Estad  
los 90. Al aplicarl  
que traía aparejad

## 6 Repensando

A lo largo de e  
entre el Estado y e  
papel desempeñad  
debate acerca de la  
do como guía para

Entre ambos e  
hay una preemin  
dencia. El Estado  
vés de la recaudaci  
Dicha recaudación  
para no convertirse  
dentro del ámbito  
todas las democrac  
nal que permita la

El marco de re  
privilegio de una c  
cepto que ya de por  
garantizar el Estad  
tercambio privado;  
dades comerciales  
través de programa  
ciedad para su ince  
políticas, para que  
garantizar estabili  
ria y administrativ

al establecimiento  
neron a un primer  
"capitalista". Por otra  
fectamente con las  
ajuste estructural.

ban otra caracte-  
pios de la econo-  
del mercado. La  
tan contraprodu-  
gobiernos de ex-  
Paz Estenssoro  
igados a adoptar

económica se pro-  
o, la desestructu-  
s.

e su papel empre-  
realizar recortes  
blicos debían re-  
privado, que no es-  
le un gasto sobre-  
tados numerosos  
ría inflacionaria,  
rias. Al desapare-  
res, los niveles de  
nte.

favorecidos por las  
privilegios económi-  
endeudamiento ex-  
es era la condición  
raer inversiones.

o pudiera quitarse  
de la inestabilidad  
menazaba al siste-  
la obtención de un  
institucional para  
con el respaldo de

bedded Autonomy, and  
ric Adjustment, Prince-

los sectores sindicales, que se habían fortalecido durante décadas del asistencialismo intervencionista. En caso contrario, éstos debían ser desarticulados a través de maniobras políticas que no minaran la legitimidad del régimen. De modo similar, el gobierno debía instrumentar estrategias que le permitieran contar con el apoyo de las burocracias, o bien relativizar su poder para que no obstruyeran la ejecución del proceso de toma de decisiones. Por último, era necesario lograr un sistema de alianzas con distintos sectores económicos para evitar colisiones económicas capaces de hacer entrar en crisis al gobierno en situaciones tan frágiles.

Estas políticas neoliberales de ajuste lideraron la década de los 80 en Europa y los Estados Unidos, y se extendieron a América latina a partir de los 90. Al aplicarlas, el Estado reconocía los trastornos políticos y sociales que traía aparejada su intervención dirigista en los ámbitos del mercado.

## 6 Repensando una relación

A lo largo de este desarrollo hemos podido observar cómo las relaciones entre el Estado y el mercado se fueron desarrollando a través del tiempo. El papel desempeñado por los intelectuales en la confrontación de ideas y en el debate acerca de las posibles estrategias para conducir la relación, ha operado como guía para detectar las características de la misma.

Entre ambos entes existe una conexión tan profunda como antigua. No hay una preeminencia de uno sobre el otro sino más bien una interdependencia. El Estado necesita del mercado y de su crecimiento, ya que es a través de la recaudación tributaria como sostiene su estructura y sus funciones. Dicha recaudación está íntimamente vinculada (o al menos debería estarlo para no convertirse en expoliativa) con los márgenes de ganancia producidos dentro del ámbito de la economía. Por eso un Estado capitalista, como lo son todas las democracias, debe necesariamente garantizar un marco institucional que permita la rentabilidad económica.

El marco de rentabilidad no apunta, como algunos podrían sostener, al privilegio de una clase sobre otra. El Estado no garantiza la plusvalía, concepto que ya de por sí parte de una equivocada teoría del valor. Lo que debe garantizar el Estado es el marco normativo que permita el desarrollo del intercambio privado; la seguridad que permita el normal desarrollo de actividades comerciales y financieras; la infraestructura de desarrollo social, a través de programas de salud y educación que capaciten miembros de la sociedad para su incorporación al mercado; la estabilidad de sus instituciones políticas, para que brinden la confianza necesaria para atraer inversiones y garantizar estabilidad económica, y una responsable política fiscal, monetaria y administrativa.

El mercado —como ámbito en el cual se desarrollan las relaciones de intercambio— demanda del Estado los elementos anteriormente descritos y en contrapartida aporta recursos al mismo para alcanzar dichos objetivos. Estos son los elementos que el Estado debe poder garantizar en tiempos de desarrollo normal de la sociedad. Sin embargo, y por mucho que puedan oponerse los defensores del Estado ultramínimo, en los momentos en que se presentan potenciales situaciones de inestabilidad, el Estado debe interactuar más profundamente en sus relaciones con el mercado.

El límite a las acciones estatales estará dado por el respeto a las condiciones básicas de operatividad del mercado. Luego de las prácticas keynesianas quedó demostrado que el arbitrario manejo de la política monetaria trae aparejadas inflación y recesión, y que un manejo autoritario de las políticas cambiarias trastorna el sistema de precios.

Offe realiza una descripción de la actitud del Estado frente a una crisis económica, afirmando que el mismo, dado que depende del capital para sostenerse, actúa inexorablemente como árbitro parcial, favoreciendo la rentabilidad capitalista. Ahora bien, cuando se presenta esta situación en forma crítica, ¿se está buscando una imparcialidad del Estado o solamente una parcialidad inversa?

A nuestro entender, el Estado como institución ejecutora de las decisiones políticas debe actuar en el marco consensuado que la democracia exige. Y en nuestra opinión la democracia no constituye en modo alguno la imposición del criterio mayoritario en todas las situaciones. Acordamos con una concepción democrática de respeto a las minorías, cuyas políticas consensuadas son el basamento de su legitimidad. Pensamos que la democracia actúa dentro de un sistema de solidaridad, no en un sistema de interés mayoritario.

Una armónica relación entre el Estado y el mercado depende de que se comprenda que no estamos refiriéndonos a entidades naturalmente opuestas y autoexcluyentes. Como nos recuerda Przeworski: "Sin el excedente generado por los empresarios capitalistas, el Estado se convierte en una empresa inviable".

Tampoco debemos ignorar que frecuentemente actores propios del mercado presionan sobre el Estado para que éste genere o modifique normas que les permitan maximizar beneficios, sea a través de la obtención de privilegios o a través de la obstaculización de competidores. Dichas actividades perjudican al conjunto de la sociedad, y por lo tanto se encuentran en franca oposición con la ética pública que debe primar en los actos gubernamentales. El *lobby* (como acción que intenta influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales) es el mecanismo a través del cual el mercado trata de penetrar en la esfera del Estado. Sin embargo, no todos los *lobbys* son perjudiciales para la sociedad, como no lo es, por ejemplo, la búsqueda de una auto-

rización esta  
*lobby* es neg  
cuando apun  
la sociedad.

En línea  
petar una es  
en relación c  
que deben pr  
Estado como  
la rentabilidad  
sólo la financ  
más que se l  
parte, el segu  
blecer nueva  
naría la obte

Del mism  
tado de bien  
diversas form

De la res  
de la capacid  
nes, depende  
como una rel  
naturalment  
tas deberán a



rización estatal para la construcción de un puente que una dos ciudades. El *lobby* es negativo —y constituye un acto de corrupción de ambas partes— cuando apunta a la obtención de una decisión que perjudica al conjunto de la sociedad.

En líneas generales, la relación entre el Estado y el mercado no debe respetar una estrategia única sino que debe ser analizada de manera dinámica en relación con la evolución de los acontecimientos históricos. Los límites que deben primar son aquellos que protegen las respectivas éticas, tanto del Estado como del mercado. El primero no podrá iniciar políticas que afecten la rentabilidad de los empresarios capitalistas, ya que con esto afectaría no sólo la financiación del aparato estatal sino también su gobernabilidad, por más que se busquen justificaciones democráticas "mayoritarias". Por su parte, el segundo no podrá inducir al primero a alterar las normas ni a establecer nuevas cuando éstas afecten al conjunto de la sociedad; así se eliminaría la obtención de privilegios privados.

Del mismo modo en que existen diversos modelos de democracia o de Estado de bienestar que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, existen diversas formas de presentar las relaciones entre Estado y mercado.

De la responsabilidad social de quienes conducen la relación, así como de la capacidad de los técnicos políticos y económicos para detectar alteraciones, dependerá el éxito de la misma. En modo alguno podrá ser considerada como una relación ideal; sin embargo, tampoco debe ser considerada como naturalmente conflictiva. Es un ámbito en el cual las democracias capitalistas deberán actuar a lo largo de la historia.

## CAPÍTULO 5

### EL GOBIERNO

por Hipólito Orlandi\* y Javier Zelaznik\*\*

#### 1 Introducción

La idea de *gobierno* es, sin duda, una de las que posee mayor antigüedad y centralidad dentro de la historia del pensamiento político. Esto no es casual ya que se encuentra estrechamente relacionada con la definición de la política. Si consideramos a ésta, básicamente, como una relación de poder, el vínculo gobierno/política se esclarece en tanto el primero de los conceptos designa el centro a partir del cual se ejerce el poder sobre una sociedad. Obviamente el concepto de *política* posee una amplitud que excede cualquier idea simplificada de ejercicio del poder. Pero aunque la diferenciación institucional, producto del proceso de modernización, haya ampliado notablemente la cantidad de estructuras y procesos denotados por la idea de política, estos se sitúan, sin embargo, más alejados con respecto a su corazón: el gobierno. Como señala Cotta, "pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno"<sup>1</sup>.

Esto lo revelan ya las etimologías de "gobierno", "política" y "poder". "Política" deviene del adjetivo griego *politikós*, que significa todo lo que se refiere a la ciudad (la *polis*) y a su gobierno. En latín *politice* ya era el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Por su parte, *politeia* era la configuración o estructura de la *polis*, la ciudad bien ordenada o el conjunto de sus magistraturas.

El "poder" (del latín *potere*, que significa las facultades expeditas o la po-

\* UBA.

\*\* UBA.

<sup>1</sup> Cotta, Maurizio: "Los gobiernos" en Pasquino, Gianfranco y otros: *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988, pág. 312.

tencia para hacer algo) era definido como el conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados. Es político cuando se refiere al poder de dirigir, al poder de los hombres sobre otros hombres (no el del hombre sobre la naturaleza), de manera tal que involucre a toda la comunidad. Se trata, por lo tanto, esencialmente de una "relación de dirección" entre soberano y súbditos, entre quien manda y quien obedece, entre gobernantes y gobernados. En el nuestro, como en casi todos los idiomas, "poder" significa, sencillamente, "gobierno de un país"<sup>2</sup>.

Por su parte, la palabra griega *kybernao* —de la que deriva gobierno— significa dirigir con el timón, aludiendo a la docilidad de la nave al timón (gobernalle o gobernallo). Esta raíz transmite de modo inmejorable la imagen más usada para caracterizar al gobierno: la del timonel de la nave, y más precisamente al buen gobierno: la del timonel conduciendo la nave a buen puerto. Esta idea llevaba a identificar a quien se dedicaba a la "política" y a quien ejercía el "poder" con quien detentaba el "gobierno"<sup>3</sup>. En la Edad Media el término *gubernaculum* era identificado con el de política<sup>4</sup>. La posterior evolución del concepto gobierno, especialmente con el advenimiento de la democracia, multiplicó las imágenes, incorporando al pueblo (soberano) como eje de las mismas (la idea de voluntad general), y a los gobernantes, como meros representantes. *El gobierno en verdad tiene una "función identificadora de la actividad política, [es] el núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político"*<sup>5</sup>.

Pero esto no es más que un abordaje preliminar al fenómeno gobierno. Sin duda una de las cuestiones que más enrarece el aire terminológico de la ciencia política es la falta de acuerdo en cuanto al significado de sus conceptos y, más precisamente, la imprecisión y ambigüedad con que se usan. El origen de tales malentendidos es claro: en la medida en que las definiciones no son obvias, que los nombres no son arquetipo de las cosas sino que se construyen por un proceso de abstracción y generalización de determinados elementos de la realidad (los conceptos no son la realidad en sí misma), la connotación del concepto dependerá de la subjetividad de quien lo construya, y del grado de relevancia que les asigne a los diferentes elementos que lo componen.

El concepto de gobierno no está exento de este problema. No sólo por la falta de respuesta unánime acerca de los elementos que lo constituyen, sino

<sup>2</sup> Asimismo, "poder temporal", "poderes públicos", etc. (véase *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 1992).

<sup>3</sup> Véase Corominas, Joan: *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Madrid, 1983 y *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit.

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 206.

<sup>5</sup> Cotta, M.: *Los gobiernos*, op. cit., pág. 311.

principalmente p  
de esos elemento  
surgen son, entre  
administra eficien  
na? (función de co  
do). A partir de es  
ra acercarse al fe

6  
En la primer  
de individuos que  
es, las autoridades  
dad. El concepto  
(los políticos) o co  
derazgo oficial.

En segundo l  
gobierno como la  
antigua del térmi  
cepto posee una l

Finalmente, c  
rencia a las *insti*  
tamente, a *las est*

En las seccio  
desde cada una d

## 7 1.1 EL GOBIERNO

En esta pers  
ejercen el poder p  
ca de una socieda  
élites políticas 'o  
no es el que más  
apropiado emplea  
el gobierno (los g  
poder: el Ejecutivo  
"es una red de fu  
participan en los  
de dicha red, y c  
Interesa sin

<sup>6</sup> Baloyra, Enrique  
*tas en transición*, Bue

medios que per-  
refiere al poder  
del hombre so-  
unidad. Se tra-  
entre soberano  
nantes y gover-  
significa, sen-

triva gobierno—  
ve al timón (go-  
ble la imagen  
la nave, y más  
la nave a buen  
la "política" y a  
En la Edad Me-  
ca. La posterior  
amiento de la de-  
soberano) como  
nantes, como  
ón. Identificado-  
cial parece difi-

no gobierno. Sin  
lógico de la cien-  
sus conceptos y,  
san. El origen de  
ciones no son ob-  
e construyen por  
e elementos de la  
notación del con-  
del grado de rele-  
ponen.

na. No sólo por la  
constituyen, sino

de la Lengua Espa-

ana, Madrid, 1983 y

ales, México, Fondo de

principalmente por la falta de consenso acerca del carácter o la naturaleza de esos elementos. Cuando pensamos en el gobierno los interrogantes que surgen son, entre otros: ¿quiénes gobiernan? (poder personalizado), ¿cómo se administra eficientemente? (función de administración), ¿para qué se gobierna? (función de control), ¿cómo se gobierna? (poder legítimo institucionalizado). A partir de esto es posible identificar, por lo menos, tres perspectivas para acercarse al fenómeno del gobierno.

6 En la primera de ellas, el gobierno ha sido identificado como el conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político, esto es, las autoridades o, mejor aún, los titulares de los roles que poseen autoridad. El concepto aquí está centrado en determinados actores individuales (los políticos) o colectivos (los partidos políticos) que ocupan los puestos de liderazgo oficial.

En segundo lugar, el gobierno es visto en la perspectiva de actividad: el gobierno como la actividad de conducir una sociedad. Es ésta la acepción más antigua del término, que encuadra con su etimología. En este sentido el concepto posee una faz meramente funcional.

Finalmente, desde una tercera perspectiva, el término gobierno hace referencia a las instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad. Concretamente, a las estructuras de toma de decisiones políticas, o a parte de ellas.

En las secciones siguientes se abordará la problemática del gobierno desde cada una de estas perspectivas.

### 7 1.1 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE ACTORES

En esta perspectiva el foco está puesto en el conjunto de personas que ejercen el poder político y, en consecuencia, determinan la orientación política de una sociedad, y se pone en evidencia la importancia del estudio de las élites políticas (o de parte de ellas). Este sentido de la expresión "gobierno" no es el que más se ajusta al estudio que aquí queremos hacer, siendo más apropiado emplear la expresión "gobernantes". Nótese que, en tanto actores, el gobierno (los gobernantes) se refiere a los miembros de un determinado poder: el Ejecutivo. Es en este sentido que puede sostenerse que el gobierno "es una red de funcionarios públicos íntimamente ligados al ejecutivo, que participan en los procesos de diseño y ejecución de políticas como miembros de dicha red, y cuya permanencia es inseparable de la del ejecutivo<sup>6</sup>".

Interesa sin embargo a nuestro estudio, más que esos actores en sí, la

<sup>6</sup> Baloyra, Enrique: "Argentina: transición o disolución" en AA. VV.: *Lecciones para democracias en transición*, Buenos Aires, Belgrano, 1987.

cuestión del *poder de autoridad*. El mando efectivo de quienes gobiernan es esencialmente una cuestión de autoridad de los sujetos titulares del poder, núcleo gobernante al que se presta obediencia. En una primera aproximación, no es una cuestión de normas sino de personas, un poder de autoridad subjetivo. Para Hauriou, la autoridad es "una energía espiritual debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia que permite a una élite política asumir la empresa del gobierno del grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden (...) no es fuerza material ni cuantitativa que pueda medirse o contarse; es una energía puramente cualitativa que únicamente puede estimarse". Y agrega que ese valor del que gobierna, "sentido más o menos vivamente por los gobernados, es lo que les inspira confianza"<sup>7</sup>. Por eso se ha dicho que no manda —gobierna— quien quiere sino quien puede, quien recibe obediencia<sup>8</sup>.

Sin embargo, el poder de autoridad es mucho más que "una energía espiritual". Como sostiene Max Weber, una organización política es una asociación de dominación cuya existencia "dentro de un *ámbito geográfico* determinada, está garantizada de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo"<sup>9</sup>. En este sentido, el gobierno político emerge como la más significativa de las formas de dominación.

Es indudable que existe una relación entre gobierno y fuerza en la medida en que la característica distintiva del gobierno político es el control de los instrumentos de coerción (policía y fuerzas armadas). Sin ese control, las acciones de gobierno pierden la garantía de su obligatoriedad, cayéndose en la ingobernabilidad o, en el caso extremo, en la anarquía. Sin embargo, no existe una identificación completa entre fuerza pura y poder político, en la medida en que éste muestra ser algo más que mera fuerza. Como señala Cotta, cuando la fuerza militar o la fuerza económica se traducen en formas de dominio político deben soportar significativas transformaciones y adaptaciones, relacionadas con la necesidad de dotarse de una forma política con relativa autonomía<sup>10</sup>.

De esta manera, el poder de autoridad del gobierno se encuentra en algún punto intermedio de un largo continuo cuyos polos son, por una parte, el poder espiritual, y por la otra, el poder coercitivo. Pero el hecho de que el recurso a la fuerza sea una eventualidad latente genera un interrogante cen-

<sup>7</sup> Hauriou, M.: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, pág. 181.

<sup>8</sup> Orlandi, Héctor: *Principios de ciencia política y teoría del Estado*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1985, pág. 190.

<sup>9</sup> Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, págs. 43-45.

<sup>10</sup> Cotta, M.: *Los gobiernos*, op. cit., págs. 313 y 314.

tral: ¿quién p  
labras. ¿a qu  
variar en los  
una gran pe  
y la instituci

El prob  
ción entre go  
estos últimos  
orden y la pa  
En las socie  
gitimidad<sup>11</sup>.

En prim  
manera en q  
quía heredita  
quico, tan leg  
central es qu  
autoridades.  
ca es concret  
blo que, en s

En segun  
dad por resul  
régimen polí  
bierno. Aquí,  
para satisfac  
las funciones  
en que la ide  
da de la capa

Finalmen  
nal-legal). La  
gitimidad pr  
legal); su mo  
titucionaliza  
nización de l  
se une con el  
legitimidad  
dad de los go  
tabilidad ins  
más allá de s

<sup>11</sup> A un nive  
timidad: carismá

tral: ¿quién puede gobernar en un régimen político moderno? o, en otras palabras, ¿a quiénes se les reconoce ese derecho? Si bien las respuestas pueden variar en los distintos regímenes políticos, existen dos núcleos que poseen una gran permanencia y que no pueden eludirse, referidos a la legitimación y la institucionalidad del poder político del gobierno.

El problema de la *legitimidad del poder* se coloca en el centro de la relación entre gobernantes y gobernados, y se refiere al apoyo a través del cual estos últimos confieren autoridad a determinadas personas, influyendo en el orden y la paz de la sociedad, y en la normalidad y estabilidad del gobierno. En las sociedades modernas es posible encontrar tres dimensiones de la legitimidad<sup>11</sup>.

En primer lugar, la *dimensión "genética" de la legitimidad*, referida a la manera en que los gobernantes llegan al poder. En este sentido, la monarquía hereditaria fue durante siglos, y aun en épocas de absolutismo monárquico, tan legítima como la elección popular en las democracias modernas; lo central es que los gobernados aprueban el mecanismo de designación de las autoridades, cualquiera sea éste. En las democracias, la legitimidad genética es concretada mediante la ratificación periódica a través del voto del pueblo que, en su faz de cuerpo electoral, exterioriza su opinión.

En segundo lugar, la *dimensión "funcional" de la legitimidad* (legitimidad por resultados) que caracteriza a todo sistema político, sea cual fuere su régimen político, y se relaciona con el nivel de eficacia y efectividad del gobierno. Aquí, la obediencia está fundamentada en la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la comunidad o, al menos, para cumplir con las funciones que asume como propias. En este sentido es notable la forma en que la idea de ingobernabilidad está fuertemente asociada a la de pérdida de la capacidad de producir los resultados esperados.

Finalmente, la *dimensión "legal" de la legitimidad* (legitimidad racional-legal). La legalidad, como señala Weber, se convierte en el modo de legitimidad propio de los sistemas políticos modernos (dominación racional legal); su modalidad es la juridicidad de la legitimidad política que la institucionaliza, es decir, que objetiva el poder político en el orden y la organización de las instituciones. En este punto, el problema de la legitimidad se une con el de la institucionalidad del poder, en tanto ambas (legalidad y legitimidad) tienden a identificarse en períodos de normalidad y estabilidad de los gobiernos, mientras que se distancian en la anormalidad e inestabilidad institucional, recobrando la legitimidad su personalidad propia, más allá de su forma jurídica. En medio de la compleja relación entre fuer-

<sup>11</sup> A un nivel histórico y de gran abstracción (dominación), Weber identifica tres tipos de legitimidad: carismática, tradicional y racional-legal (Weber, M.: *op. cit.*, págs. 170-204 y 704-716).

za y legitimación se inserta "la reglamentación jurídica del poder del gobierno".<sup>12</sup>

De allí surge el segundo punto central referido a quién puede gobernar: el carácter *institucionalizado* del poder de gobierno en los sistemas políticos modernos<sup>13</sup>. De esta manera, el gobierno es el poder de autoridad formalizado en el orden constitucional y legal (así como en ciertas prácticas que con el tiempo se cristalizan), quedando subordinado en su ejercicio, administración y contralor a ese ordenamiento<sup>14</sup>. El poder de autoridad institucionalizado (ejercido formalmente con sujeción a la constitución) se caracteriza por la presencia del principio jerárquico, es decir, por "la supraordenación del órgano superior con respecto al inferior en la jerarquía de poder", cuyo vértice es el gobierno<sup>15</sup>. Este flujo descendente de órdenes es paralelo a otro de carácter ascendente, referido a las responsabilidades, de manera tal que cada nivel recibe mandatos *desde* arriba, a la vez que es responsable *hacia* sus superiores.<sup>16</sup>

En un gobierno institucionalizado, el acto de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones es objetivo: no es tomado en nombre propio, sino de la autoridad conferida por el cargo en tanto organización de gobierno; y la obediencia es a la institución de gobierno de la que emana, tomada en su integridad. Aquí el poder de autoridad ya no es sólo subjetivo, no descansa solamente en el prestigio, la influencia individual o social, la reputación moral, etc., sino que pasa a ser un derecho de control político que se halla adscrito a un cargo, para aquellos que "se hallan investidos de sus derechos"<sup>17</sup>.

El recorrido histórico que conduce desde la idea de gobierno centrada en actores (poder subjetivo) a otra centrada en instituciones (poder objetivo) va acompañado por el proceso de racionalización/juridización del poder político, y se cristaliza en las ideas de "Estado de derecho", "gobierno de la ley" y, finalmente, en la de "gobierno constitucional". De alguna manera, la juridización del poder opera a través de un doble proceso mediante el cual impone limitaciones al gobierno, pero al mismo tiempo le otorga un margen más amplio de

<sup>12</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 314.

<sup>13</sup> El vínculo de este fenómeno con la idea weberiana de dominación racional-legal es evidente.

<sup>14</sup> Rockman, Bert A.: "Gobierno" en Bogdanor, Vernon (ed.): *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza, Madrid, 1991.

<sup>15</sup> Heller, Herman: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1988, pág. 264.

<sup>16</sup> Deutsch, Karl: *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976, pág. 223.

<sup>17</sup> Mac Iver-Page: *Sociología*, Tecnos, Madrid. En este sentido es posible distinguir entre estructuras de autoridad (las instituciones que confieren poder) y las autoridades (los titulares de los roles de autoridad), quedando claro que el poder es del cargo y sólo pasa a la persona en la medida que lo ocupa (véase la sección 1.4 de este capítulo).

legitimación. D  
mite a la idea  
vía la noción de

## 1.2 EL GOBIERNO

La segunda  
sible abordar e  
tanto conjunto  
vidades desarr  
Son pocas las  
geográficos) no  
miéndolas de h  
ya sido ejecuta

Antes de r  
su naturaleza.  
entre dirección  
pos ideales<sup>19</sup>.  
por su natural  
ma subjetividad  
nalidad y por e  
trecha vincula  
marca es tamb  
está guiada po  
tre diferentes  
este caso, es d  
igualdad entre  
gobierno e inc  
de dirigir una

<sup>18</sup> Weber, Max: *Política y economía*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 10.

<sup>19</sup> El origen de la "dominación racional-legal", en *Political Sociology*, especialmente en *The Theory of Social and Economic Organization*, de Weber, K.: *op. cit.*, pág. 205.

<sup>20</sup> Véase Oszowski, J.: *op. cit.*, pág. 10.

<sup>21</sup> Es en este sentido que, en el argumento, que "la autoridad, no puede ser ejercida en las sociedades modernas", se refiere a la autoridad racional-legal.

legitimación. De esta manera, la institucionalización del poder de autoridad remite a la idea de gobierno como estructura (como institución política), y reenvía la noción de gobierno como conjunto de actores a la teoría de las élites.

## 1.2 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE FUNCIONES

La segunda de las perspectivas examinadas, a partir de las cuales es posible abordar el problema del gobierno, se relaciona con su identificación en tanto conjunto de funciones. En este sentido, debido a la amplia gama de actividades desarrolladas, resulta escabroso especificar "la" función del gobierno. Son pocas las que en diferentes momentos históricos (y en diferentes puntos geográficos) no hayan sido consideradas como propias (legítimamente o asumiéndolas de hecho). De la misma manera, no existe ninguna función que haya sido ejecutada "exclusivamente" por el gobierno<sup>18</sup>.

Antes de referirnos a las funciones del gobierno es necesario indagar en su naturaleza. Y en este sentido es posible remitirse a la distinción clásica entre dirección política (o, simplemente, política) y administración como tipos ideales<sup>19</sup>. La *dirección política* tiene dos caras: una de ellas se destaca por su naturaleza innovadora. Como recuerda Weber, ésta surge de la íntima subjetividad del político, y en este sentido se caracteriza por su discrecionalidad y por estar sesgada por juicios de valores. La otra cara destaca su estrecha vinculación con la necesidad de obtener consenso y, por lo tanto, su marca es también la negociación, el riesgo y el acuerdo político. La decisión está guiada por la racionalidad política, caracterizada por la interacción entre diferentes sujetos (actores, instituciones, etc)<sup>20</sup>. La responsabilidad, en este caso, es de índole exclusivamente política. Nótese que en este sentido la igualdad entre gobierno y dirección es paralela a la que existe entre falta de gobierno e incapacidad de mantener el orden, de resolver problemas, en fin, de dirigir una sociedad<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Weber, Max: "La política como vocación", en Weber, Max: *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 83.

<sup>19</sup> El origen de la distinción puede rastrearse en Wilson, Woodrow: "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, junio de 1887. Una referencia clásica al mismo es Weber, Max, especialmente en *Economía y sociedad*, *op. cit.* Para referencias más recientes véanse, entre otros: Deutsch, K.: *op. cit.*, págs. 218-227; Cotta, M.: *op. cit.* y Oszlak, Oscar: *Políticas públicas y regímenes políticos*, CEDES, Buenos Aires, 1984.

<sup>20</sup> Véase Oszlak, O.: *op. cit.*, págs. 10-15.

<sup>21</sup> Es en este sentido que un teórico del orden como Huntington ha señalado, extremando el argumento, que "la función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esa función, y es inmoral..." (Huntington, Samuel: *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 36).



El polo de la *administración*, por el contrario, aparece definido por su carácter repetitivo, y por el ambiente de normalidad en el que se desarrolla, debiéndose limitar a ejecutar decisiones ya adoptadas. Aquí la discrecionalidad es eliminada, así como el espacio para la innovación: como recuerda Weber, la administración se desarrolla "sin pasión ni prevención", ateniéndose al expediente. El impulso de la administración es "hallar un equilibrio entre los nuevos rumbos y el, a menudo, pesado residuo de los pasados compromisos hechos por los gobiernos anteriores"<sup>22</sup>. La racionalidad que la guía es eminentemente técnica y tiende a la planificación (intelección) como forma normal<sup>23</sup>. Aquí la responsabilidad es de orden legal.

De esta manera la eficacia de la dirección política, ejercida por el gobierno, depende de la posibilidad de contar con una administración del poder especializada funcionalmente, lo que compete a la burocracia de la administración pública. Debe tenerse en cuenta también que, a su vez, el grado de eficacia del gobierno tiene incidencia significativa sobre la legitimación del régimen político y de la autoridad del gobierno (dimensión funcional" de la legitimidad)<sup>24</sup>. Queda claro, pues, que la visión dicotómica no puede llevarse al extremo: si bien es el gobierno quien tiene el papel de la dirección política, el aspecto de la administración desarrollado por la burocracia pública es el que permite que sus directivas tengan una aplicación concreta, el que garantiza que los mandatos sean llevados a la práctica<sup>25</sup>.

Podría sostenerse, por supuesto, que la dirección política es, sin más, "la" función del gobierno. De hecho, los desarrollos de la teoría sistémica y del estructural-funcionalismo parecen acercarse a ello cuando sostienen que la función del sistema político o, en el caso de Almond y Powell, del gobierno, es el "logro de objetivos" (Parson), la "asignación de valores con autoridad" (Easton) o la "elaboración, aplicación y adjudicación de normas" (Almond y Powell)<sup>26</sup>. Sin embargo, el nivel de generalidad de tales proposiciones no nos dice nada acerca del alcance de las acciones del gobierno, esto es, de la amplia gama de actividades que intenta desarrollar delibera-

<sup>22</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.* Deutsch, K.: *op. cit.*, pág. 223, señala que "la maquinaria administrativa puede continuar funcionando por rutina (...) aun cuando no haya una política cuidadosamente planeada".

<sup>23</sup> Véase Oszlak, O.: *op. cit.*, págs. 10-15.

<sup>24</sup> Línz, Juan J.: *La quiebra de los regímenes democráticos*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>25</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 315. Desde otra perspectiva, el carácter tajante de la dicotomía es criticado con el argumento de que, en realidad, la burocracia pública excede su función meramente administrativa para convertirse en una "arena política" en la que también se definen políticas públicas (véase Oszlak, O.: *op. cit.*, págs. 15-19).

<sup>26</sup> Para un desarrollo de las funciones del gobierno en términos decisionales, véase Orlandi, Hipólito: "Instituciones políticas de gobierno", mimeo.

damente.<sup>27</sup>  
mo es utili  
ca, está est

En est  
rollo de la  
ce hincapi  
(cualitativa  
ción guberr  
trelazadas,  
nicas. De b  
ses con una  
tativos y/o  
samente ex  
ciones al g  
pende de lo  
se plantee v

Desde  
función de  
ciones espe  
la manera  
las durante  
ticos es un  
cuanto a la  
rar que los  
cipalmente,  
cionaron de

Es posi  
ampliament  
munidad po  
ciativo, de la  
gación— y  
política fren  
la medida e  
mantenimie  
te de las mi

A pesar  
clusividad,

<sup>27</sup> Deutsch

<sup>28</sup> Cotta, M.

<sup>29</sup> Cotta, M.

damente.<sup>27</sup> Despojado de su cariz funcionalista, el término "función", tal como es utilizado en este capítulo y en gran parte de la literatura politológica, está estrechamente relacionado con la idea de actuación.

En esta línea es que Cotta propone distinguir las modalidades de desarrollo de las funciones del gobierno a partir de dos perspectivas: una que hace hincapié en la diversificación o contracción de las funciones de gobierno (cualitativa) y otra que detecta las variaciones en el *quantum* de intervención gubernamental (cuantitativa)<sup>28</sup>. Ambas se encuentran parcialmente entrelazadas, y sus variaciones de un país a otro no son necesariamente sincrónicas. De hecho, a iguales referencias temporales es posible identificar países con una gran expansión de las funciones de gobierno (en términos cualitativos y/o cuantitativos) conviviendo con otros cuyos gobiernos están escasamente expandidos. Es importante tener presente que la atribución de funciones al gobierno es una cuestión que se redefine históricamente, que depende de los patrones ideológicos y culturales, así como de los objetivos que se plantee una sociedad.

Desde la perspectiva cualitativa cabe penetrar en los contenidos de la función de gobierno. Ya se ha señalado la dificultad para determinar las funciones específicas y propias del gobierno; sin embargo, es posible identificar la manera en que, con distinto recorrido de un país a otro, fue expandiéndose durante los últimos siglos. Obviamente, la diferencia de regímenes políticos es un elemento relevante para entender las variaciones nacionales en cuanto a la expansión de las funciones gubernamentales. Por eso cabe aclarar que los desarrollos que se trazarán a continuación son pertinentes principalmente, aunque no únicamente, para los países que en el siglo XX evolucionaron dentro de los carriles de los regímenes democráticos.

Es posible identificar, en principio, al menos dos funciones que han sido ampliamente asociadas al gobierno: "el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior" (el problema de la custodia de un orden asociativo, de la integración —incluida la contención de las tendencias a la disgregación— y de la salvaguardia de la paz interna) y "la tutela de la comunidad política frente al exterior" (el problema de la guerra y de la paz externas)<sup>29</sup>. En la medida en que la idea de seguridad interna y externa constituye la base de mantenimiento de una comunidad política, el gobierno se convierte en garante de las mismas, pasando así a convertirse en funciones constantes.

A pesar de su importancia, ni siquiera ellas son enteramente de su exclusividad, ya que históricamente es posible encontrar actores de carácter

<sup>27</sup> Deutsch, K.: *op. cit.*, págs. 82-85.

<sup>28</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, págs. 318 y ss.

<sup>29</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 316.

privado encargados de garantizarlas. Ambas sólo se asocian exclusivamente al gobierno en la medida en que van surgiendo los modernos Estados nacionales. Como recuerda Heller:

los reinos y territorios de la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político, por así decirlo, sólo intermitentemente e incluso, durante siglos, sólo excepcionalmente (...) su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poderes feudales corporativos y municipales, y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador.<sup>30</sup>

Esta situación comienza a superarse con el proceso de centralización política que lleva a la creación del Estado moderno. Por este proceso, el gobierno (el monarca) expropia a los detentadores privados de poderes de autoridad, unificando tales actividades en un cuadro administrativo profesionalizado que conforma la burocracia estatal. Así, el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que marca la exclusividad del gobierno en las funciones de defensa y seguridad nacional (interna y externa), es sólo un producto histórico cristalizado, principalmente, en el moderno Estado racional<sup>31</sup>.

Pese a las ya señaladas limitaciones del enfoque weberiano de relación entre poder y fuerza coercitiva, no deja de resultar ilustrativo, para darnos una idea de la centralidad que ocupa el monopolio de la fuerza física legítima por parte del poder político, el hecho de que las citadas funciones se asocien inmediatamente a sus instrumentos armados de resolución (policía y fuerzas armadas). Sin embargo, ésta no es más que una modalidad de intervención posible, ni siquiera tiene por qué ser la principal. Respecto de la función de mantenimiento de la unidad interior de la comunidad política, conviene observar que la presencia de otras modalidades de integración distintas de las políticas (económicas, étnicas, lingüísticas, religiosas), puede tener como consecuencia la disminución o el aumento del grado de intervención del gobierno requerido para garantizarla. De igual modo, la particular posición de un país en el contexto internacional modifica el grado de intervención gubernamental necesario para garantizar la seguridad externa<sup>32</sup>.

Más apropiadamente, puede decirse que tales funciones "están en la ba-

<sup>30</sup> Heller, H.: *op. cit.*, pág. 142.

<sup>31</sup> Una descripción analítica de este proceso puede encontrarse en Weber, M.: *El político...*, *op. cit.*, págs. 91 y sigs. Para una análisis de dicho proceso en el caso argentino remitirse a Oszlak, Oscar: *La formación del Estado argentino*, Belgrano, Buenos Aires, 1982.

<sup>32</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 317. Es por otra parte ilustrativa la comparación entre los Estados Unidos y Alemania (a principio de siglo) realizada por Max Weber, señalando que el gran territorio y el aislamiento del primero le permite una política exterior menos agresiva que la de una Alemania "que limita con tres grandes potencias continentales (...) y con la mayor potencia marítima", derivando de ello "la necesidad de un armamentismo poderoso" (véase Weber, Max: "Alemania entre las grandes potencias europeas", en Weber, M.: *Escritos políticos I*, Folios, Buenos Aires, 1984,

se de una gan  
bierno, que se  
el polo positiv  
en cuanto al n  
la acción bélic  
referencia a l  
funciones seña  
go, exclusivas

Aunque el  
teriormente, ll  
ciación entre la  
modernización  
das: por un lad  
cado (el poder  
tóricamente, a  
do mínimo. Su  
más de la defen  
tura diplomática  
ciones de policí  
riamente vincu  
para sostener t

A partir de  
siderada como  
ción de las fun  
notable crecimi  
lo que se conoc  
Estado adicional  
asistencia sani  
nomía, la produ  
ciones y activid  
cesariamente e  
vias y necesaria  
de las partes qu  
rición de nuev

pág. 37 y "Capitalism  
poránea, Martínez L

<sup>33</sup> Cotta, M.: *op.*

<sup>34</sup> Véase Strad

<sup>35</sup> Para un des  
Medina (h), Juan M

se de una gama muy variada de contenidos específicos de la actividad de gobierno, que se distribuyen entre el polo negativo de las acciones de policía y el polo positivo de la previsión y provisión del moderno Estado de bienestar” en cuanto al mantenimiento del orden asociativo, y entre el polo negativo de la acción bélica y el positivo de las relaciones diplomáticas y comerciales en referencia a la seguridad exterior<sup>33</sup>. De esta manera queda claro que las dos funciones señaladas como comunes a todos los gobiernos no son, sin embargo, exclusivas de ellos ni necesariamente violentas.

Aunque el proceso de centralización política, al que se hizo referencia anteriormente, lleva a la creación del *Estado absolutista*, la progresiva diferenciación entre las esferas de lo público y lo privado, enraizada en el proceso de modernización social, termina con la creación de dos esferas de poder separadas: por un lado la del Estado (la del gobierno político) y por el otro, la del mercado (el poder económico)<sup>34</sup>. De la conjunción de ambas tendencias surge históricamente, aunque en diferentes momentos en los distintos países, el *Estado mínimo*. Su nombre ya expresa el carácter limitado de sus funciones: además de la defensa exterior—en su modalidad de fuerzas armadas y de estructura diplomática— y del mantenimiento del orden interno —mediante las acciones de policía y la administración de justicia—, existe otra función, necesariamente vinculada a las primeras: la extracción de recursos de la sociedad para sostener tales actividades (función impositiva o extractiva).

A partir de allí, la caracterización de diferentes formas de Estado es considerada como el indicador que permite observar la ampliación y diversificación de las funciones del gobierno. Durante el siglo XX se ha evidenciado un notable crecimiento de las mismas, lo que ha llevado a la estructuración de lo que se conoce, de manera genérica, como *Estado de bienestar*. En éste, el Estado adiciona a sus actividades tradicionales otras, como la educación, la asistencia sanitaria, la vivienda, la seguridad social, el desarrollo de la economía, la producción de bienes, la búsqueda del pleno empleo, etc<sup>35</sup>. Las funciones y actividades más informales —en el sentido de no estar previstas necesariamente en los textos constitucionales o legales, pero que resultan obvias y necesarias y se las encuentra en todos los gobiernos— constituyen una de las partes que más se ha expandido y desarrollado, determinando la aparición de nuevos ministerios y departamentos de gobierno encargados de

---

pág. 37 y “Capitalismo y sociedad rural en Alemania”, en Weber, M.: *Ensayos de sociología contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, pág. 162.

<sup>33</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 316.

<sup>34</sup> Véase Strada Saenz, Gerardo: capítulo 4: “Estado y mercado”.

<sup>35</sup> Para un desarrollo más detallado de la evolución de las formas de Estado véanse Abal Medina (h), Juan Manuel y Matías Barroetaveña: capítulo 3: “El Estado”.

ellas (confección y revisión de programas; consulta, diseño y planificación de políticas específicas, etcétera)<sup>36</sup>.

En lo que respecta a la cantidad (el *quantum*) de gobierno, son varios los indicadores que se suelen utilizar, según el aspecto que se busca resaltar. Sin duda, el que ha sido más utilizado es la evolución del gasto público, medido por el presupuesto estatal. Esto es lo que Cotta denomina la traducción en términos de recursos monetarios de la acción de gobierno. El aumento de la intervención gubernamental producto de su diversificación funcional está asociado a un desarrollo ascendente de las necesidades presupuestarias. De esta manera es posible identificar la evolución del grado de intervención de la política (el gobierno) sobre la sociedad y sobre la economía. La composición interna de las partidas presupuestarias es, por otra parte, un indicador adicional para determinar las funciones desde el punto de vista de su contenido, y permite a la vez sopesarlas comparativamente a partir de los recursos destinados a cada una de ellas. La tendencia a largo plazo durante el presente siglo ha sido el aumento del gasto público, especialmente en el período que se inicia en la segunda posguerra, evidenciándose una disminución de su crecimiento en los años 80. De alguna manera, esta evolución acompañó el apogeo y crisis del Estado de bienestar.

Aunque la evolución del gasto público es un índice que permite una primera aproximación a la determinación del *quantum* de gobierno, no es posible reducir su acción a una dimensión monetaria. Por eso también se han considerado indicadores alternativos para medir el crecimiento del gobierno, entre los cuales se destaca el número de funcionarios públicos. El desarrollo de la actividad gubernamental ha sido acompañado por el desarrollo de una burocracia profesionalizada, lo que genera una "zona gris" en el intento de diferenciar con nitidez las funciones gubernamentales de dirección política de las funciones de la administración pública, en tanto en la cumbre jerárquica de los ministerios encontramos una parte significativa del funcionariado de carrera que tiene por misión "definir las futuras políticas alternativas, y asesorar a los ministros acerca de los cursos de acción presentes"<sup>37</sup>.

Es posible extremar el argumento elaborando la distinción entre gobierno electo —limitado en el tiempo— y "gobierno permanente" del funcionariado de carrera que es el que compone y hace funcionar el brazo administrativo del Estado<sup>38</sup>. Este último se halla en subordinación jerárquica respecto del primero, pero el gobierno electo necesita del funcionariado no solamente para mover ciertas maquinarias institucionales sino también, frecuente-

<sup>36</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 337.

<sup>37</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 337.

<sup>38</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 339.

mente, par  
propia del  
ra, este pun  
tica y de ad

Como s  
va están int  
namentales  
dir el grado  
presupuesta  
eficiencia en  
tidad de bien  
bierno antes  
ra sea la di  
etc.) o el enf  
con claridad

Como ha  
que, en el últ  
lación —los p  
yes frente a l  
presente siglo  
de gasto del g  
destinadas a  
do notoriamen  
que, sin emba

### 1.3 EL GOBIE

Enfocar a  
lo/relacionarlo  
son utilizados  
tonces, una de  
tema político y

El concept  
grupos y proces  
dencia recíproc

<sup>39</sup> Weber, M. E

<sup>40</sup> La eficacia h  
do; por su parte, la e  
plir con un objetivo.

mente, para contar con el saber técnico especializado y con la información propia del "saber de la función", como lo definiera Weber<sup>39</sup>. De alguna manera, este punto remite a la interrelación entre las funciones de dirección política y de administración, a la que ya se ha hecho referencia.

Como se ha señalado, ambas dimensiones de la perspectiva cuantitativa están íntimamente vinculadas con la expansión de las funciones gubernamentales. Pero tal relación va más allá en la medida en que permite medir el grado de eficiencia del gobierno<sup>40</sup>. De hecho, un aumento de la partida presupuestaria y/o del personal administrativo puede significar la falta de eficiencia en la provisión de un bien público antes que el aumento de la cantidad de bienes ofrecidos, y es entonces un indicador de la ineficiencia del gobierno antes que de su diversificación funcional. De esta manera, cualquiera sea la dimensión (gasto público, empleados, interacciones jerárquicas, etc.) o el enfoque (económico, político-institucional, etc.) que se utilice, surge con claridad la insuficiencia de una consideración meramente cuantitativa.

Como balance de la evolución funcional del gobierno puede sostenerse que, en el último siglo, ha aumentado la cantidad y complejidad de la legislación —los parlamentos del siglo pasado sancionaban pocas y sencillas leyes frente a las muchas y de alta complejidad técnica que sancionan en el presente siglo—; se ha incrementado sustantivamente el nivel impositivo y de gasto del gobierno —especialmente con las previsiones presupuestarias destinadas a atender las necesidades del Estado de bienestar—, y ha crecido notoriamente el número de empleados gubernamentales, tendencia ésta que, sin embargo, está en retroceso en los últimos años.

### 1.3 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE INSTITUCIONES

Enfocar al gobierno en términos institucionales requiere diferenciarlo/relacionarlo con algunos conceptos conexos, pero que frecuentemente son utilizados de manera confusa o aun como sinónimos. Se impone, entonces, una delimitación del concepto de gobierno con respecto a los de sistema político y régimen político.

El concepto de *sistema* político, referido a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, posee una reciente pero controvertida historia. Tal contro-

<sup>39</sup> Weber, M.: *Economía y sociedad*, op. cit., págs. 178-180.

<sup>40</sup> La eficacia hace referencia a la posibilidad de encontrar los medios para obtener un fin dado; por su parte, la eficiencia se relaciona con la utilización de los medios menos costosos para cumplir con un objetivo.

versia se desata, principalmente, con la apropiación del término por una de las perspectivas que se dedica a su estudio, propuesta originalmente por David Easton<sup>41</sup>, que se conoce como análisis sistémico. Desde entonces se ha tendido a homologar de manera inmediata al sistema político con la concepción eastoniana, esto es, con una particular visión teórica y con determinada metodología para afrontarlo.

Para este enfoque de análisis, enraizado en el conductismo de la segunda posguerra y basado en la teoría general de los sistemas, un sistema político es, antes que nada, un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan valores con autoridad en un sistema social. Las notas características del enfoque sistémico, desde el punto de vista de su metodología, son: a) el estudio de la política desde una perspectiva general, que busca precisar las características presentes en todos los sistemas antes que hacer referencia a casos particulares y, b) la atención a los procesos políticos, antes que a sus estructuras.

Tales procesos llevan, en esta concepción, a comparar al sistema político con una computadora<sup>42</sup> que procesa los *inputs* que activan el sistema (entradas, ingresos o impulsos, en su modalidad de demanda o de apoyo al sistema político), y los transforma, mediante los procesos de conversión, en *outputs* (salidas, resultados o respuestas, en su modalidad de decisiones políticas aplicables a toda la comunidad) que "digieren" los conflictos que se dan en la sociedad (el ambiente), y entre ésta y el sistema político. Los *outputs* pueden determinar cambios en el ambiente, los que a su vez pueden afectar al sistema político. Estos últimos mecanismos de ajuste permiten, entonces, una retroalimentación —*feedback*— de las presiones sobre las decisiones políticas, modificando o corrigiendo las demandas y apoyos a consecuencia de la actividad política desarrollada.

Hay pues, un mecanismo monitor que registra las demandas y los apoyos de forma compleja para que "la máquina pueda activarse", y uno de conversión que regula el flujo de las decisiones y cambia los impulsos en respuestas tras un proceso de selección, limitación y reordenamiento (que se da al interior del sistema político). Sin embargo, en cuanto a los fines planteados en esta sección relacionados con un punto de partida institucional, es de poca utilidad una perspectiva que, como ésta, considera que "la estructura es definitivamente secundaria, tanto que sólo de manera incidental y con fines de ilustración se requiere algún comentario acerca de ella"<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Easton, David: *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992.

<sup>42</sup> Blondel, Jean: "Introducción al estudio comparado de los gobiernos", *Revista de Occidente*, Madrid, 1972, págs. 33-37.

<sup>43</sup> Easton, D.: *op. cit.*, pág. 79.

Los poste  
a disminuir, d  
lidad del esqu  
de desagregar  
y estructuras  
de aplicación  
Podría de  
diendo a su esp  
mandas de: 1)  
y 4) informac  
la ley; 3) partic  
*outputs* son de  
sonales); 2) reg  
bienes, servicio  
(afirmación de  
tenciones políti  
El punto m  
seis funciones d

<sup>44</sup> Almond, Gab  
1972. Para una crí  
Blondel en Blondel.

FIGURA 1  
EL SISTEMA POLÍTICO EN EL ENFOQUE SISTÉMICO



Los posteriores desarrollos teóricos de Gabriel Almond<sup>44</sup> se encaminaron a disminuir, desde el estructural-funcionalismo, el excesivo nivel de generalidad del esquema sistémico. Su mayor contribución se centró en el intento de desagregar los diferentes elementos conceptuales (funciones, capacidades y estructuras) de manera que el esquema pudiera ampliar sus posibilidades de aplicación empírica.

Podría decirse que Almond aprovecha el esquema eastoniano, procediendo a su especificación. Los mecanismos de *input* son desagregados en demandas de: 1) bienes y servicios; 2) regulación de conductas; 3) participación, y 4) información; y en apoyos mediante: 1) ayuda material; 2) obediencia a la ley; 3) participación, y 4) respeto a la autoridad. De la misma manera, los *outputs* son desagregados en: 1) extracciones (tributos, tasas, servicios personales); 2) regulaciones de la conducta; 3) prestaciones o distribuciones (de bienes, servicios, honores, oportunidades, etc.), y 4) productos simbólicos (afirmación de valores, exhibición de símbolos políticos, declaraciones o intenciones políticas).

El punto más importante de estos desarrollos es la especificación de las seis funciones del sistema político encargadas de realizar los procesos de con-

<sup>44</sup> Almond, Gabriel A. y Powell (h), G. Birnham: *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1972. Para una crítica acerca de las limitaciones del esquema de Almond, véase la introducción de Blondel en Blondel, Jean y otros: *El gobierno: Estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981.



versión, a partir de las cuales es posible identificar, en cualquier sistema político, las estructuras encargadas de cumplirlas. Las primeras dos funciones actúan del lado de los *inputs*, las tres siguientes del lado de los *outputs*, y la restante afecta a todos los procesos implicados en el sistema político. Ellas son: 1) articulación o selección de intereses; 2) combinación o incorporación de intereses; 3) elaboración de reglas; 4) aplicación de reglas; 5) adjudicación de reglas, y 6) comunicación de actividades. Sin embargo, más allá de la limitación señalada en el apartado anterior con respecto a esta perspectiva, la misma supone una linealidad entre funciones y estructuras. Como señala Blondel:

(...) Almond parece postular una relación simple. Su modelo no se refiere a las normas y supone que los modelos de comportamiento se reflejan directamente en la trama de las estructuras.<sup>45</sup>

Desde otro punto de vista, propuesto por Duverger, el sistema político puede ser visto como el "conjunto del sistema social estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos"<sup>46</sup>. El concepto, despojado de las características impuestas por el análisis sistémico, ya no hace referencia a un subsistema al interior de un suprasistema social que constituye su entorno (ambiente), sino que es precisamente el sistema social mismo abordado desde una perspectiva específicamente política. El sistema político, entonces, abarcaría a un conjunto de instituciones (que constituyen, entre otros elementos, el régimen político) y a todas sus relaciones con factores sociales, sean o no de naturaleza política: económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc. De esta manera puede apreciarse el mayor grado de generalidad del sistema político con respecto al régimen político, en una relación de inclusividad. Si bien esta perspectiva nos permite distinguir régimen (político) de sistema (político), se vuelve pobre en función de determinar los diferentes elementos que componen al sistema de manera de poder acceder al nivel del gobierno.

Un camino original es el desarrollado por Leonardo Morlino, quien aprovecha elementos del análisis sistémico, en la medida en que concibe al sistema político coexistiendo con otros subsistemas (económico, cultural, etc.) como componentes de un sistema social más amplio; pero lo hace a partir de una perspectiva estática, esto es, aislándolo respecto del resto de los fenómenos sociales<sup>47</sup>. Mientras el análisis sistémico se centra en las "transacciones" que ocurren entre el sistema político y su ambiente, de manera de poder dis-

<sup>45</sup> Blondel, J. y otros: *op. cit.*, pág. 30.

<sup>46</sup> Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Madrid, 1984, pág. 33.

<sup>47</sup> Morlino, Leonardo: *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 30-46.

tinguir los p  
guir los com  
gar la comu  
difundidas e  
tructurado)  
líticos y grup  
centraremos  
de roles con  
carácter obje

Al igual c  
carácter difer  
político, pero  
diferentes con  
encargadas d  
ye las que ejer  
diencia (repre  
fiscales); 2) las  
juego (reglas r  
y de su aplicac  
de designación  
presentación y  
talizadas en la

Es esta de  
te identificar a  
rio pasar al niv  
tuciones). Se  
de decisiones y  
cia a la burocr  
trativo del gobi  
co<sup>50</sup>. Por otra pa  
las estructuras  
distinción entre

<sup>48</sup> La distinción  
D.: *The Political Sys*

<sup>49</sup> Morlino, L.:

<sup>50</sup> Por el contr  
del Estado relativ  
por un lado las insti  
(Duverger, M.: *op. cit.*  
mientras para Morli  
gimen político, para l  
grantes del Estado I

tinguir los procesos, el aislamiento al que procede Morlino permite distinguir los componentes institucionales de los sistema políticos: en primer lugar la *comunidad política*, que incluye: 1) las ideologías, valores y creencias difundidas en la sociedad; 2) las personas o grupos activos (de carácter no estructurado), y 3) las estructuras intermedias, en referencia a los partidos políticos y grupos de interés; en segundo lugar, el *régimen político*, sobre el que centraremos el análisis, y finalmente, las *autoridades*, esto es, los titulares de roles con autoridad, lo que remite al tema de los gobernantes y aclara el carácter objetivo (institucional) de su poder<sup>48</sup>.

Al igual que en el esquema de Duverger, el *régimen político* posee aquí un carácter diferenciable, por medio de la inclusividad, con respecto al sistema político, pero en este caso el enfoque nos permite al mismo tiempo ubicar sus diferentes componentes. Ellos son: 1) un conjunto de estructuras de autoridad encargadas de: a.- tomar decisiones, y b.- aplicar las decisiones, lo que incluye las que ejecutan las decisiones (administrativas), las que fuerzan a la obediencia (represivas) y las que extraen recursos de la sociedad (extractivas o fiscales); 2) las normas y procedimientos (reglas formalizadas) y las reglas de juego (reglas no formalizadas), que regulan: a, la forma de toma de decisiones y de su aplicación (ejercicio del poder y legitimación funcional), y b, las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad (representación y legitimación genética), y 3) ideologías, valores y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen<sup>49</sup>.

Es esta desagregación de los componentes del régimen lo que nos permite identificar al gobierno como conjunto de instituciones. Para ello, es necesario pasar al nivel de las estructuras de autoridad (el poder objetivado en instituciones). Se puede distinguir, entonces, entre las estructuras de adopción de decisiones y las de aplicación de las mismas. Estas últimas hacen referencia a la burocracia pública, de manera que, para Morlino, el aparato administrativo del gobierno (del Estado) es un componente propio del régimen político<sup>50</sup>. Por otra parte, el gobierno como institución es parte vital del conjunto de las estructuras de toma de decisiones. Queda así expuesta, nuevamente, la distinción entre dirección política y administración.

<sup>48</sup> La distinción entre comunidad política, régimen político y autoridades es tomada de Easton, D.: *The Political System*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1952.

<sup>49</sup> Morlino, L.: *op. cit.*, págs. 40 ss.

<sup>50</sup> Por el contrario, para Duverger el régimen político "no comprende todas las instituciones del Estado relativas al poder, sino solamente algunas de ellas. A este respecto, hay que distinguir por un lado las instituciones políticas, y por otro las instituciones administrativas y judiciales". (Duverger, M.: *op. cit.*, págs. 34-35). Nótese que la diferencia de criterio reside en el hecho de que, mientras para Morlino las estructuras del Estado (de aplicación de decisiones) forman parte del régimen político, para Duverger, inversamente, las instituciones que conforman el régimen son integrantes del Estado. La relación de inclusión se invierte.

Se ha delimitado entonces el ámbito del concepto: el gobierno forma parte de las estructuras de toma de decisiones que posee el régimen político de un sistema político dado. Así, de la misma manera que régimen político no es sinónimo de sistema político, sino que constituye una parte de éste, el gobierno es, a su vez, un elemento constituyente del régimen político, de sus estructuras de autoridad y, más precisamente, de aquellas encargadas de tomar decisiones. Los diferentes conceptos se incluyen gradualmente entre sí de la misma manera que se contienen las muñecas rusas.

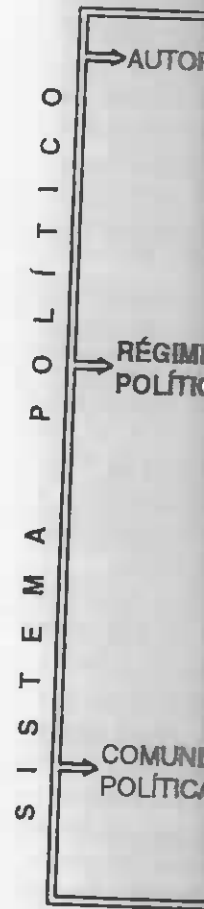
Nótese que, a pesar de que los elementos constitutivos que aparecen en común entre sistema, régimen y gobierno guardan una relación de inclusividad, no existe sin embargo una identidad plena entre todos los elementos al pasar de una muñeca rusa a la siguiente, más pequeña. Algunos pierden algo en el camino. Por ejemplo, las autoridades dejan de ser un componente al pasar del nivel sistémico al de régimen; de la misma manera, no cualquier ideología, valor o creencia difundida en la sociedad es elemento del régimen político, sino solamente aquellas que han cristalizado en sus estructuras, normas y procedimientos.

Pero no todos los problemas conceptuales están superados. Es verdad que ya hemos trazado la línea de conversión que nos permite diferenciar conceptualmente al sistema, al régimen y al gobierno, y sabemos también que este último está constituido por instituciones encargadas de tomar decisiones. Sin embargo queda en pie una pregunta importante: ¿cuáles son las estructuras de toma de decisiones que forman el gobierno? o, más precisamente, ¿cuál es el grado de superposición e identificación entre gobierno y estructuras de toma de decisiones?

En este sentido, es posible encontrar dos perspectivas básicas, utilizadas en el estudio de los sistemas políticos concretos. En la primera, el gobierno designa al conjunto de las estructuras de toma de decisiones, coincidiendo ambas de manera exacta. Esto nos lleva a conferirles carácter gubernamental tanto al poder ejecutivo como al legislativo. Por lo general, cuando se hace referencia a esta perspectiva se habla de "las instituciones de gobierno" o de "gobierno en sentido amplio". Así, éste es definido como el conjunto de los sujetos con poder de autoridad y de los órganos políticos del Estado a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder político<sup>51</sup>.

Cabe hacer dos comentarios con respecto a esta perspectiva. El primero es que, de alguna manera, se acerca al esquema funcionalista en la medida en que, partiendo del supuesto inicial de que la función del gobierno es deci-

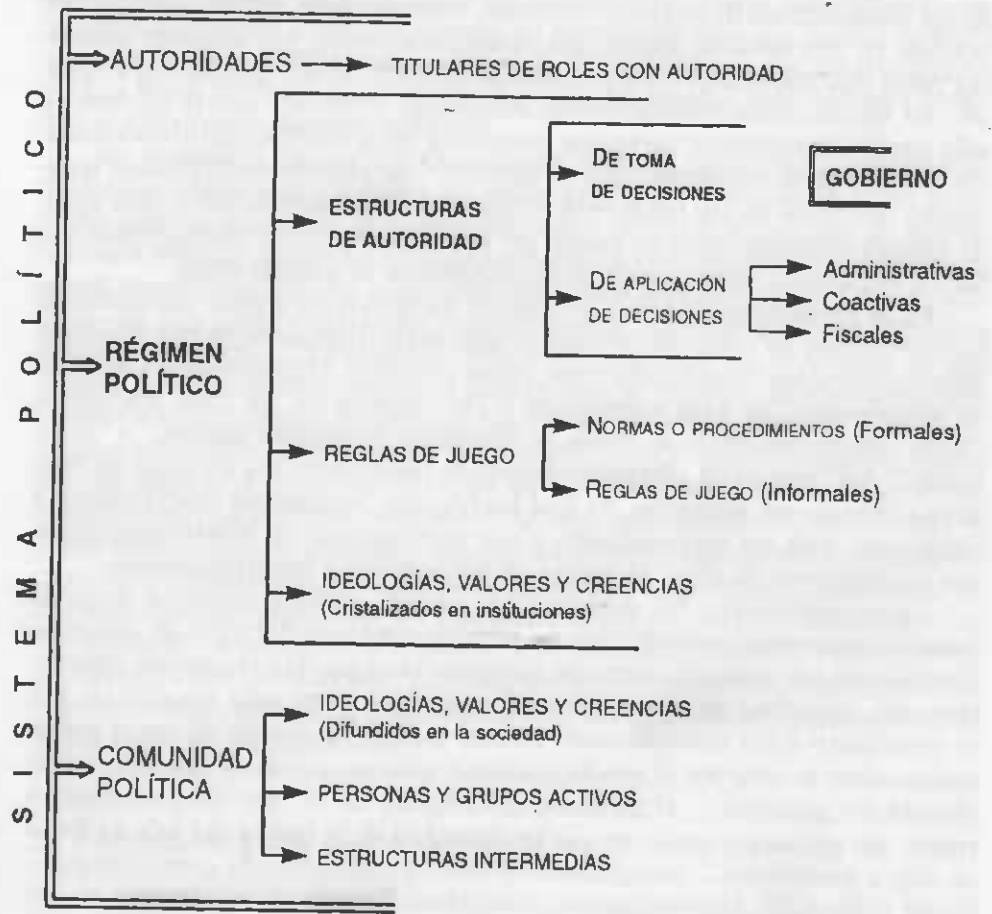
<sup>51</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.* Un desarrollo teórico que enfatiza esta perspectiva para abordar el tema del gobierno puede encontrarse en Orlandi, Hipólito: *op. cit.*



FUENTE: construido

dir, se pasa a id  
intervienen en c  
mente como per  
el legislativo, el  
so los organismo  
tituciones de gol

FIGURA 2  
SISTEMA, REGIMEN Y GOBIERNO



FUENTE: construido a partir de Morlino, L.: *op. cit.*, págs. 45-46.

dir, se pasa a identificar inmediatamente las estructuras de autoridad que intervienen en el proceso de toma de decisiones, considerándolas legítimamente como pertenecientes al gobierno. En el límite, además del ejecutivo y el legislativo, el poder judicial (al menos el órgano que lo encabeza) e incluso los organismos "burocráticos" del Estado pasan a formar parte de las instituciones de gobierno. Paralelamente, la función de gobierno incorpora co-

mo propias todas las demás actividades desarrolladas por estas instituciones, aunque excedan su carácter decisonal<sup>52</sup>.

El segundo comentario, derivado del anterior, es que la determinación de las instituciones de gobierno depende, como es obvio, del tipo de régimen político, ya que éstos se diferencian, entre otras cosas, por implicar diferentes redes institucionales en el proceso decisonal<sup>53</sup>. Si se considera, por ejemplo, las instituciones anteriormente señaladas, se notará que la afirmación sólo puede considerarse cierta con respecto a los gobiernos constitucionales. En muchos otros regímenes, por el contrario, no existen instituciones legislativas (piénsese en los regímenes militares de Latinoamérica) y, aun cuando existen, muchas veces no puede ser considerados como instituciones que tomen decisiones, como ocurre en los regímenes de partido único.

En la segunda perspectiva el término designa a un *órgano particular de las estructuras de toma de decisiones*; más específicamente, lo que el pensamiento liberal ha denominado como poder ejecutivo. Incluso cuando se habla de gobernantes, se hace referencias a los titulares de los roles ejecutivos. Desde esta perspectiva, se habla de "gobierno en sentido estricto" o "el gobierno". Así, este es un elemento central de las estructuras de toma de decisiones aunque sin agotarlas, ya que los órganos legislativos (parlamentos y congresos), aun no perteneciendo a las instituciones de gubernamentales, son constitutivos de ellas, al menos en los regímenes constitucionales.

La especificación del gobierno en sentido estricto también depende (aunque en menor medida que en el caso anterior) del tipo de régimen. También en los distintos casos de democracia es posible encontrar diferencias. Así, mientras en el presidencialismo el gobierno está constituido por el presidente y los ministros-secretarios que dependen de él, en el parlamentarismo lo está por el jefe de gobierno (primer ministro, canciller o presidente del gobierno) y el gabinete ministerial. En el caso del parlamentarismo, sin embargo, queda en pie la ubicación de la figura del jefe de Estado (rey o presidente), que en algunos casos es considerada como integrante del gobierno<sup>54</sup>. Generalmente, cuando se distinguen las formas de go-

<sup>52</sup> Vale aclarar esto último con un ejemplo. En la medida en que la burocracia pública participa activamente (aunque de manera parcial) en el proceso de toma de decisiones (lo que identifica a la función gobierno), aquélla debe ser considerada como un órgano gubernamental. Pero al mismo tiempo, sus otras actividades (típicamente, las administrativas) quedan incorporadas a la función del gobierno.

<sup>53</sup> El mismo efecto poseen, dentro de un mismo tipo de régimen, las variaciones en cuanto a la medida en que las distintas instituciones toman decisiones de manera efectiva.

<sup>54</sup> Por lo general, cuando existe la distinción entre jefe de gobierno y jefe de Estado, este último no es considerado relevante al concepto de gobierno. Sin embargo, como veremos más adelante, la dinámica de alguno de los gobiernos semipresidencialistas sugiere la necesidad de contemplarlo.

bierno, com  
ta perspecti

Mientra  
mente desar  
glosajón la p  
al conjunto  
net (en Gran  
nar al gobier

En la m  
renciadas, ex  
cisión está en  
nización polí  
to del consti  
punto en que  
una queda a  
nuevas insti  
conserva su c

La tende  
década ha sid  
parlamentos  
poder ejecutivo  
mocracias lat  
las democraci  
del concepto n  
circunscrita. I  
bas acepcione  
generalmente

## 2 Formas d

### 2.1 LAS FORM

El desarro  
abordado desd  
rentes fenóme  
la evolución de  
precisión las m

<sup>55</sup> Levi, L.: *op.*

<sup>56</sup> Duverger, M

bierno, como presidencialismo y parlamentarismo, se está partiendo de esta perspectiva de análisis.

Mientras el contenido del término gobierno, en este sentido, está ampliamente desarrollado en los análisis de Europa continental, en el mundo anglosajón la palabra *government* tiene un significado más abarcativo, referido al conjunto de las instituciones de gobierno, utilizándose los términos *cabinet* (en Gran Bretaña) o *administration* (en los Estados Unidos) para designar al gobierno en sentido estricto<sup>55</sup>.

En la medida en que las estructuras políticas están escasamente diferenciadas, existe una identificación entre ambas perspectivas en tanto la decisión está en manos de un único detentador de poder. El proceso de modernización política, diversificando las estructuras de autoridad, y el surgimiento del constitucionalismo, confiriéndoles poder político decisivo, marcan el punto en que ambas empiezan a transitar por caminos distintos. Mientras una queda atada a la función decisoria y se expande en la medida en que nuevas instituciones se suman a ella, la otra se aferra a la institución que conserva su denominación aunque cambie su rol monopólico.

La tendencia general en los regímenes democráticos durante la última década ha sido el aumento del poder de los ejecutivos con relación al de los parlamentos y congresos, reforzando la idea que asimila el gobierno con el poder ejecutivo. Esta tendencia es muy clara en la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas, pero también se puede percibir en el resto de las democracias, incluso en las parlamentarias. Al parecer, la ambigüedad del concepto no puede ser eliminada, pero al menos puede ser especificada y circunscrita. De todos modos, y a pesar del uso frecuente del concepto en ambas acepciones, aun en un mismo análisis, "en la práctica, el contexto evita, generalmente, toda confusión"<sup>56</sup>.

## 2 Formas de gobierno

### 2.1 LAS FORMAS DE GOBIERNO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO

El desarrollo de las formas de gobierno a lo largo de la historia puede ser abordado desde dos perspectivas complementarias que echan luz sobre diferentes fenómenos. La primera perspectiva se relaciona con el seguimiento de la evolución de las instituciones de gobierno, lo que permite aprehender con precisión las modalidades en que histórica y concretamente se estructuraron

<sup>55</sup> Levi, L.: *op. cit.*, pág. 473.

<sup>56</sup> Duverger, M.: *op. cit.*, pág. 125.

las formas políticas. La segunda perspectiva consiste en rastrear la manera en que éstas fueron recibidas dentro del pensamiento sobre lo político. El estudio de las instituciones y del pensamiento político son dos focos que echan luz sobre carriles distintos, aunque complementarios, del camino en que evolucionaron históricamente las estructuras políticas. Abordaremos la empresa a partir de la identificación de los principales desarrollos teóricos acerca de las diferentes formas de gobierno<sup>57</sup>.

Esos desarrollos marcan una "tradicción de discurso"<sup>58</sup> en el análisis sociopolítico, esto es, una preocupación constante por un tema que va sucediéndose a lo largo de la historia del pensamiento. Aunque las indagaciones no lleguen siempre a las mismas respuestas, el hecho relevante que marca una tradición discursiva es que las preguntas sigan siendo las mismas. La continuidad de las preguntas surge de la persistencia de ciertos núcleos problemáticos sobre los cuales no parece posible dar una contestación definitiva; la falta de unanimidad en las respuestas, por su parte, deriva no sólo de la subjetividad de los diferentes teóricos, filósofos y analistas abocados a estos temas, sino también de la particular mutación a la que está sujeto, durante largos períodos históricos, todo fenómeno social como el gobierno.

× Fue sin duda Aristóteles (384-322 a. C.) quien estableció —a partir de las distinciones realizadas por Platón en el *Político*, y por otros autores griegos, especialmente Herodoto— una de las más influyentes y conocidas tipologías de formas de gobierno. En este sentido, en la *Política* Aristóteles utiliza dos criterios diferenciadores, cuantitativo uno, cualitativo el otro. El primero se refiere al número de personas encargadas de las actividades de gobierno. Este criterio habilita una distinción inicial entre el gobierno ejercido por una sola persona o monarquía; el gobierno que recae en unos pocos o aristocracia, y finalmente, el gobierno que reside en la mayoría (o más precisamente, los pobres), al que Aristóteles llama república (*politeia*).

El segundo criterio utilizado se refiere a la orientación de las políticas adoptadas por cada uno de esos gobiernos, específicamente al hecho de que las mismas busquen el beneficio de toda la comunidad o sólo el de quienes gobiernan. Esta última dimensión nos permite distinguir las formas de gobierno buenas de las "corruptas". En este sentido, Aristóteles señala a la tiranía como corrupción de la monarquía; a la oligarquía como forma corrupta de la aristocracia, y a la democracia como desviación de la república. La que perduró durante siglos, poseyendo sus cultores aun en la actualidad, fue, sin embargo, la categorización tripartita básica elaborada a partir del crite-

<sup>57</sup> Para un rastreo histórico de las instituciones, véase Orlandi, Hipólito: *op. cit.*

<sup>58</sup> Wolin, Sheldon: *Política y perspectiva*, Amorrortu, Buenos Aires, 1981, págs. 11-15.

rio cuantita  
democracia,  
cepto genéri  
× Nicolás  
teórica. Si b  
retomará la  
sólo distingui  
do en una so  
en un grupo  
(democracia)

A pesar  
ciación entre  
formas de go  
porta que se  
de uno gener  
aristocracia y

El segun  
del siglo XVI  
gobierno civil  
miento entre  
ese siglo, y q  
cas políticas)  
ferencia, enc  
luto y el gobi

En este s  
ca tres forma  
pueblo (dema  
segundo luga  
que gobierna  
igual que en  
voluntad y si

De esta m  
turas citadas  
quía versus r  
entre Hobbes  
mitado, o el g  
de ellas. Para  
necesario que  
concentración del  
sempeñan: leg  
ruptura que li  
la teoría de la

rio cuantitativo, aunque levemente modificada (*monarquía, aristocracia y democracia*, esta última en lugar de república, que se refiere también al concepto genérico de Estado).

× Nicolás Maquiavelo introducirá la primera ruptura en esta tradición teórica. Si bien en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (1519) retomará la clásica distinción tripartita aristotélica, en *El Príncipe* (1513) sólo distingue entre principado (monarquía), donde el poder está concentrado en una sola persona, y república, en la que el mismo se halla distribuido en un grupo de personas (aristocracia u oligarquía) o en la comunidad toda (democracia).

A pesar de esta dualidad que presenta la obra de Maquiavelo, la diferenciación entre *monarquía y república* marcaría un giro en la concepción de las formas de gobierno que producirá un replanteo acerca de su dinámica: no importa que sean muchos o pocos los que participan, el hecho de que sea más de uno genera interacciones y problemas que oscurecen las diferencias entre aristocracia y democracia frente a la que separa a ambas de la monarquía.

El segundo momento de ruptura estará dado por el pensamiento inglés del siglo XVII. El *Leviatán* (1651) de Thomas Hobbes y el *Tratado sobre el gobierno civil* (1690) de John Locke constituyen, a nivel teórico, el enfrentamiento entre dos posiciones que van cobrando forma nítidamente durante ese siglo, y que pasarían a ser decisivas en las teorizaciones (y en las prácticas políticas) posteriores. Lo que ponen de relieve estos dos autores es la diferencia, encarnada en cada uno de ellos, entre el *gobierno despótico o absoluto* y el *gobierno moderado o limitado*.

En este sentido, en *El espíritu de las leyes* (1748), Montesquieu identifica tres formas de gobierno. En primer lugar la república, en la que todo el pueblo (democracia) o parte del pueblo (aristocracia), detentan el poder. En segundo lugar la monarquía, donde la soberanía reside en un sólo hombre que gobierna de acuerdo con la ley. Finalmente, el despotismo, en el que al igual que en la monarquía gobierna un solo hombre, pero según su propia voluntad y sin ajustarse a ley alguna.

De esta manera, el pensamiento de Montesquieu abreva en las dos rupturas citadas, en tanto retoma la tradición abierta en *El Príncipe* (monarquía versus república), pero al mismo tiempo reasume la "tácita discusión" entre Hobbes y Locke en tanto es posible distinguir el poder absoluto del limitado, o el gobierno que se sujeta a las leyes del que se coloca por encima de ellas. Para evitar el despotismo, y garantizar un "gobierno moderado", es necesario que "el poder controle al poder". La llave maestra es evitar la concentración del poder por medio de una separación de los órganos que lo desempeñan: legislativo, ejecutivo y judicial. Queda así establecida la tercera ruptura que llevará a la especificación de las formas de gobierno modernas: la teoría de la *separación de poderes*.



La brecha abierta con la introducción del concepto de separación de poderes por parte de Montesquieu y la experiencia histórica del desarrollo institucional británico (principalmente la idea de *rule of law*: gobierno de la ley) permitirán el surgimiento y desarrollo del constitucionalismo, lo cual genera una diferencia crucial entre los *gobiernos constitucionales* —en los que la sujeción del gobierno a las leyes y la división de poderes garantizan un gobierno moderado— y los *gobiernos absolutistas*, en los que el gobierno es arbitrario e ilimitado. El elemento que nos permite comparar formas opuestas de gobierno se refiere, pues, al hecho de que los mismos se sometan o no a la ley y a la separación de poderes.

Con esta última evolución los anteriores desarrollos se vuelven anacrónicos. El caso más claro es, tal vez, la distinción entre monarquía y república. Por debajo de estas etiquetas se encuentra lo realmente importante para diferenciar a los gobiernos: los límites impuestos al poder. De esta manera, las monarquías y las repúblicas constitucionales se identifican entre sí para diferenciarse de sus contrapartes absolutistas.

Tras la complejización de la vida política en los últimos dos siglos, es posible distinguir a los sistemas políticos en términos de la medida en que el poder de decisión está concentrado en un solo detentador de poder o distribuido a lo largo de una amplia red de institución con autoridad y de actores con influencia. A partir del máximo nivel de concentración, en el que existe un solo detentador de poder con capacidad de decisión, puede verificarse un doble proceso de descentralización.

El primero de ellos, relacionado con las estructuras de autoridad, conduce a la diversificación institucional del sistema político. Esta se verifica en dos dimensiones. La horizontal implica la aparición de nuevas instituciones, diferenciadas del detentador originario, con una capacidad real en la toma de decisiones. La más notable forma histórica en que se evidencia esta descentralización está relacionada con el desarrollo y consolidación de los mecanismos de frenos y contrapesos o de división/separación de poderes, que multiplica los órganos decisionales a la vez que les impone mutuas restricciones. En su forma más clásica este desarrollo se cristalizó en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. De alguna manera, esta dimensión habilita la diferenciación entre *gobiernos parlamentarios* y *gobiernos presidenciales*. En la dimensión vertical (territorial), la forma más relevante en cuanto a la descentralización del poder se refiere al federalismo, en tanto implica la delegación de facultades decisionales a subunidades, definidas territorialmente, del sistema político. Esta es la fuente de donde surge la distinción entre los *gobiernos unitarios* y *federales*.

El segundo de los procesos de descentralización conduce a la complejización de la comunidad política en término de actores (organizados o no) que poseen, en grados diferenciados, posibilidad de influir en las decisiones co-

lectivizadas.  
cedimientos  
las autoridades  
guir entre lo

## 2.2 GOBIERNO

Si bien l  
el pensamien  
titucionalism  
los nobles, d  
cretó hasta q  
mera de ella  
la disminuci  
ción de acuen  
pie al surgim  
los hombres,  
va acompañ  
instrumento  
nal-legal).

La segun  
reino británi  
do sus prerro  
el siglo XVII  
riza la *divisi*  
tir un cuerpo  
ción de gener  
lamento (o, d  
modernas de  
compleja que  
wenstein: "ca  
de poderes, e  
cia de los dif  
impacto norm  
sus limitacio

La tercer  
ra de lo públi  
dos a la priva

<sup>59</sup> Loewenst

lectivizadas. Este proceso conduce a la institucionalización de diversos procedimientos para "conectar" las demandas de estos actores con el poder de las autoridades. La manera en que se produzca ese vínculo permite distinguir entre los gobiernos *constitucionales* y *autoritarios*.

## 2.2 GOBIERNO CONSTITUCIONAL Y GOBIERNO AUTORITARIO

Si bien la idea de constitución estaba presente en el la vida política y en el pensamiento griego y romano, el antecedente más claro del moderno constitucionalismo lo constituye la imposición al rey de Inglaterra, por parte de los nobles, de la Carta Magna (1215). Sin embargo, su desarrollo no se concretó hasta que lograron madurar tres grandes tendencias históricas. La primera de ellas, cristalizada en la pausada evolución política de Inglaterra, es la disminución de la arbitrariedad que se fue operando, mediante la imposición de acuerdos al Rey por parte de la nobleza, y que posteriormente dieron pie al surgimiento de la idea del *rule of law*, del gobierno de las leyes (no de los hombres), de la *supremacía de la ley*. Así, la idea de constitucionalismo va acompañada de la juridización del poder político; la ley se convierte en el instrumento a partir del cual los mandatos tienen validez (dominación racional-legal).

La segunda se refiere al poder del parlamento, y es nuevamente en el reino británico —cuyas cámaras funcionan regularmente y van expandiendo sus prerrogativas de modo progresivo hasta convertirse en decisivas ya en el siglo XVII— donde se genera el marco a partir del cual Montesquieu teoriza la *división de poderes*. Aquí, la idea es que junto al gobierno debe existir un cuerpo separado que lo controle, y que al mismo tiempo tenga la función de generar las leyes. Sin embargo, la relación entre el gobierno y el parlamento (o, de manera simplificada, entre el ejecutivo y el legislativo) en las modernas democracias constitucionales se desenvuelve de una manera más compleja que lo que supone el esquema de Montesquieu. Como señala Loewenstein: "cada específica forma de gobierno se basa, más que en la división de poderes, en el grado o medida de autonomía y respectiva interdependencia de los diferentes detentadores del poder"<sup>59</sup>. Esto no desvirtúa el fuerte impacto normativo que posee la idea de división de poderes, aun admitiendo sus limitaciones.

La tercera tendencia se relaciona con la brecha que se abre entre la esfera de lo público y la de lo privado, y la idea de que existen ámbitos reservados a la privacidad de los ciudadanos en los que el gobierno no puede (no de-

<sup>59</sup> Loewenstein, Karl: *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1979, pág. 50.

be) intervenir. La libertad con respecto al gobierno es la condición de existencia de lo privado. Es también en Gran Bretaña donde surgieron las más importantes consideraciones teóricas al respecto, especialmente referidas al ámbito de lo económico (Adam Smith). Siguiendo la brecha abierta un siglo antes por Locke, esta tendencia acompaña al surgimiento del *liberalismo*. Como señalaba Benjamin Constant: "al igual que una constitución es la garantía de la libertad de un pueblo, todo lo que pertenece a la libertad es constitucional, mientras no hay nada de constitucional en lo que no le pertenece"<sup>60</sup>.

Queda claro que las virtudes de un gobierno constitucional como opuesto al despótico se refieren no sólo a la idea de limitar al poder, de anular la arbitrariedad de los gobernantes o cortar sus prerrogativas sino, como una dimensión diferenciada, a la de garantizar la autonomía de las esferas libres de la intervención del poder político, especialmente la económica, aunque también la cultural, la religiosa, etcétera<sup>61</sup>.

El paso final en este proceso es la redacción de un documento donde consten los límites al poder y los derechos individuales: la constitución. La instauración de la república en las ex colonias británicas en Norteamérica, durante el período 1776-1787 marcaría un momento clave: aparece por primera vez una constitución que garantiza la división de poderes y los límites al poder del gobierno sobre los ciudadanos. A partir de allí, la carta constitucional se convirtió en el instrumento básico de instauración política, empezando por la Revolución Francesa, siguiendo por las monarquías del continente europeo y por las nuevas repúblicas que se crearon en las ex colonias españolas en América.

Es importante aclarar que no existe una identidad entre el concepto de constitución y el de constitucionalismo. Si bien la mayoría de los sistemas políticos con gobiernos constitucionales poseen constituciones escritas (Gran Bretaña e Israel son casos excepcionales), existe, por el contrario, gran cantidad de sistemas políticos regulados por cartas constitucionales que, sin embargo, no podrían ser calificados como constitucionales.

En este sentido es vital tener en cuenta los diferentes tipos de constituciones. Sartori distingue tres. En primer lugar, las *constituciones nominales*, meros productos de la racionalización de la política, que organizan pero no limitan el ejercicio del poder; por el contrario, aquí el derecho, la ley y la constitución son vistos como instrumentos del poder. En segundo lugar, las

<sup>60</sup> *Principios de política*, citado en Sartori, G.: *op. cit.*, pág. 16.

<sup>61</sup> Nótese que la concentración de poder en un solo detentador y las limitaciones a la libertad individual pueden o no coincidir. Como señala Vicente Fidel López, más allá de que se pueda objetar su terminología, "el despotismo es la concentración de todos los poderes de una nación o provincia en manos de un solo hombre, y ese despotismo es tiranía cuando usurpa o violenta el derecho individual" (citado en López, Vicente Fidel: *Historia de la República Argentina*, Lectum, Buenos Aires, 1970, tomo VI, pág. 416).

*constituciones*  
diferencia de  
chos del pueb  
meramente s  
tan efectivam  
tiempo, la lib  
ción hace que

Durante  
las ideas de g  
do este últim  
ambas es má  
a discutir el v  
qué se está ha  
o democrático  
riormente señ  
tres caracterí  
tión del sufrag  
mariamente,

En efecto  
tica del régin  
dad (ejecutivo  
terminados p  
zonablemente  
democracia) y  
de los derecho  
gobierno cons  
pios de ese ré  
que lo preserv

Habiendo  
cionalismo y d  
mero de ellos  
cracia, y que c  
un gobierno c  
ciones a las q

<sup>62</sup> Sartori, G.  
za, Madrid, 1992.

<sup>63</sup> La referen  
es Dahl, Robert: L  
tulo 6: "La democ

<sup>64</sup> Asimismo  
un sistema polític

*constituciones fachada o pseudoconstituciones*, que se caracterizan porque, a diferencia de las anteriores, sostienen la necesidad de garantizar los derechos del pueblo y los límites al poder, pero sólo en la letra, con un carácter meramente simbólico. Finalmente, las *constituciones garantistas*, que limitan efectivamente los poderes gubernamentales y garantizan, al mismo tiempo, la libertad de sus ciudadanos. Así, sólo el garantismo de la constitución hace que el poder político se configure como gobierno constitucional<sup>62</sup>.

Durante el siglo XX se ha procedido a una completa homologación entre las ideas de gobierno constitucional y de gobierno democrático (incorporando este último la idea del sufragio universal). Sin embargo, la relación entre ambas es más compleja de lo que aparenta a primera vista. Antes de entrar a discutir el vínculo entre ellas, parece necesario establecer una precisión: ¿a qué se está haciendo referencia cuando se habla de "gobierno" constitucional o democrático? Si se tienen en cuenta, por una parte, las diferencias anteriormente señaladas entre sistema, régimen y gobierno, y por otra parte, las tres características definitorias del constitucionalismo (agregando la cuestión del sufragio para la democracia), es fácil advertir que éste se refiere, primariamente, al régimen político.

En efecto, el carácter constitucional es, primariamente, una característica del régimen, en función de poseer determinadas estructuras de autoridad (ejecutivos y legislativos como poderes separados) y, principalmente, determinados procedimientos de designación de las autoridades (elecciones razonablemente libres y competitivas, con sufragio universal en el caso de la democracia) y de ejercicio del poder (respeto de las libertades individuales y de los derechos de las minorías)<sup>63</sup>. En consecuencia, es posible hablar de un gobierno constitucional en tanto sea elegido según los procedimientos propios de ese régimen, y actúe de acuerdo con sus normas, al mismo tiempo que lo preserve y garantice las condiciones de su funcionamiento<sup>64</sup>.

Habiendo especificado este punto, volvamos a la relación entre constitucionalismo y democracia y a los dos nudos problemáticos que presenta. El primero de ellos deriva de la amplia utilización que se hace del concepto democracia, y que oculta el hecho de que *no todo gobierno democrático es, a su vez, un gobierno constitucional*. El punto clave acá no son las diferentes teorizaciones a las que está sujeto el fenómeno democrático, sino las diversas situa-

<sup>62</sup> Sartori, Giovanni: "Constitución" en Sartori, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, págs. 21 y sigs. En este punto Sartori sigue a Loewenstein, K.: *op. cit.*

<sup>63</sup> La referencia clásica acerca de las características de la democracia como régimen político es Dahl, Robert: *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1989. Remitirse también a Respuela, Sofia: capítulo 6: "La democracia...".

<sup>64</sup> Asimismo, hablar de un sistema político constitucional (o democrático) implica referirse a un sistema político cuyo régimen político es constitucional (o democrático).

ciones políticas a las que es llamado a legitimar. Si bien no cabe duda de que, según la mayoría de las definiciones, los Estados Unidos y los países del Oeste europeo poseen gobiernos democráticos (y se autorreconocen como tales), es notorio el hecho de que tanto la Unión Soviética como los países de Europa oriental, mientras se constituían en sistemas de partido único, se autorreconocían como democráticos. Sin embargo, mientras los primeros se encontraban enraizados en la evolución del constitucionalismo, los otros negaban la validez de sus postulados. Al modelo liberal (o competitivo) de democracia se enfrentaba el modelo comunista, más allá de su inconsistencia teórica.

En segundo lugar, el punto en cuestión es que *no todos los gobiernos constitucionales son democráticos*. Parecería obvio, siguiendo la cita de Constant, que el gobierno constitucional estaría fuertemente emparentado con el gobierno democrático liberal, mientras que los gobiernos no constitucionales se confinarían en los gobiernos autoritarios. Existen, sin embargo, gobiernos constitucionales que no coinciden con gobiernos democráticos. El caso concreto, típico del siglo XIX y de principios del siglo XX, es el de los gobiernos oligárquicos o, más precisamente, las oligarquías competitivas<sup>65</sup>. En efecto, las limitaciones impuestas a la participación política de los ciudadanos hace que estos gobiernos no puedan ser designados como democráticos a pesar de que mantengan limitado el poder del gobierno, acepten una auténtica división de poderes y garanticen el ejercicio de los derechos civiles a sus ciudadanos. La particularidad de la democracia como forma de gobierno constitucional es la adopción del sufragio universal.

Esta compleja relación entre democracia y constitucionalismo puede ser, pues, aclarada a partir de la ordenación de los diferentes casos a lo largo de dos ejes. Uno de ellos debe contemplar la autoidentificación democrática de los regímenes políticos. Nótese que no se refiere a una medida objetiva, sino absolutamente subjetiva: la medida en que cada país se considera a sí mismo democrático, como lo hacen algunos gobiernos que no se vacilaría en designar como autoritarios o aun totalitarios. El segundo eje se refiere al carácter constitucional de los gobiernos. A diferencia del eje anterior, aquí se consideran los gobiernos a partir de su acatamiento o no a los principios, ya señalados, que caracterizan a los gobiernos constitucionales. Es esta segunda dimensión la que nos permite distinguir a los gobiernos constitucionales de los autoritarios. El cuadro que aparece en la página siguiente no busca establecer una clasificación o tipología de gobiernos, sino visualizar las diferentes relaciones que se pueden establecer entre las ideas de constitucionalismo y de democracia.

En este esquema, el casillero A incluye a los sistemas políticos democrático liberales, democracias competitivas o, si se prefiere, poliarquías. Aquí, los

<sup>65</sup> Dahl, R.: *op. cit.*, cap. 1.

países entran  
las democraci  
Estados Unid  
te europeo des  
mativamente  
constitucional  
racterísticas d  
política. Los c  
siglo XIX, se p  
1916. Estos g  
fuerte identifi  
vado a que tan  
de regímenes r  
pecto de las di  
signados como  
nales (predem

<sup>66</sup> La referen  
Juan: "Totalitaria  
*Political Science*,  
español, véase Mo

CUADRO 1  
FORMAS DE GOBIERNO

		GOBIERNO CONSTITUCIONAL	
		Sí	No
GOBIERNO DEMOCRÁTICO	Sí	<b>A</b>	<b>C</b>
	No	<b>B</b>	<b>D</b>

países entran en los cánones que impone la teoría política para identificar a las democracias. Pueden considerarse legítimos miembros de este grupo a los Estados Unidos, el Oeste europeo, Latinoamérica desde los 80 y parte del Este europeo desde los 90. No es casual que a los gobiernos que responden afirmativamente a ambas dimensiones se los denomine también democracias constitucionales. El casillero B incluye a los países que adoptan todas las características del constitucionalismo pero imponiendo límites a la participación política. Los casos típicos son Gran Bretaña y los Estados Unidos durante el siglo XIX, se puede señalar también a la Argentina, especialmente entre 1853-1916. Estos gobiernos pueden ser denominados oligarquías competitivas. La fuerte identificación que existe entre democracia y constitucionalismo ha llevado a que también se los denomine democracias limitadas. En la clasificación de regímenes no democráticos formulada por Linz, aparecen diferenciados respecto de las dictaduras y de los regímenes autoritarios y totalitarios, y son designados como democracias oligárquicas, un subtipo de los regímenes tradicionales (predemocráticos)<sup>66</sup>. Hasta aquí hemos visto a los gobiernos constitucio-

<sup>66</sup> La referencia más frecuente en cuanto a la distinción de gobiernos autoritarios es Linz, Juan: "Totalitarian and authoritarian regimes", en Greenstein, Fred y Nelson Polsby: *Handbook of Political Science*, vol. III, Addison-Wesley, Massachusetts, 1975. Para una versión resumida y en español, véase Morlino, L.: *op. cit.*, págs. 92-104.

nales. Sean éstos democráticos o no, están identificados por el garantismo de su sistema político, y específicamente, de sus constituciones.

En el casillero C tenemos sistemas políticos autodefinidos como democráticos pero que no son constitucionales. Sus constituciones, en caso de tenerlas, no son más que fachadas. Los regímenes autoritarios y totalitarios emparentados con el comunismo (sistemas de partido único) se encuentran en este grupo. Algunos de los gobiernos populistas latinoamericanos se ubican en una zona limítrofe entre este casillero y el primero. Finalmente, el casillero D agrupa a los gobiernos que no son constitucionales ni se autodefinen como democráticos. Aquí encontramos a los regímenes autoritarios y totalitarios ligados al capitalismo. Esto incluye a los gobiernos explícitamente antidemocráticos (en Europa occidental: la Alemania nazi, la Italia de Mussolini, España y Portugal hasta 1975), así como a los regímenes autoritarios que, como las dictaduras militares, no se califican como democráticos, ejercen su poder "en nombre" de la verdadera democracia que dicen querer instaurar después de sanear la sociedad y se consideran limitados en el tiempo aunque no se impongan plazos (piénsese en las dictaduras burocrático-autoritarias en América latina). Sus constituciones, cuando existen, son sólo nominales. Nótese que, independientemente de que algunos de estos gobiernos se reconozcan como democráticos, el hilo que los une es su carácter no constitucional o, para definirlos afirmativamente, autoritario<sup>67</sup>.

De esta manera, la distinción entre formas de gobierno desde el punto de vista institucional no se puede hacer de manera global, sino localizada al interior de cada régimen político específico. Para poner un ejemplo, pierde sentido comparar las relaciones ejecutivo/legislativo entre países donde el último tiene gran capacidad decisoria y otros donde no tiene más que una función decorativa. En este sentido las respuestas son mucho más claras en cuanto a los regímenes constitucionales o democráticos que en cuanto a los autoritarios, ya que el carácter excesivamente genérico de estos últimos lleva a hacer referencia a realidades demasiado disímiles. Por ello es que las siguientes distinciones entre formas de gobierno se harán considerando a las democracias constitucionales.

### 2.3 GOBIERNO UNITARIO Y GOBIERNO FEDERAL

Se ha señalado anteriormente que el proceso de creación de los Estados modernos significó la centralización política y administrativa en manos de un único detentador de poder. Esto implicó tanto a los aspectos funcionales

<sup>67</sup> Véase Morlino, L. *op. cit.*, págs. 92-104.

como a los ter  
solutismo mor

Sin embar  
mocráticos. po  
poderes territ  
referidos tant  
centralizados  
res locales. co  
la supervivenc  
tros locales po  
ción territoria  
tra los intento

Entre los  
una red de m  
cada uno de l  
partir de allí,  
tantivas difer  
vista de la rel  
vertical), es p  
derales.

Los gobier  
cación vertical  
de el gobierno  
ejecutores. Cu  
estará siempr  
nización territ  
das al poder c  
coexistencia a  
regional.

En un gol  
tos niveles de  
saltan dos: en  
niveles region  
dinados al pri  
modalidad típi  
cos)—, el pode  
ción central. E  
locales son de

<sup>68</sup> Cotta, M.

<sup>69</sup> Rockman.

como a los territoriales y, con respecto a éstos, el pasaje del feudalismo al absolutismo monárquico.

Sin embargo, en la actualidad todos los gobiernos, especialmente los democráticos, poseen, por una necesidad que hace a su capacidad de gestión, poderes territorialmente descentralizados (división territorial de poderes), referidos tanto a entes gubernamentales autónomos como a organismos descentralizados de la administración nacional. Esta preservación de los poderes locales, como recuerda Cotta, se debe fundamentalmente a tres motivos: la supervivencia de los viejos poderes territoriales; la creación de nuevos centros locales por parte del gobierno central, debido a su necesidad de afirmación territorial, y el nacimiento de nuevos poderes como reacción local contra los intentos de homogeneización y centralización territorial<sup>68</sup>.

Entre los diferentes poderes locales y el gobierno central se establece una red de múltiples relaciones, en la que se definen las atribuciones de cada uno de los ellos, a la vez que se especifican los controles mutuos. A partir de allí, es posible construir dos modelos opuestos, que implican sustantivas diferencias en cuanto al carácter de aquella red: desde el punto de vista de la relativa concentración/difusión del poder territorial (en sentido vertical), es posible distinguir a los gobiernos unitarios de los gobiernos federales.

Los *gobiernos unitarios* tienden a fusionar el poder: parten de la unificación vertical de las fuentes de toma de decisiones. El control se ejerce desde el gobierno central, siendo la administración local sólo uno de sus brazos ejecutores. Cualquiera sea el grado de autonomía del nivel de gobierno local, estará siempre a merced de su contraparte central<sup>69</sup>. En esta forma de organización territorial de la política, las subunidades de gobierno están sometidas al poder central, sin que el sistema político tolere, en el punto extremo, coexistencia alguna entre la unidad nacional y cualquier tipo de diversidad regional.

En un gobierno unitario, la distribución vertical del poder entre distintos niveles de autoridad puede adquirir varias modalidades, entre las que resaltan dos: en la primera existe una delegación del gobierno central hacia los niveles regionales, aunque los "delegados" están legal y políticamente subordinados al primero, ante el cual son responsables; en la segunda —tal vez la modalidad típica (aunque no sea la más frecuente en regímenes democráticos)—, el poder local es ejercido y controlado directamente por la administración central. En ambos casos es indudable que las funciones de los gobiernos locales son derivadas del gobierno central. Tal pretensión por parte de este

<sup>68</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 325.

<sup>69</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 339.



último se funda en el grado más elevado de su legitimidad política y en su reconocimiento como depositario de la responsabilidad de la supervivencia de la comunidad política<sup>70</sup>.

Son casos de gobiernos unitarios: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal y Suecia. En Latinoamérica, entre otros, se destacan: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

En gran medida, suele existir una separación entre la letra y la práctica constitucional, especialmente cuando la práctica de delegación recientemente aludida se transforma en una federalización de hecho. Un caso típico es Chile, donde la designación de los gobernadores, desde 1991, se realiza mediante una elección democrática de segundo grado. En Bélgica se ha dado un proceso de federalización.

Los *gobiernos federales* tienden, en cambio, a fragmentar el poder: existe una distribución de las fuentes de adopción de decisiones. Aquí, los gobiernos de las unidades constitutivas del Estado gozan de grados variables de autonomía constitucional, legal y política<sup>71</sup>. De hecho, cada unidad local es responsable de aprobar su propia constitución; cuenta con gobernantes con derechos propios amparados por la constitución, elegidos directamente por los ciudadanos de la unidad componente<sup>72</sup>; tiene sus propias autoridades legislativas, y judiciales, así como fuentes de ingresos monetarios propias.

Se trata de una organización política territorial en la que se procura acomodar la unidad nacional y la diversidad regional, distribuyendo verticalmente el poder entre los distintos niveles de autoridad. La coexistencia dentro del sistema político de un gobierno nacional (federal) y una serie de gobiernos locales está salvaguardada constitucionalmente, de manera que ninguno de ellos esté ni legal ni políticamente subordinado al otro<sup>73</sup>. Entre uno y otros se coloca un árbitro (por lo general el tribunal superior del Estado federal) que resuelve las disputas que puedan suscitarse entre ellos, así como entre las unidades locales.

Lijphart establece cuatro características comunes a los sistemas políticos con gobierno federal<sup>74</sup>. En primer lugar, la existencia de una constitución

<sup>70</sup> Cotta, M., *op. cit.*: pág. 325.

<sup>71</sup> Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 325.

<sup>72</sup> Un caso excepcional es el de Venezuela (hasta 1988) donde, a pesar de su estructura federal, los gobernadores eran designados por el gobierno central.

<sup>73</sup> Wheare, K. C.: *Federal Government*, Oxford University Press, Londres, 1963, págs. 34-35; Watts, Ronald: "Federalismo", en Bogdanor, V.: *op. cit.*, pág. 299.

<sup>74</sup> Lijphart, Arend: *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987, cap. 10.

escrita, en tant  
rantías de cada  
una segunda ca  
cales están rep  
noma. En la pr  
ños (con menor  
impongan sobr  
federal no es e  
des locales en s

La tercera  
nen el derecho  
constitución, d  
glas de juego ó  
de la cámara f  
cales. Finalme  
del poder, relac  
cursos.

Esta forma  
lo desde la per  
más bien desde  
gobierno centr  
competencia se  
competencia co  
tes del gobiern  
meros. De esta  
no que existen  
sulta y la coop

Casos de g  
tria, Canadá, I  
na, el Brasil, J

Estos caso  
naremos algun  
ciben ("Estado  
zuela; "Landes  
dá, "cantones"  
do y la partici  
formar el Est.  
coincidente co  
tados Unidos  
casi completa  
guarda difere  
una diversida

escrita, en tanto es necesario establecer expresamente las atribuciones y garantías de cada nivel. En segundo lugar, el legislativo a nivel nacional posee una segunda cámara (la cámara federal o senado), en la que las unidades locales están representadas, reconociéndoseles una personalidad propia y autónoma. En la práctica, existe una sobrerrepresentación de los distritos pequeños (con menor población), para evitar que las unidades locales mayores se impongan sobre las más pequeñas. Lo que está representado en la cámara federal no es el "pueblo" de dichas unidades sino, precisamente, las unidades locales en sí.

La tercera característica señalada es que todas las unidades locales tienen el derecho de participar en el proceso de reforma o modificación de la constitución, de manera tal que el gobierno central no pueda cambiar las reglas de juego de manera unilateral. Tal participación se efectiviza a través de la cámara federal o a través del referendo de cada una de las unidades locales. Finalmente, Lijphart se refiere al grado de efectiva descentralización del poder, relacionado principalmente con la fuente de la que obtiene sus recursos.

Esta forma de organización territorial del gobierno no debe ser vista sólo desde la perspectiva del fraccionamiento del poder gubernamental, sino más bien desde el afirmativo reparto de las decisiones y actividades entre el gobierno central y los regionales. De ese modo, cada uno de ellos tiene plena competencia sobre algunas cuestiones, mientras en otras materias existe una competencia concurrente, en la que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central, o en las que este último acude en auxilio de los primeros. De esta manera, no hay una división tajante entre ambos niveles, sino que existen instituciones y procedimientos específicos que facilitan la consulta y la cooperación intergubernamental.

Casos de gobiernos federales encontramos en Alemania, Australia, Austria, Canadá, los Estados Unidos y Suiza. En Latinoamérica sólo la Argentina, el Brasil, México y Venezuela.

Estos casos guardan varias diferencias entre sí, de las que sólo mencionaremos algunas. Las unidades locales difieren respecto del nombre que reciben ("Estados" en Australia, el Brasil, los Estados Unidos, México y Venezuela; "Länder" en Alemania y Austria; "provincias" en la Argentina y Canadá, "cantones" en Suiza, etc.). También existen variaciones respecto del grado y la particularidad de la autonomía de que habían gozado antes de conformar el Estado federal, que puede ir desde una autonomía amplia, casi coincidente con la de un Estado nacional independiente (los Estados en Estados Unidos y las provincias argentinas y canadienses), pasando por una casi completa superposición entre gobierno estadual y municipal que resguarda diferencias lingüísticas y religiosas (los cantones en Suiza), hasta una diversidad basada en antiquísimos asentamientos tribales territoriales

(los Lander alemanes). Aunque su representación en la cámara federal suele ser paritaria (como en los senados de la Argentina, los Estados Unidos, México y Venezuela, la cámara federal en el Brasil, y el consejo de los Estados en Suiza), excepcionalmente cada Estado puede no estar representado por igual (como ocurre en el senado de Canadá y el Bundesrat de Alemania y de Austria).

La concentración o dispersión del poder de los gobiernos centrales tiene un fuerte impacto en la manera en que se articula la relación entre nivel federal y local. En los casos de alta dispersión de poder (por ejemplo, los Estados Unidos y Suiza), existe una multiplicación de instancias institucionales (y parainstitucionales) que multiplica los puntos de contacto. Por el contrario, cuando existe una fuerte dominancia de los gabinetes (Australia y Canadá), éstos se convierten en la arena exclusiva a partir de la que se produce la transmisión institucional entre ambos niveles. Este último escenario constituye lo que Watts denomina "federalismo ejecutivo"<sup>75</sup>.

Entre los diversos tipos de gobierno federal, Lijphart destaca una diferenciación de gran relevancia entre el federalismo congruente y el incongruente<sup>76</sup>. El primero está compuesto por unidades territoriales cuyo carácter social y cultural es similar al del conjunto del Estado nacional, como en los Estados Unidos, Alemania, Austria y Australia, además de los cuatro casos latinoamericanos. Por el contrario, en el federalismo incongruente, cada una de las unidades "tiene una composición social y cultural que es distinta de una a otra y del país en su conjunto"<sup>77</sup>. De esta manera, los límites entre cada unidad local coinciden con el límite de grupos sociales definidos en términos lingüísticos o religiosos. Son casos típicos Canadá (con una minoría francófona en la provincia de Quebec) y Suiza (con cantones de habla alemana, francesa, italiana y retorrománica).

Las confederaciones (hoy desaparecidas) son uniones entre Estados que adquieren una personalidad colectiva secundaria, pasando a compartir entre sí ciertas instituciones de gobierno. Están integradas por delegados de los gobiernos autónomos de las unidades constitutivas y, a la vez, sometidas a ellos; se requiere unanimidad para las decisiones vitales, y las entidades confederadas conservan incluso la libertad de secesionarse<sup>78</sup>. Ejemplos de confederaciones son la Confederación Helvética (suiza en sus orígenes, circa 1315); los Estados Unidos entre 1776 y 1788, aunque en realidad conservaron aspectos confederales hasta el final de la Guerra de Secesión; la Con-

<sup>75</sup> Watts, R.: *op. cit.*, pág. 300.

<sup>76</sup> Lijphart, A.: *op. cit.*, 194-198.

<sup>77</sup> Lijphart, A.: *op. cit.*, 195.

<sup>78</sup> "Confederación", en Bogdanor, V.: *op. cit.*, pág. 157-158.

federación Arg  
gresa la provin  
El Zollverein al

Frente a la  
ta el unitarism  
confederacione  
posible combin  
blemas comun  
a la particulari

Sin embar  
federalismo no  
cuestión a la q  
unitarios men  
side en "el gra  
principales rec  
papel principal  
las subvencion  
someterse a un

La relació  
desarrollada p  
los regionales  
en la década d  
tipo de distribu  
taje de la reca  
tal de los ingru

Del mismo  
ralismo y desc  
evidencia que  
los recursos en  
ta el modo en  
quien los reca

## 2.4 GOBIERNO

Dentro de  
guir entre las  
*English Cons*  
distinción fun

<sup>79</sup> Cotta, M.

federación Argentina, aunque con intermitencias, hasta 1860, cuando reingresa la provincia de Buenos Aires; la Unión Germánica entre 1815 y 1866; El Zollverein alemán, etcétera.

Frente a la concentración de poder en el gobierno central que representa el unitarismo y la libertad absoluta de las unidades constituyentes de las confederaciones, el federalismo representa el equilibrio, de manera que es posible combinar un poder central eficaz, encargado mayormente de los problemas comunes, con un poder local autónomo, que atienda principalmente a la particularidad regional.

Sin embargo, más allá de la estructura constitucional e institucional, el federalismo no implica, por sí mismo, la efectiva descentralización del poder, cuestión a la que ya hemos hecho mención. Es notorio que existen gobiernos unitarios menos centralizados que algunos países federales. El problema reside en "el grado de control de los diferentes niveles del gobierno sobre los principales recursos (...) tasas, impuestos, tarifas, etc."<sup>79</sup>. En los hechos, el papel principal del gobierno central en la recaudación impositiva, así como las subvenciones que otorga a los poderes locales, significan que éstos deben someterse a una dependencia, aunque nunca llegue a ser absoluta.

La relación precisa puede visualizarse nítidamente en la comparación, desarrollada por Lijphart, entre el sistema tributario del gobierno central y los regionales en más de veinte países democráticos (unitarios y federales), en la década del 70. Así, los diferentes países están ordenados en función del tipo de distribución territorial de poderes (unitarios o federales) y del porcentaje de la recaudación impositiva por parte del gobierno federal sobre el total de los ingresos fiscales (lo que incluye la renta de las unidades locales).

Del mismo se desprende que existe una importante relación entre federalismo y descentralización, y entre unitarismo y centralización. Queda en evidencia que el formato constitucional no es indiferente a la distribución de los recursos entre los diferentes niveles; sin embargo, hay que tener en cuenta el modo en que son distribuidos los impuestos, independientemente de quien los recaude (véase cuadro 2 en página siguiente).

#### 2.4 GOBIERNO PARLAMENTARIO Y GOBIERNO PRESIDENCIAL

Dentro de los regímenes democráticos, el punto de partida para distinguir entre las distintas formas de gobierno se deriva, por una parte, de *The English Constitution* (1865), obra en la que Walter Bagehot establece una distinción fundamental, principalmente comparando el régimen norteameri-

<sup>79</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 326.

CUADRO 2  
PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA RECAUDACIÓN  
IMPOSITIVA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN 21 DEMOCRACIAS  
OCCIDENTALES

PAÍS	CUOTA PARTICIPACIÓN	ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL
Holanda	98%	Unitaria
Israel	96%	Unitaria
Italia	96%	Unitaria
Bélgica	93%	Unitaria
Nueva Zelanda	93%	Unitaria
Irlanda	92%	Unitaria
Francia	88%	Unitaria
Gran Bretaña	87%	Unitaria
Islandia	83%	Unitaria
Luxemburgo	82%	Unitaria
Australia	80%	Federal
Dinamarca	71%	Unitaria
Finlandia	70%	Unitaria
Austria	70%	Federal
Noruega	70%	Unitaria
Japón	65%	Unitaria
Suecia	62%	Unitaria
Estados Unidos	57%	Federal
Alemania (R.F.)	51%	Federal
Canadá	50%	Federal
Suiza	41%	Federal

FUENTE: Lijphart, A.: *op. cit.*, pág. 193.

cano con el británico, entre *presidential government* (gobierno presidencial) y *cabinet government* (gobierno de gabinete). Por otra parte, las modernas diferenciaciones son herederas del desarrollo del constitucionalismo francés, producto de una perturbada realidad política que llevó a que en cien años hubiese probado todas las formas de gobierno conocidas, exceptuando el presidencialismo (al menos en su forma pura).

La diferen  
de la considera  
legitimidad. es  
segundo lugar in  
(gobierno en s  
forma en que  
ma de decisio  
y sus prerroga  
separación o u

A grandes  
diferencias gen  
primero, el pa  
del gobierno, p  
poderes ejecut  
res). El segun  
la elección dir  
pendencia de p  
Entre ellos po  
dencialismo.

Como advi  
partir de los c  
bierno parlam  
mento), el con  
estructura (el

#### 2.4.1 Parlam

El parlam  
estado asociad  
Unidos, todas  
política poseer  
no se relaciona  
monarquías al  
políticos demo  
lítico que tuvi

<sup>80</sup> Los conce  
mentarismo y del

<sup>81</sup> Cotta, M.

La diferenciación de las formas de gobierno puede realizarse a partir de la consideración de tres elementos. El primero se refiere a su fuente de legitimidad, específicamente si es de carácter directo o indirecto. En segundo lugar importa destacar la forma en que se estructura el ejecutivo (gobierno en sentido estricto), sea colegiado o unipersonal. Finalmente, la forma en que se establece la relación entre las diferentes estructuras de toma de decisiones, en especial la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y sus prerrogativas. Más precisamente, si entre ambos poderes existe una separación o una fusión.

A grandes rasgos, en función de estos elementos se puede avanzar las diferencias generales entre los dos modelos tradicionales más comunes. El primero, el parlamentarismo, se caracteriza por la legitimidad indirecta del gobierno, por su carácter colegiado y por la interdependencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, producto de su integración (fusión de poderes). El segundo, el presidencialismo, encuentra sus rasgos distintivos en la elección directa del gobierno, en su carácter unipersonal y en la interdependencia de poderes por medio de la coordinación (división de poderes)<sup>80</sup>. Entre ellos podría ubicarse una tercera forma de gobierno: el semipresidencialismo.

Como advierte Cotta, la adopción de esta terminología refleja los ejes a partir de los cuales se construyen ambos modelos. Mientras la idea de gobierno parlamentario resalta la fuente de legitimidad del gobierno (el parlamento), el concepto de presidencialismo resalta el carácter unipersonal de su estructura (el presidente)<sup>81</sup>.

#### 2.4.1 *Parlamentarismo*

El parlamentarismo es la forma de gobierno que más estrechamente ha estado asociada a la democracia. De hecho, con la excepción de los Estados Unidos, todas las democracias que demostraron un alto nivel de estabilidad política poseen gobiernos parlamentarios. El origen de esta forma de gobierno se relaciona con las sucesivas reformas políticas que transformaron a las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII en los modernos regímenes políticos democráticos, a través de una serie de mutaciones en el sistema político que tuvieron como consecuencia el surgimiento de lo que actualmente

<sup>80</sup> Los conceptos de interdependencia por integración y por coordinación, propios del parlamentarismo y del presidencialismo respectivamente, son elaborados por Loewenstein, K.: *op. cit.*

<sup>81</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 332.

se denomina gobierno parlamentario. Este proceso no fue originalmente una meta planeada, producto del intento de concretar prácticamente una teoría o un conjunto articulado de ideas. Por el contrario, fue consecuencia de la progresiva lucha que a partir del siglo XVII empiezan a entablar en la historia, y a partir de ella en la teoría, los partidarios del gobierno absoluto y los partidarios del gobierno limitado o constitucional.

El impulso inicial, siguiendo el desarrollo inglés (cuna del parlamentarismo), consistió en el pasaje de la *monarquía absoluta* a la *monarquía constitucional*. Este momento, caracterizado en Inglaterra por la *Gloriosa Revolución* de 1688 y recogido a nivel teórico por Locke, estuvo centrado en el desarrollo de restricciones sobre la acción del monarca. Ya hemos señalado las transformaciones que llevaron al gobierno constitucional. Aquí basta con resaltar la jerarquización del parlamento como un órgano político de legitimidad popular, equiparándolo al rey y adquiriendo la potestad de aprobar o desaprobar sus iniciativas o las de su consejo de Estado.

La *monarquía constitucional* significó pasar de un modelo político monista (con un solo foco de poder, el rey) a otro modelo, de carácter dual, basado en una doble legitimidad: por un lado la tradicional, corporizada en la figura del monarca, quien ejerce el gobierno a través de un primer ministro y su gabinete y que aún conserva la facultad de disolver al parlamento; por el otro, legitimidad popular (aunque limitada), cristalizada en un parlamento encargado de legislar, y sin cuyo voto ni las decisiones del rey entran en vigencia ni el primer ministro, propuesto por el monarca, puede asumir sus funciones.

El pasaje de la *monarquía constitucional* a la *monarquía parlamentaria* tuvo lugar a lo largo del siglo XVIII, con el advenimiento de la dinastía de los Hannover en Gran Bretaña. Este proceso estuvo caracterizado por la declinación del poder real y el paralelo fortalecimiento de la autoridad parlamentaria. En su desarrollo, el primer ministro y su gabinete se independizaron del monarca, apropiándose progresivamente de sus facultades gubernamentales y aumentando su dependencia con respecto al parlamento (del cual son miembros y frente al cual son responsables). El primer ministro se convierte en el jefe de gobierno, mientras el rey ocupa un posición formal y simbólica como jefe de Estado, alguien que reina pero no gobierna. De esta manera, "la fase de la *monarquía parlamentaria* se caracteriza por la superación del dualismo en los canales de legitimación política, y la afirmación del canal electoral-parlamentario como dominante"<sup>82</sup>.

Este es el desarrollo histórico que desembocó en el surgimiento del parlamentarismo en su país de origen. A partir de allí, el modelo fue importado

<sup>82</sup> Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 330.

al continente eu  
glo XIX. A difer  
continental ser

Uno de los  
se relaciona con  
a su cargo la  
canciller o presi  
monial, que es  
un presidente e

El ejecutivo  
de ministros qu  
do por el resto  
áreas del Estad  
*inter pares*, en l  
bros del gabi  
ter colegiado, e  
lectiva. Los mie  
al mismo tiemp  
burgo), aunque  
mación de "gob

El primer  
que es elegido p  
tivas<sup>83</sup>. Si bien  
Irlanda, Japón  
organismo inte  
no no es investi  
De hecho, el go  
Estado. La des  
en un momento  
cesitan de la c  
pesar de su pre  
misma que la c

El mecanis  
ra, explícita, co  
votación en la  
gunda modalid  
cho de que en  
cuenta en los p

<sup>83</sup> En los caso  
cámara baja. excep

al continente europeo, donde fue adaptado con modificaciones durante el siglo XIX. A diferencia de la evolución política del caso británico, en Europa continental será la teoría la que precederá a la historia.

Uno de los datos estructurales más característicos del parlamentarismo se relaciona con la distinción de funciones entre el jefe de gobierno, que tiene a su cargo la dirección política y administrativa (primer ministro, premier, canciller o presidente de gobierno), y el jefe de Estado, cargo simbólico y ceremonial, que es ocupado en las monarquías por un rey y, en las repúblicas, por un presidente elegido por el parlamento, con un mandato fijo.

El ejecutivo se constituye como un cuerpo colegiado (gabinete o consejo de ministros) que, además del primer ministro (que lo preside), está integrado por el resto de los ministros encargados de administrar las diferentes áreas del Estado. Aunque originalmente el jefe de gobierno sólo es un *primus inter pares*, en los hechos posee una preeminencia sobre el resto de los miembros del gabinete, sin que por ello la estructura de gobierno pierda su carácter colegiado, en la medida en que prima el criterio de la responsabilidad colectiva. Los miembros del gabinete (en especial el jefe de gobierno) deben ser, al mismo tiempo, miembros del parlamento (excepto en Holanda y Luxemburgo), aunque en momentos de crisis y por períodos breves es usual la formación de "gobiernos técnicos" de extracción extraparlamentaria.

El primer ministro es elegido de manera indirecta por el parlamento, que es elegido por sufragio popular y cumple a su vez las funciones legislativas<sup>83</sup>. Si bien es el jefe de Estado quien propone su designación (excepto en Irlanda, Japón y Suecia, donde la propuesta es hecha por el parlamento o un organismo interno al mismo), su poder es sólo formal ya que el jefe de gobierno no es investido a menos que cuente con el consentimiento parlamentario. De hecho, el gobierno es responsable ante el parlamento y no ante el jefe de Estado. La designación del resto de los ministros se realiza, generalmente, en un momento posterior, a propuesta del jefe de gobierno. Estos también necesitan de la confianza del parlamento para mantenerse en el cargo. Así, a pesar de su preeminencia, la fuente de legitimidad del primer ministro es la misma que la del resto de los miembros del ejecutivo.

El mecanismo de investidura puede revestir dos modalidades. La primera, explícita, consiste en un "voto de confianza" del parlamento, esto es, una votación en la cual la mayoría apoye expresamente al candidato. En la segunda modalidad, implícita, aquél lo acepta tácitamente no vetándolo. El hecho de que en muchos casos no se haga necesaria una votación explícita, frecuente en los países escandinavos, permite el surgimiento de lo que se deno-

<sup>83</sup> En los casos de bicameralismo, la confianza es otorgada por una sola cámara, la llamada cámara baja, excepto en los casos de Bélgica, Italia y Suiza.



mina "gobierno minoritario", esto es, un gobierno cuyo apoyo efectivo no llega a constituir la mayoría absoluta del parlamento.

El mecanismo de responsabilidad parlamentaria implica que, de la misma manera que el parlamento tienen la facultad de investidura, también tienen la de disolver al gobierno. Esto puede ocurrir básicamente de dos maneras: la primera es votando en contra de una "cuestión de confianza" planteada por el primer ministro; la segunda, por medio de la aprobación de un voto de "censura" o "no confianza" (desconfianza) impulsado por los miembros del parlamento. Resulta, pues, lógico que la duración del mandato del ejecutivo no esté sujeto a plazo alguno. El mismo se mantiene mientras conserve el apoyo de los parlamentarios.

Como contrapartida del poder de investir/remover a los miembros del gabinete que posee el parlamento, el jefe de gobierno tiene, a su vez, la facultad de disolver al parlamento (o de solicitar al jefe de Estado que lo haga<sup>84</sup>), convocando a elecciones inmediatamente para la constitución de uno nuevo. Tal medio de acción sirve como una amenaza disuasoria (aunque no siempre efectiva) ante la posibilidad de que el parlamento pretenda instrumentar un voto de censura, o de que algunos miembros de la coalición de gobierno pretendan escindirse y, en consecuencia, le hagan perder el apoyo parlamentario. Asimismo, sirve para superar situaciones de "empate" entre el parlamento y el gobierno, devolviéndole al pueblo la posibilidad de definir la situación.

Completado así el modelo, es notorio que el concepto de separación de poderes rígidamente introducido por Montesquieu no se acerca mucho a la realidad de los gobiernos parlamentarios. Por un lado, los miembros del gobierno son al mismo tiempo miembros del parlamento. Por el otro, existen medidas de intervención recíproca de un cuerpo sobre el otro (voto de confianza/desconfianza en el caso del parlamento; poder de disolución del parlamento en el caso del gobierno). Como puede notarse, en este esquema no existe ni separación de poderes ni independencia entre ellos. Muy por el contrario, la relación gobierno/parlamento está caracterizada por la fusión de los poderes y por la interdependencia (por integración) de los mismos. Sin embargo, esta interdependencia garantiza la constitucionalidad del gobierno.

Hasta aquí se han descrito las características básicas de lo que, siguiendo a Loewenstein, se denomina *parlamentarismo clásico*. Sin embargo, es posible encontrar otros tipos, en función de diferencias en sus características y su funcionamiento. En este sentido, un cambio institucional importante es el que caracteriza a Alemania (Constitución de Bonn), que fue adoptado tam-

bién por la *Constitución de la República* parlamentaria. Este mecanismo de "voto de confianza" favorable para el gobierno sometido a la d... po sea elegido... sencilla que la... te la inestabilidad... III y IV República... ejemplo al resp... crisis económica... tre grupos anti... gobierno lidera... lo por el apoyo... Nacionalista V... (PSOE), sino t... de una oposición... derecha (Parti...

Los gobiernos... por lograr el e... ra tal que con... Aquí el gobier... mido en la asa... te sistema im... sobre el ejecut... dio de acción... convención sig... parlamentariz... deres, sino tar... tes detentador... un tipo de gob... siderarlo como... ca sólo ha sid...

Sin embar... rios no deriva... cas de las estr... pos de sistema...

<sup>84</sup> Aunque el rol del jefe de Estado es sólo una formalidad en la activación de este mecanismo, en momentos excepcionales puede cobrar centralidad. Un caso claro es la caída del primer ministro Silvio Berlusconi (Italia, 1994) ante la negativa del presidente Luigi Scalfaro a disolver el parlamento.

<sup>85</sup> El señalar...

bién por la Constitución de España, y que da lugar lo que Loewenstein llama *parlamentarismo controlado*, en tanto el parlamento ve limitadas sus posibilidades de acción sobre el gobierno. Esto se logra mediante la adopción de un mecanismo destinado a evitar la inestabilidad de los gobiernos, conocido como "voto constructivo de censura". Así, el sistema se desbalancea de manera favorable para el lado del ejecutivo ya que, en este caso, un primer ministro sometido a la desconfianza parlamentaria no cae a menos que al mismo tiempo sea elegido su sucesor. Como es evidente, la unión para oponérsele es más sencilla que la unión para elegir uno nuevo. De ahí que este mecanismo evite la inestabilidad gubernamental congénita, tal como se evidenciaba en la III y IV Repúblicas francesas y en la Italia del pentapartidismo. Un buen ejemplo al respecto es la crisis desatada en España a fines de 1994 (por una crisis económica agravada por imputaciones de corrupción y de vínculos entre grupos antiterroristas y el gobierno), en la que la desconfianza hacia el gobierno liderado por Felipe González resultaba en principio inviable, no sólo por el apoyo brindado por pequeños partidos regionales (PNV —Partido Nacionalista Vasco— y CiU —Convergencia i Unió—) al partido en el poder (PSOE), sino también por la imposibilidad de acordar un sucesor por parte de una oposición colocada tanto a la izquierda (Izquierda Unida) como a la derecha (Partido Popular) del gobierno.

Los *gobiernos de asamblea* o *gobiernos de convención* se caracterizan por lograr el efecto contrario: el equilibrio de poderes se desplaza de manera tal que convierte al parlamento en la institución crucial del régimen. Aquí el gobierno deja de existir como instancia autónoma quedando subsumido en la asamblea, y el gabinete no es más que una de sus comisiones. Este sistema implica el mantenimiento de las prerrogativas del parlamento sobre el ejecutivo (designación, remoción, etc.) y la eliminación de todo medio de acción de éste sobre las asambleas parlamentarias. El gobierno de convención significa la concentración de todos los poderes en la institución parlamentaria, lo que lo aleja bastante, no sólo de la idea de división de poderes, sino también de la (menos extrema) idea de equilibrio entre diferentes detentadores de poder. Por lo general, este modelo es considerado como un tipo de gobierno diferenciado; sin embargo, aquí hemos optado por considerarlo como un caso extremo de parlamentarismo. Su concreción práctica sólo ha sido intentada, en reiteradas oportunidades, en Francia.

Sin embargo, la diferencia fundamental entre los gobiernos parlamentarios no deriva de factores meramente institucionales, como las características de las estructuras de autoridad, sino de la influencia que los diversos tipos de sistemas de partidos ejercen sobre su funcionamiento.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> El señalamiento clásico acerca del tema fue planteado por Duverger, Maurice: *Los partidos*

El hecho de que el gabinete dependa de la confianza del parlamento implica, en términos concretos, que aquél se sostiene sobre la mayoría política. En este sentido, el gobierno es siempre un reflejo de una mayoría parlamentaria, surge como su expresión y cae inevitablemente cuando dejan de concordar. En los casos de multipartidismo, característicos de Europa continental, donde ningún partido alcanza a poseer una mayoría absoluta propia, es necesario formar una coalición que logre la mayoría necesaria para constituir gobierno y proceder a la investidura del primer ministro<sup>86</sup>. Si bien este cargo es ejercido, generalmente, por el líder del partido mayoritario de la coalición, el resto de los miembros del gabinete (ministros) pertenecen a todo el arco político partidario que la integra. Las principales consecuencias de esta situación son: a) el gobierno está formado por más de un partido;<sup>87</sup> b) el gobierno cae cuando, al retirarse un partido de la coalición, ésta pierde su condición mayoritaria. Como hemos señalado con respecto al caso alemán, este efecto puede moderarse mediante el mecanismo del voto "constructivo" de censura. En los casos en que no existe este mecanismo, los gobiernos llegan a ser fácilmente presas de la inestabilidad.

El funcionamiento cambia completamente en caso de bipartidismo. Donde sólo hay dos partidos relevantes existe una sola interacción posible: mientras uno de los partidos alcanza la mayoría por sí mismo, el otro queda relegado a su papel opositor. De hecho, debido a que de antemano se sabe que el resultado electoral dará como resultado la formación de un gobierno liderado por el líder de algunos de los dos partidos (el que finalmente obtenga la mayoría), la investidura se convierte en un acto muy parecido a la elección popular directa. Las consecuencias en este modelo son especulares con respecto al anterior: a) el ejecutivo es monocolor, esto es, el primer ministro (por lo general, el líder del partido mayoritario) y el resto de los ministros del gabinete pertenecen al mismo partido; b) el gobierno descansa en una sólida

*políticos*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1973, págs. 418-447. Aquí sólo haremos referencia al sistema de partidos y, de manera marginal, a las características estructurales internas de los partidos.

<sup>86</sup> En los casos en que la investidura es implícita, la formación de gobierno puede revestir una forma alternativa a la de gobierno de coalición: el gobierno de minoría.

<sup>87</sup> En ocasiones en que la investidura debe ser explícita, y especialmente ante la existencia de un partido que está al borde de conseguir una mayoría propia, es posible que pequeños partidos otorguen su voto de investidura sin entrar a formar parte de la coalición de gobierno. Esto ocurrió en España, en la legislatura que se inició en 1993 en la que dos partidos regionales, el PNV y CiU, aportaron al PSOE los pocos votos que le faltaban para conseguir la mayoría absoluta, aunque sin entrar a formar parte del gobierno. De todos modos, hasta ese momento España se acercaba más a la realidad de un sistema de partido predominante que a uno multipartidista. De la misma manera, en Italia el gobierno de Lamberto Dini, que asumió tras la caída de Berlusconi, aunque en este caso el gobierno se asumía (por los actores políticos importantes y a sí mismo) como provisional.

mayoría par  
rias, es imp  
manera de q  
diante la de  
Obviamente  
rígida discipl  
mentarios v  
ta del prime

El carác  
bipartidista  
a distinguir  
forma de gob  
tos del gabi  
partidos pos  
cial muchas  
mento. Como  
mento del re  
metamorfosi

A modo  
diferentes tip  
garantiza, co  
interdepende  
mentarismo  
equilibrio en  
estaría repre  
el gobierno d  
sobre el gobi  
mento de la  
centro del es  
se da un ma  
gar al extre

## 2.4.2 Presi

La Cons  
cual esta for  
los países de

<sup>88</sup> Burdeau  
drid, 1981, pág.

mayoría parlamentaria por lo que, a menos que existan escisiones partidarias, es improbable que se den intentos de censurar al gobierno. La única manera de que el gobierno caiga es, además de los casos de renuncia, mediante la derrota del partido de gobierno en las elecciones parlamentarias. Obviamente, el modelo descansa sobre un supuesto: los partidos poseen una rígida disciplina interna; en caso contrario, la posibilidad de que los parlamentarios voten sin seguir la línea política del partido, provocaría la derrota del primer ministro.

El carácter monolítico que adquiere el ejecutivo en un parlamentarismo bipartidista (como en Gran Bretaña y otros países del Commonwealth) lleva a distinguir un nuevo tipo (Loewenstein lo considera como un caso aparte) de forma de gobierno: el *gobierno de gabinete*. Al estar ocupados todos los puestos del gabinete por miembros de un solo partido, especialmente cuando los partidos poseen una estructura interna rígida, las asambleas del partido oficial muchas veces pasan a ser más decisivas que las reuniones del parlamento. Como señala Burdeau en referencia al caso británico: "primero instrumento del rey, después instrumento del parlamento, el gabinete completó su metamorfosis bajo su forma actual de organismo del partido mayoritario"<sup>88</sup>.

A modo de síntesis, podría establecerse un continuo compuesto por los diferentes tipos de parlamentarismo en función del grado en que el sistema garantiza, como señala Loewenstein, un equilibrio de poderes mediante una interdependencia por integración. Si el punto medio es ocupado por el parlamentarismo clásico, en el cual los medios de acción recíproca mantienen un equilibrio entre las diferentes instituciones de toma de decisión, los extremos estaría representados por situaciones de extremo desequilibrio. En un polo, el gobierno de asamblea, que implica el predominio absoluto del parlamento sobre el gobierno. En el otro polo, el gobierno de gabinete que testifica el aumento de la autoridad del gobierno sobre el parlamento. Entre este polo y el centro del espectro puede ser ubicado el parlamentarismo controlado, ya que se da un mayor poder al brazo gubernamental sobre el parlamento, sin llegar al extremo del caso británico.

#### 2.4.2 *Presidencialismo*

La Constitución de los Estados Unidos es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha tenido influencia, limitada principalmente a los países de América latina. El presidencialismo ha resultado difícil de asir

<sup>88</sup> Burdeau, George: *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, pág. 306.

teóricamente. Producto eminentemente norteamericano, sus características fueron raramente estudiadas en forma completa. En los Estados Unidos, debido al impacto del enfoque conductista que desplazó la atención desde las instituciones hacia los comportamientos, no son muchos los desarrollos importantes que se han hecho sobre el mismo, aunque en los últimos años el surgimiento del neoinstitucionalismo revirtió la tendencia.

Por su parte, el pensamiento europeo, debido a su experiencia parlamentaria, se ha mostrado escéptico ante esta "extraña" forma de gobierno. Como señala Loewenstein en un comentario ampliamente compartido por la literatura sobre el tema, "que el sistema sea capaz de funcionar es casi un milagro", atribuible sólo a las peculiares características de la sociedad y de la estructura sociopolítica norteamericanas. La conclusión a partir de este razonamiento es muy clara: el presidencialismo es una forma de gobierno que no puede funcionar eficazmente fuera de su lugar de origen.

Estas aseveraciones pesimistas acerca del futuro del presidencialismo (o más precisamente, de los sistemas políticos con gobierno presidencialista) se fundamentan en la experiencia histórica. América latina, el único rincón del mundo donde el intento de consagrar el presidencialismo se dio en gran escala, muestra un triste récord en cuanto a la inestabilidad política, no sólo a nivel del gobierno, sino del régimen y de la globalidad del sistema político. De hecho, fuera de los Estados Unidos sólo existen dos casos de presidencialismo que han perdurado de manera estable y continua, por lo menos por cuarenta años. Uno es Chile, que desde 1932 y hasta el sangriento golpe de Estado de 1973 demostró poseer una estabilidad que contrastaba de manera muy clara en el contexto latinoamericano. El segundo ejemplo, más afortunado, es Costa Rica, cuyo sistema político, desde la guerra civil de 1948, ha mantenido una gran estabilidad, inusual en un régimen político democrático con gobierno presidencial, si exceptuamos a los Estados Unidos.

La realidad de la inestabilidad del presidencialismo tuvo consecuencias cruciales en su estudio. La más notoria es que se ha limitado, principalmente, al caso norteamericano. Si bien de estos análisis es posible extraer los rasgos centrales de este tipo de gobierno, su contrastación con los casos latinoamericanos conduce a la conclusión de que, al igual que hemos visto en el caso del parlamentarismo, es posible distinguir importantes diferencias entre los gobiernos presidenciales.

La lógica del desarrollo histórico de esta forma de gobierno, a diferencia del desarrollo arquetípico del modelo anterior —el parlamentarismo británico— se relaciona con la ausencia de una autoridad monárquica. En este sentido, el problema que se les presenta a los fundadores de la república norteamericana no es el de crear junto al monarca un nuevo cuerpo gubernamental (el gabinete) que dependa del parlamento como expresión de la voluntad popular, ni la jerarquización de este último. Por el contrario, el problema que

se presenta en el dependizadas, es namental ante la se busca es un g republicano. Por acerca de las pot talizado en el ten el congreso carec elección presiden

El presidencia dad, por la electo ciudadanos. A dii designado por un sos la elección de ta sino a través ocurre en los Est de 1994, no inva vos. En primer l ral no es un cues la elección presi ve. En segundo l ratificar la volun to). A pesar de q to es emitido en elegidos en func to. En la época r cos, el colegio ele importante, por sino ante el elec lo es responsabl de dudarse de q so de que exista

De todos mo La designación

<sup>88</sup> En los Estados Unidos se requiere una mayoría absoluta (única) para la elección del presidente (1824, 1876 y 1888). En el sistema electoral. Los tres ej

<sup>89</sup> En una misión diplomática, el "cuerpo gubernamental" de los colegios electorales

<sup>91</sup> La expresión "cuerpo gubernamental" se refiere al

se presenta en el contexto de las ex colonias británicas en América, recién independizadas, es buscar el mecanismo para designar una autoridad gubernamental ante la ausencia de un sistema de legitimidad tradicional. Lo que se busca es un gobierno constitucional o, en el lenguaje de los federalistas, republicano. Por otra parte, debido a la convicción de los padres fundadores acerca de las potencialidades autoritarias de la representación popular, cristalizado en el temor a la tiranía de la mayoría, la elección del presidente por el congreso carecía totalmente de sensatez política. La mediatización de la elección presidencial tiene en ese temor a uno de sus fundamentos.

El presidencialismo se caracteriza, en cuanto a su fórmula de legitimidad, por la elección popular del gobierno mediante votación directa de los ciudadanos. A diferencia del primer ministro parlamentario, el presidente es designado por un período fijo e inmodificable. El hecho de que en algunos casos la elección del presidente no sea realizada estrictamente en forma directa sino a través de colegios electorales elegidos por sufragio popular, como ocurre en los Estados Unidos y sucedía en la Argentina antes de la reforma de 1994, no invalida el carácter directo. Esto principalmente por tres motivos. En primer lugar porque, a diferencia del parlamento, el colegio electoral no es un cuerpo permanente sino que se reúne al solo efecto de realizar la elección presidencial. Una vez desarrollada su tarea específica se disuelve. En segundo lugar, porque en los hechos el colegio electoral no hace sino ratificar la voluntad mayoritaria del electorado (expresada por medio del voto). A pesar de que los ciudadanos eligen electores y no un presidente, el voto es emitido en función de los candidatos presidenciales, y los electores son elegidos en función de su compromiso de apoyar a un determinado candidato. En la época moderna, caracterizada por el avance de los partidos políticos, el colegio electoral es sólo un formalismo<sup>89</sup>. Finalmente, y tal vez lo más importante, por que el presidente no es responsable ante el colegio electoral sino ante el electorado, que puede deponerlo sólo al final de su mandato. Sólo es responsable ante quien lo inviste, el pueblo. En función de esto, no puede dudarse de que la fuente de legitimidad del gobierno es directa aun en caso de que existan, formalmente, colegios electorales<sup>90</sup>.

De todos modos, la mayoría de los casos evitan este "anillo intermedio"<sup>91</sup>. La designación presidencial se hace por lo general a simple pluralidad de su-

<sup>89</sup> En los Estados Unidos, de las quince elecciones en que la votación popular no arrojó una mayoría absoluta (únicamente cinco durante este siglo), el colegio electoral designó sólo en tres casos (1824, 1876 y 1888) al candidato que había obtenido la segunda minoría en cuanto al caudal electoral. Los tres episodios tuvieron lugar en una época "prepartidista".

<sup>90</sup> En una misma línea, Cotta, M.: *op. cit.*, se refiere a "la extremada inconsistencia institucional" de los colegios electorales (pág. 324).

<sup>91</sup> La expresión pertenece a Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 334.

fragios —esto es, el candidato más votado es designado aun si no ha obtenido la mayoría absoluta— o “forzando” una mayoría absoluta por medio del mecanismo de doble vuelta o *ballotage* (Chile, Brasil, Costa Rica, Argentina).

En algunos casos de elección sin colegio electoral, ante la ausencia de una mayoría absoluta a nivel electoral y sin la posibilidad de acudir al mecanismo de *ballotage*, la decisión final queda en manos del congreso. En este esquema, por lo general el congreso otorga la investidura a quien haya recibido la mayoría simple (simple pluralidad) de los sufragios. Este mecanismo caracterizó al presidencialismo chileno entre 1932 y 1973, siendo en este sentido relevante la elección en 1970 del socialista Salvador Allende, quien sólo había alcanzado una pluralidad de poco más de un tercio de los votos, gracias al apoyo que le dieron en el congreso los demócratas.

Más recientemente, Bolivia ha demostrado cómo, en función de acuerdos de élite que buscan la estabilidad política, otro candidato puede ser elegido, incluso siendo el segundo (1985) o el tercero (1989) en la preferencia electoral. Sin embargo, aun en este caso asemejar este sistema al parlamentarismo es quedarse sólo en lo superficial. En primer lugar, porque su rol es meramente arbitral: ante la falta de una mayoría expresada en términos electorales, la designación del presidente no es una función propia sino derivada de la ausencia de una mayoría absoluta. En segundo lugar, no existe una dualidad funcional entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado sino que el presidente es investido con ambos atributos de autoridad. En tercer lugar, el presidente es designado por un plazo fijo, que no puede ser modificado. Y finalmente, en parte derivado del punto anterior, el presidente no es responsable ante el congreso ni está sujeto a su voto de censura<sup>92</sup>.

Siguiendo con las características estructurales del presidencialismo, una ya ha sido mencionada al pasar: el presidente concentra en su persona los roles de jefe de Estado, de características meramente ceremoniales, y de jefe de gobierno, en virtud del cual se desempeña como órgano ejecutivo de la nación. No existe, como en el caso del parlamentarismo, una separación de ambos roles en funcionarios diferenciados.

Asimismo, el carácter colegiado del parlamentarismo contrasta con la unipersonalidad de la estructura del presidencialismo. Esto no se relaciona sólo con la unificación de la jefatura de Estado y de gobierno en manos de una sola persona, sino principalmente con la relación que se establece

<sup>92</sup> En este sentido, vale la sugerencia de Sartori acerca de que no es conveniente reclasificar un sistema por el sólo hecho de que alguno de sus elementos no se ajuste estrictamente al tipo ideal, a menos que se altere su lógica sistémica. Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering*, Mac Millan, Londres, 1994, cap. 5.

entre el pre  
te, con los r  
signados di  
verlos a su  
que el presi  
cia. Mientr  
ministro y  
mento—, a  
ministros d  
los elige<sup>93</sup>.  
mo se enfre  
mo: el nivel  
ca, y el niv

Finalm  
bro del gobi  
lamento. A  
parlamentar

La legi  
por la ciuda  
manos de u  
bierno; la s  
sibilidad de  
te de quien  
zan la cent  
gobierno.

Frente  
gislativo. S  
cas, y princ  
gano encar  
claramente  
ción de las  
ciados: nin  
simultánea  
mentos ya  
con un par  
dependenci

<sup>93</sup> En la C  
1967, aún vige  
ción es poco fr  
miento gobier

<sup>94</sup> Cotta,

entre el presidente y el resto de los miembros del gobierno, específicamente, con los ministros (o secretarios). En el presidencialismo, éstos son designados directamente por el presidente, quien tiene la facultad de removerlos a su arbitrio. En este sentido, ni siquiera a nivel teórico se supone que el presidente sea un *primus inter pares*: tiene una absoluta preeminencia. Mientras en el parlamentarismo el origen de la legitimidad del primer ministro y del resto de los miembros del gabinete es la misma —el parlamento—, aquí el presidente posee una legitimidad directa del pueblo, y los ministros dependen sólo de la figura del presidente por ser él mismo quien los elige<sup>93</sup>. Como señala Cotta, la estructura colegiada del parlamentarismo se enfrenta a otra estructura de dos niveles, propia del presidencialismo: el nivel del jefe de Estado/jefe de gobierno, con legitimidad democrática, y el nivel de los ministros, con una legitimidad de segundo grado<sup>94</sup>.

Finalmente, existe una estricta incompatibilidad entre el cargo de miembro del gobierno (sea el de presidente o el de ministro) y el de miembro de parlamento. Así, éste pierde una de las posibilidades de control que posee en el parlamentarismo, en la medida en que controla a sus propios miembros.

La legitimidad popular que implica haber sido investido directamente por la ciudadanía; la unificación de la jefatura de Estado y de gobierno en manos de una misma persona; el carácter unipersonal de la estructura de gobierno; la separación "personal" entre el gobierno y el parlamento; la imposibilidad de remover al presidente tanto por parte del congreso como por parte de quien le otorga la investidura, el pueblo; todos estos elementos refuerzan la centralidad que adquiere el rol presidencial dentro de esta forma de gobierno.

Frente al presidente se levanta, separado, el congreso, sede del poder legislativo. Si del presidente depende la implementación de las políticas públicas, y principalmente la fijación de un plan de gobierno, el congreso es el órgano encargado de generar decisiones por medio de la legislación. Aquí se ve claramente lo que se denomina "separación de poderes", esto es, la distribución de las distintas funciones del poder en órganos institucionales diferenciados: ningún funcionario puede ser miembro de ambos poderes en forma simultánea; si bien el presidente posee una gran centralidad debido a los elementos ya señalados, su talón de Aquiles reside en la necesidad de contar con un parlamento que no trabe sus iniciativas; cada poder conserva su independencia respecto del otro y al mismo tiempo carece de mecanismos de

<sup>93</sup> En la Constitución chilena de 1925, vigente hasta 1973, y en la Constitución uruguaya de 1967, aún vigente, los ministros están sujetos a la censura parlamentaria. Sin embargo, su utilización es poco frecuente. Sólo en Chile el mecanismo revistió alguna relevancia debido al enfrentamiento gobierno/oposición, traducido institucionalmente en gobierno vs. Congreso.

<sup>94</sup> Cotta, M. (1988), págs. 339 y 340.



presión mutua; ni el presidente puede disolver al congreso ni éste puede removerlo mediante un voto de censura<sup>95</sup>.

Sin embargo, si bien la división de poderes o separación de funciones entre diferentes órganos institucionales implica la delimitación de esferas de acción, aun en el caso del presidencialismo la distinción no es en absoluto tajante. De alguna manera, a nivel estructural los diferentes gobiernos presidenciales se pueden distinguir en función del grado en que el ejecutivo y el legislativo se encuentran interrelacionados: la extensión en que la designación de algunos altos cargos del Estado (judicial, militar y diplomático), aunque realizada por el presidente, deba contar con la aprobación del congreso; la existencia, y las posibilidades de su utilización, de mecanismos como el juicio político y el *impeachment*; la facultad del gobierno de vetar, total o parcialmente, las decisiones del congreso; la facultad presidencial de iniciativa legislativa, e inclusive, de iniciativa exclusiva en algunas materias, etcétera.

Aunque las diferentes formas en que se desarrollan y utilizan los citados mecanismos introducen modificaciones en el funcionamiento de los diferentes casos de presidencialismo, el hecho de que las mismas estén desarrolladas, aun de manera embrionaria, en la mayoría de los casos nos permite asegurar que, más que un ejemplo de división de poderes, nos encontramos en realidad ante una interdependencia por coordinación entre los poderes, en la medida en que, al estar el gobierno absolutamente separado del poder legislativo, el funcionamiento del esquema institucional depende de la posibilidad de articularlos<sup>96</sup>.

Junto a estas diferencias estructurales existe otra, ya señalada en el caso del parlamentarismo, referida al impacto que tiene el tipo sistema de partidos sobre el funcionamiento del gobierno presidencialista y, más precisamente, al grado en que altera la separación/interdependencia por coordinación de los poderes. En efecto, suponiendo que la estructura de los partidos es rígida, en un sistema bipartidista, cuando el partido que ocupa el gobierno posee la mayoría del congreso, el modelo funciona de forma muy parecida al gobierno de gabinete, especialmente en los casos en que el presidente es al mismo tiempo el líder del partido.

Por el contrario, cuando el congreso y la presidencia son dominados por partidos diferentes, situación improbable en un sistema parlamentario y absolutamente imposible en el gobierno de gabinete, el presidencialismo

<sup>95</sup> Los mecanismos de juicio político e *impeachment* no sólo son poco frecuentes sino que tampoco implican una censura por diferencias políticas sino por comisión de delitos o por mal desempeño de las funciones públicas. Aunque poco común, recientemente ha sido utilizado para la destitución de los presidentes Fernando Collor de Melo (Brasil, 1992) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), ambos en medio de acusaciones de corrupción.

<sup>96</sup> Loewenstein, K.: *op. cit.*, págs. 54-62.

está sujeto a eventualmen  
que, como o  
estos peligr  
mayoría pro  
de la oposici  
En situ  
so, debido a  
dades de ac  
blecer alian  
te que debe  
o ante la inc  
se coloca en  
dencialista.

### 2.4.3 Semi

El semi  
media" entr  
consenso te  
minado alte  
dencialismo  
ta. Incluso l  
especial der  
etiquetas a  
blica de We  
Son pocos lo  
República d  
landia, Irlan

Su cara  
con la electi  
en el parlam  
tado), y un  
za del parla  
mismo tiem  
los miembr

<sup>97</sup> En real  
tuales (Finlan  
mentario.

está sujeto a tironeos y empates que generan la parálisis de gobierno y, eventualmente, conducen a la inestabilidad del sistema. En casos en los que, como ocurre en los Estados Unidos, la estructura partidaria es débil, estos peligros se reducen ya que, si bien el gobierno no siempre posee una mayoría propia, tiene sin embargo la posibilidad de cooptar a legisladores de la oposición.

En situaciones en que no existe una mayoría clara a nivel del congreso, debido al carácter multipartidista del sistema de partidos, las posibilidades de acción dependen de la capacidad que tenga el gobierno para establecer alianzas políticas a nivel congresual. De esta manera, un presidente que debe gobernar por un mandato fijo sin poseer apoyo parlamentario, o ante la incertidumbre acerca de si lo podrá conservar, es el elemento que se coloca en el centro de la rigidez atribuida a la forma de gobierno presidencialista.

### 2.4.3 Semipresidencialismo

El semipresidencialismo puede ser considerado como una "forma intermedia" entre el presidencialismo y el parlamentarismo. No existe un gran consenso teórico acerca de su consistencia. De hecho, el mismo ha sido denominado alternativamente como semipresidencial, semiparlamentario, presidencialismo sui generis, forma de gobierno híbrida, forma de gobierno mixta. Incluso Loewenstein considera al semipresidencialismo como una forma especial dentro del parlamentarismo, pero sin embargo le otorga diferentes etiquetas a la V República francesa (parlamentarismo frenado) y a la República de Weimar en Alemania entre 1918 y 1933 (parlamentarismo híbrido). Son pocos los países que han adoptado esta forma de gobierno. Además de la República de Weimar y la V República Francesa, sólo Austria, Portugal, Finlandia, Irlanda, Sri Lanka e Islandia lo hicieron.

Su característica principal es combinar una estructura parlamentaria con la elección de un presidente directamente por la ciudadanía. Al igual que en el parlamentarismo, existe la distinción entre un presidente (jefe de Estado), y un primer ministro (jefe de gobierno) que descansa sobre la confianza del parlamento; los miembros del gabinete deben serlo del parlamento al mismo tiempo<sup>97</sup>, y el gobierno es ejercido por el primer ministro y el resto de los miembros del gabinete. En todos los casos (excepto Irlanda) el gobierno

<sup>97</sup> En realidad ésta no es una característica definitoria. De hecho, en la mitad de los casos actuales (Finlandia, Francia e Irlanda) la pertenencia al gabinete es incompatible con el cargo parlamentario.

es designado de manera implícita, esto es, no necesita de una expresa votación sino que basta con la aquiescencia pasiva de los parlamentarios.

Pero al mismo tiempo, el presidente es elegido por sufragio popular, y de esta manera tiene una legitimidad democrática equivalente a la del parlamento. Si bien no posee todo el poder de su igual en un sistema presidencialista, y debe delegar la mayor parte de las acciones gubernamentales en el primer ministro y su gabinete, su rol del jefe de Estado deja de ser meramente ceremonial y simbólico para convertirse en un poder regulador. El jefe de gobierno debe contar incluso con la confianza del parlamento y del presidente. Después de todo, la fuente de legitimidad del presidente y del congreso es exactamente la misma.

De alguna manera, el semipresidencialismo se acerca al dualismo propio de las monarquías constitucionales, en las que junto al dúo rey/parlamento, ambos con importantes poderes, coexiste un gabinete que media entre ellos, y que depende del apoyo de ambos. Como es obvio, la gran diferencia entre ambos modelos se evidencia con sólo comparar la legitimidad del monarca, tradicional, con la del presidente, democrática.

El desempeño concreto de esta forma de gobierno demuestra que el balance de poder entre las fuerzas políticas, junto a las cualidades personales de los presidentes, influyen en la medida en que subrayan sus rasgos parlamentarios o presidenciales. En este sentido, la separación entre el texto constitucional y la práctica política es bastante amplia. De hecho, politólogos como Sartori aseguran que el concepto de semipresidencialismo implica ajustarse de una manera demasiado estricta al formato constitucional, ya que, según la forma en que realmente funciona, habría que reubicar a cada caso como parlamentario o como presidencialista<sup>98</sup>.

Las principales diferencias entre los países que comparten esta forma de gobierno —y que permiten proceder a la relocalización recientemente aludida— puede detectarse en función de tres elementos. El primero se refiere concretamente a las características institucionales del mismo en cuanto a las *prerrogativas constitucionales* otorgadas al presidente: desde el caso de Irlanda, donde las escasas prerrogativas lo asemejan casi a un jefe de Estado parlamentario, hasta casos como Islandia o, principalmente, Finlandia, donde el presidente se convierte *de jure* en un actor clave del proceso político.

El segundo elemento es la propensión de los presidentes a la *utilización de las facultades habilitadas* por la constitución. Esto se relaciona, por un lado, con la capacidad política de quien ocupa la función presidencial, y por otro lado, con las rutinas concretas que se cristalizan en el funcionamiento de los sistemas políticos. Por ejemplo, aunque Francia —junto con

<sup>98</sup> Sartori, G.: *Comparative...*, *op.cit.*

Irlanda— es el caso que más claramente muestra esta manera de ejercer las prerrogativas —que realmente se ejercen a través de una nica parlamentaria.

Finalmente, los distintos modelos políticos o, más bien, con la parlada interacción con respecto a la función de una función nos de "cohabitación" de 1992 y 1995, una mayoría absoluta extracción de la del jefe de Estado de elección arbitral.

La segunda forma de gobierno domina al gobierno la presidencia en este sentido, haciendo efecto y convirtiéndose en el rol de su par.

Finalmente, el parlamento en el país presidencial no pasa de ser quien se connota, es independiente, argumentos dentro de

<sup>99</sup> Duverger, curiosos el de Finlandia al presidente ordenamiento directo, sino a través de la selección

<sup>100</sup> En esta

Irlanda— es el país que menos prerrogativas le otorga al presidente, es el caso que más se ha acercado a la realidad del presidencialismo. De la misma manera, aunque el presidente de Islandia posee gran cantidad de prerrogativas —sólo superadas por la constitución de Finlandia—, la forma en que realmente funciona el gobierno lo acerca casi totalmente a una mecánica parlamentarista<sup>99</sup>.

Finalmente, el tercer elemento que permite establecer diferencias entre los distintos tipos de semipresidencialismo se refiere al balance de poder político o, más específicamente, a la *coincidencia de la mayoría presidencial con la parlamentaria*<sup>100</sup>. En este sentido es posible encontrar, al menos, tres interacciones básicas. En la primera el presidente se encuentra en oposición con respecto a la mayoría parlamentaria; en consecuencia, posee únicamente una función reguladora del proceso político. En este caso se dan fenómenos de “cohabitación”, como ocurrió en Francia entre 1986 y 1988 y entre 1992 y 1995, cuando un presidente socialista (Mitterrand) debió convivir con una mayoría parlamentaria, y en consecuencia con un primer ministro, de extracción derechista. La función presidencial se asemeja en gran medida a la del jefe de Estado parlamentario, aunque aquí puede resguardar una función arbitral (reguladora) que sirva de contrapeso político.

La segunda interacción se da cuando la mayoría en el parlamento, que domina al gobierno designando al jefe de gobierno y su gabinete, coincide con la presidencial, pero el presidente no es el líder del partido mayoritario. En este sentido, el líder del partido mayoritario se convierte en primer ministro, haciendo efectivo el rol de jefe de gobierno, mientras que el jefe de Estado se convierte meramente en un símbolo, encajando así casi perfectamente con el rol de su par parlamentario.

Finalmente, cuando el presidente es el líder del partido mayoritario en el parlamento, pasa a tener de hecho un poder similar a su par de cualquier país presidencialista. En este caso el gabinete (incluido el primer ministro) no pasa de ser en cuanto a su ejecutividad un apéndice del jefe de Estado, quien se convierte en el actor que efectivamente ejerce el gobierno. En síntesis, es indudable que, a pesar de su especificidad, no son desdeñables los argumentos que incitan a la relocalización de los países semipresidencialistas dentro de alguna de las formas de gobierno anteriormente desarrolladas.

<sup>99</sup> Duverger, Maurice: *Jaque al Rey*, EUDEBA, Buenos Aires, pág. 17. No deja de ser un caso curioso el de Finlandia. A pesar de que es el país que constitucionalmente le otorga más atribuciones al presidente, y el segundo en cuanto a la utilización efectiva, después de Francia, según el ordenamiento de Duverger, es el único caso en el que aquél no es elegido estrictamente de manera directa, sino a través de un colegio electoral que, además, posee una gran discrecionalidad en cuanto a la selección de candidatos.

<sup>100</sup> En esta diferenciación seguimos a Duverger, M.: *op. cit.*

## CAPÍTULO 6

### LA DEMOCRACIA: UNA DISCUSIÓN EN TORNO DE SUS SIGNIFICADOS

por *Sofía Respuela\**

*En una democracia el pueblo puede hacer cualquier cosa pero debe saber que no debe hacer cualquier cosa. La democracia es el régimen de la autolimitación y es, pues, el régimen del riesgo histórico y un régimen trágico.<sup>1</sup>*

Abordar el problema de los significados de la democracia nos exige un trabajo de recopilación histórica así como de actualización de distintos debates, a fin de entender cómo ha ido evolucionando el término y cómo puede ser entendido en nuestro días. Obviamente nunca llegaremos a una respuesta única pues la democracia, sus condiciones y sus características están en continua discusión, y su definición depende del paradigma desde el cual se aborda la problemática y de los contextos sociohistóricos, económicos y políticos en los cuales se desarrollen las experiencias democráticas. Como seguramente se sabe, el término "democracia" es de origen griego y hasta allí debemos retroceder para iniciar este capítulo.

#### 1 La democracia clásica

El primer antecedente de democracia y los orígenes del término se remontan a la Grecia clásica, en la primera mitad del siglo V antes de Cristo, en la forma de gobierno que experimentó la *polis* griega, siendo Atenas

\* UBA.

<sup>1</sup> Castoriadis, Cornelius: *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Gedisa, Barcelona, 1988, pág. 124.

el ejemplo más representativo. De esta época y de estas prácticas proviene su definición etimológica: la democracia definida como "el gobierno del pueblo", exactamente *demokratia*, término compuesto por *demos* = pueblo y *kratia* = gobierno. Si bien etimológicamente, como reconoce Dahl, el término parece sencillo, sus dos componentes nos plantean dos problemas centrales: qué o quiénes constituyen el pueblo y qué significa que ellos gobiernan. Dos preguntas claves a lo largo de toda la tradición del pensamiento y debate democrático, de cuyas respuestas dependerá el contenido de esta forma de gobierno.

Grecia constituye, en términos de Cornelius Castoriadis, el primer ejemplo de una sociedad que "delibera explícitamente sobre sus leyes y que a la vez es capaz de modificar esas leyes. En este sentido es la primera comunidad con vida política, entendida ésta como una actividad colectiva cuyo objeto es la institución de la sociedad como tal"<sup>2</sup>. En Grecia la política es autonomía: los ciudadanos establecen y modifican sus propias leyes, son capaces de su *autoinstitución*. La comunidad política es absolutamente soberana, y se fundamenta en la igualdad de todos los ciudadanos. Esta igualdad se manifiesta en un doble sentido. Es *isonomía*, igualdad de los ciudadanos ante la ley, y es *isegoría* o el derecho de todo ciudadano de participar y expresarse en la asamblea. En términos de Tucídides, el *demos* es *autonomos*, *autodikotos*, *autoteles*, es decir: se rige por sus propias leyes, posee su jurisdicción independiente y se gobierna él mismo<sup>3</sup>.

El fundamento de la democracia griega es la participación plena y activa de todos sus ciudadanos. Esta participación es la que los constituye en ciudadanos; renunciar a ella significa renunciar a la ciudadanía, situarse fuera de la *polis*. La participación en el gobierno de la *polis* es un elemento necesario para el desarrollo de la persona humana, uno de los medios indispensables para que los individuos desarrollen sus capacidades y facultades materiales.

Según la visión griega de la democracia, el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida (...) y para quien el gobierno y el Estado (o más bien, la *polis*) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armónica de sí mismo.<sup>4</sup>

El lugar fundamental de la participación era la *Ecclesia*, la Asamblea, donde el pueblo, soberano, decidía sobre sus propios problemas. En ella todos los ciudadanos tenían el derecho de tomar la palabra (*isegoría*), sus votos tenían el mismo peso (*isopsephia*) y todos poseían la obligación moral de

hablar con absoluta franqueza, también en la presencia de los rivales o de ser jueces frente a la vida de la comunidad.

Los ideales que inspiraron a la democracia son: la igualdad de todos los ciudadanos. Los individuos son considerados como soberanos y responsables. Las leyes son adecuadas para todos. La participación implica que todo el mundo debe tener voz en lo que es bueno para la comunidad, entre lo público y lo privado. La vida social del hombre requiere la participación/representación.

La democracia griega tenía sus raíces en las tradiciones: la Asamblea y el Comité de los 500. Los ciudadanos eran responsables y ella traía a cabo las decisiones que afectaban a la comunidad. Los ciudadanos organizaban la Asamblea para la legislación, recibían propuestas y laboraban también en la ejecución. También más efectivos que los sistemas de delegados a cabo por los ciudadanos, se renovaban cada un año y eran elegidos por los ciudadanos que estaban organizados en grupos. Todas las magistraturas eran elegidas o por rotación, los ciudadanos en función de sus capacidades.

Junto a esta participación plena y activa de todos sus ciudadanos, la democracia griega implicaba una responsabilidad colectiva. Entre ellas podían haberse producido (*grphe paranomatesis*, al pueblo) o por rotación, los ciudadanos en función de sus capacidades.

<sup>2</sup> Castoriadis, Cornelius: *op. cit.*, pág. 113.

<sup>3</sup> Citado por Castoriadis en Castoriadis, Cornelius: *op. cit.*

<sup>4</sup> Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1991, pág. 27.

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni

<sup>6</sup> Held, David: *Democracia*

hablar con absoluta franqueza (*parhesia*). La participación se materializaba también en la posibilidad de todos los ciudadanos de ocupar los cargos electivos o de ser jueces. La democracia era concebida como una relación inherente a la vida de la *polis*, una "relación simbiótica"<sup>5</sup>.

Los ideales políticos que, en términos de Held<sup>6</sup>, sostienen este sistema son: la igualdad entre ciudadanos, la libertad y el respeto a la ley y la justicia. Los individuos se consideran iguales entre sí y se reconocen colectivamente como soberanos capaces de crear las leyes y diseñar las instituciones adecuadas para su autogobierno, basado en la idea de bien común, que no implica que todos deban tener los mismos intereses sino poder coincidir en lo que es bueno para la ciudad. En este mundo griego no existe la división entre lo público y lo privado ni todas las diferenciaciones que adquiere la vida social del hombre en el mundo moderno, como Estado/sociedad civil, participación/representación, libertad/igualdad.

La democracia griega funcionaba a través de las siguientes instituciones: la Asamblea, el Consejo de los 500, los Tribunales, los magistrados y el Comité de los 50. La Asamblea, *Ecclesia*, estaba compuesta por toda la ciudadanía y ella trataba, discutía y decidía sobre todos los grandes asuntos que afectaban a la comunidad. El Consejo de los 500 tenía como función central organizar la Asamblea, es decir redactar su agenda, hacer borradores de la legislación, recibir iniciativas, proponer decisiones, etc. Con este Consejo colaboraba también el Comité de los 50 que, por su escaso número, era también más efectivo. Las funciones de administración de la ciudad eran llevadas a cabo por los magistrados, quienes duraban en sus cargos generalmente un año y eran elegidos por sorteo o elección. Y finalmente los Tribunales, que estaban organizados de manera similar al Consejo. En todos los casos, todas las magistraturas y los jurados eran ocupados por elección, por sorteo o por rotación, lo que aseguraba la participación de un gran número de ciudadanos en funciones oficiales, y no existía la reelección.

Junto a estas instituciones existían otras tendientes a garantizar la participación de los ciudadanos, aumentar los medios de control, establecer responsabilidades para con la comunidad y autolimitar el poder del pueblo. Entre ellas podemos mencionar al derecho de "acusación de ilegalidad" (*grphe paranomon*): un ciudadano puede acusar a otro/s de incitar a la *Ecclesia*, al pueblo, a votar una ley ilegal; de esta manera uno tiene el derecho a proponer absolutamente todo lo que quiera ante la *Ecclesia*, pero debe reflexionar cuidadosamente antes de presentar una propuesta pues puede ser juzgado por ella.

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, Rei, Buenos Aires, 1988, pág. 344.

<sup>6</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1987.

El demos puede apelar al demos contra sí mismo: el pueblo dicta la ley, el pueblo puede equivocarse, el pueblo puede corregirse.<sup>7</sup>

El cuadro de la página siguiente, elaborado por David Held en *Modelos de democracia*, grafica perfectamente el funcionamiento institucional de la democracia griega.

Pero toda esta democracia funcionaba a partir de determinadas características estructurales indispensables:

- Ciudad-Estado pequeña (Held).
- Economía de esclavitud, que deja tiempo libre a los ciudadanos (Held).
- Trabajo doméstico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera al hombre para los deberes públicos (Held).
- Restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño (Held). Eran ciudadanos solamente los varones adultos libres atenienses; estaban excluidas las mujeres, los esclavos y los extranjeros.
- Los ciudadanos deben tener intereses suficientemente armónicos entre sí, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general (Dahl).
- Los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de características que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público. Entre estas características están la distribución del poder económico de los ciudadanos, del tiempo libre, la homogeneidad religiosa o idiomática, el grado de instrucción, etcétera (Dahl).
- La cantidad de ciudadanos debe ser pequeña, fundamentalmente por tres razones: a) para evitar la heterogeneidad; b) para un mejor conocimiento de la ciudad y de los demás ciudadanos gracias a la observación, la experiencia y el debate, y c) para la reunión conjunta de todos los ciudadanos en asamblea a fin de que puedan actuar como gobernantes soberanos de su ciudad (Dahl).
- Los ciudadanos deben estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa acerca de las leyes y medidas políticas (Dahl).
- La participación de los ciudadanos no debe limitarse a la participación en la asamblea, debe incluir también la participación en la administración y el desempeño de cargos públicos (Dahl).
- La ciudad-Estado debe ser autónoma (Dahl).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, op. cit., pág. 50 y Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*, op. cit., págs. 28-29.

(Rep

(El principal órg  
de 6.000 ciu

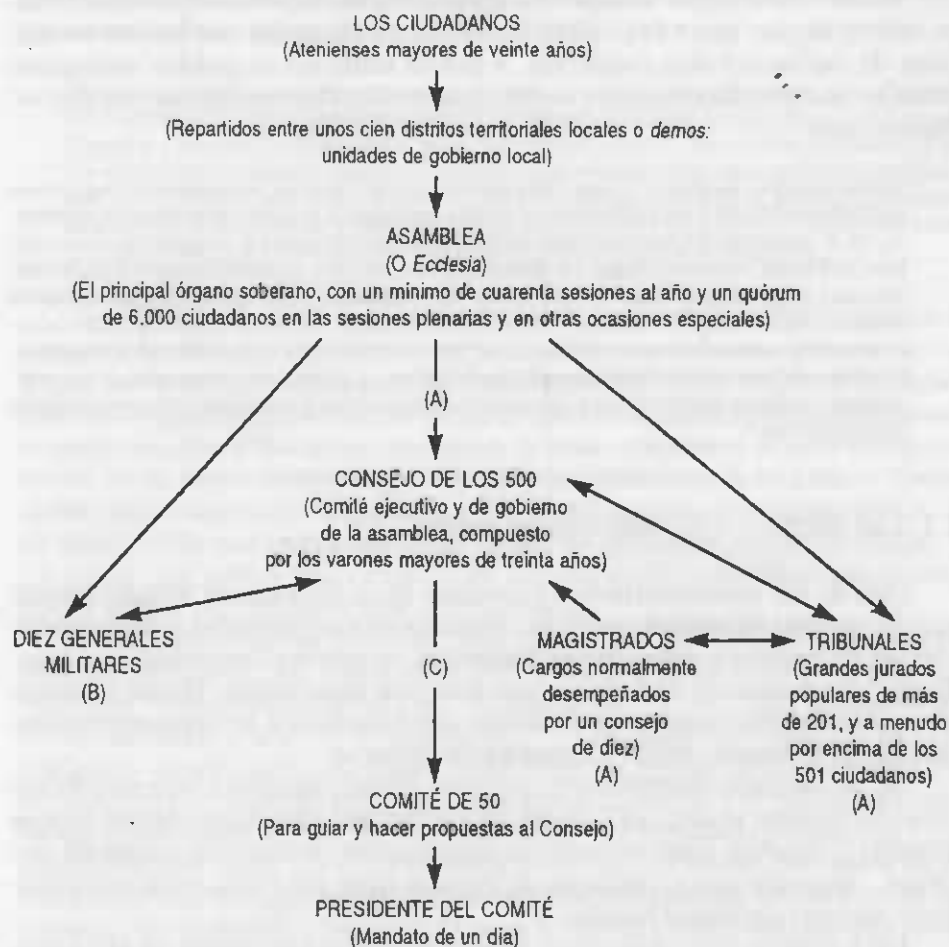
DIEZ GENERALES  
MILITARES  
(B)

MÉTODOS DE ELECCIÓN  
para que los represen  
dos" pasaban a forma  
mente el cargo eran s  
bilidades de todos de  
de reelección. Se pa  
asamblea en determi  
de posteriores reelec  
peñaban el puesto du

\* Basado en la cor  
FUENTE: Finley (1)



## LA DEMOCRACIA CLÁSICA: ATENAS\*



MÉTODOS DE ELECCIÓN O SELECCIÓN: (A) Los *demos* elegían candidatos en proporción aproximada a su tamaño, para que les representasen en el Consejo o en otros órganos. La elección inicial se hacía al azar. Los "elegidos" pasaban a formar parte de una lista de candidatos. Finalmente, los candidatos que desempeñarían realmente el cargo eran seleccionados, de nuevo por sorteo, de esta lista. Este método pretendía igualar las posibilidades de todos de acceder a un puesto. Los mandatos de los cargos públicos eran cortos, sin posibilidad de reelección. Se pagaba a todos los candidatos elegidos por sus servicios, al igual que la asistencia a la asamblea en determinadas ocasiones. (B) Elegidos por elección directa de todos los ciudadanos y susceptibles de posteriores reelecciones. (C) El Comité se formaba por rotación de los miembros del Consejo, que desempeñaban el puesto durante una décima parte del mandato anual.

\* Basado en la constitución de Clístenes, reformada el 507 a. C.

FUENTE: Finley (1963, 1983); Sabine (1963); Anderson (1974), en Held, D.: *op. cit.*, pág. 37.

Es necesario tener siempre en cuenta las condiciones enumeradas para subrayar que estos requisitos se hallan en oposición con las características de las sociedades modernas, y por lo tanto no es posible extrapolar modelos independientemente de los contextos en los cuales los mismos tuvieron lugar.

Entre muchos factores, lo que alimentó un modo de vida democrático fue quizás el surgimiento de una ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en el contexto de comunidades relativamente pequeñas y compactas. Los cambios políticos tuvieron lugar en comunidades social y geográficamente acotadas, con una población de unos pocos miles de habitantes, que convivían en estrecha relación, en un centro urbano o en sus alrededores. En estas comunidades la comunicación era relativamente fácil (...) las cuestiones de culpabilidad y responsabilidad política eran prácticamente ineludibles, y el tipo de obstáculos a la participación política que plantean las sociedades grandes y complejas no eran todavía significativos.<sup>9</sup>

### 1.1 LAS CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA GRIEGA

Una de las peculiaridades o paradojas de la democracia griega, modelo que ha servido de ejemplo para las democracias occidentales y de punto de partida de nuestras experiencias históricas, es que fue severamente criticada por los pensadores de la época que más han trascendido: Platón y Aristóteles. Con distintos argumentos, ambos consideraban a la democracia como una forma desviada, impura o injusta de gobierno.

En su tipología de regímenes políticos Platón considera una sola forma capaz de realizar el ideal de justicia, la aristocracia, siendo las demás formas impuras e injustas. Para entender la clasificación platónica es necesario, entonces, comenzar por el concepto de justicia pero, para ello, debemos considerar algunos premisas básicas.

Los hombres, por naturaleza, tienen aptitudes diferentes; en ellos puede predominar la razón, el valor o las pasiones. Según el elemento predominante encontraremos tres tipos de ciudadanos. Aquellos en los que la razón es el elemento predominante son los filósofos, los que pueden aprehender las verdades, alcanzar el mundo de las ideas, los que son "capaces de comprender lo que existe siempre de una manera inmutable"<sup>10</sup>. Aquellos en los que predomina el valor son los guardianes, los guerreros. Finalmente, aquellos en los que predominan los instintos son los artesanos, tra-

<sup>9</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991, pág. 29.

<sup>10</sup> Platón: *República*, EUNEDBA, Buenos Aires, 1986, pág. 335.

bajadores, la  
alma de los  
pos sociales

Hay tres p  
ce a apren  
formáis pa  
zo entrar  
nar a los d  
sición de s  
(...) la ciu

Establec  
concepto de  
yo según su  
una sola ocu  
te mejor que  
sesión de su  
do los comer  
su clase y ca  
La ciudad ne  
ponen llenar

Una ciu  
filósofos gob  
bradores, co  
bierno perfe  
cualquier m  
formas mala  
desde el mo  
sempeñan f  
rán justos y  
cadencia de  
mina una ti  
la aristocra

Tenemo  
que se corre  
dad y con u

<sup>11</sup> Platón.

<sup>12</sup> Platón.

<sup>13</sup> La ari  
de conocer lo  
inteligible, de

bajadores, labradores de la tierra. Estas tres partes que encontramos en el alma de los hombres, se reproducen en la ciudad originando los tres grupos sociales descriptos.

Hay tres parte en nosotros que se encargan de su función respectiva, una nos induce a aprender, otra a encolerizarnos y la tercera a desear los placeres (...) Los que formáis parte de la ciudad sois, pues, hermanos, pero el dios que os ha formado hizo entrar oro en la composición de aquellos de vosotros que sois propios para gobernar a los demás; por tanto, son éstos los más nobles; hizo entrar plata en la composición de sus auxiliares, y hierro y bronce en la de los labradores y demás artesanos (...) la ciudad perecerá cuando sea guiada por el hierro o el bronce.<sup>11</sup>

Establecidas las partes constituyentes de una sociedad, Platón deduce el concepto de justicia. La justicia consiste, entonces, en hacer cada uno lo suyo según su propia naturaleza; es decir, cada cual debe tener en la ciudad una sola ocupación, para la cual su naturaleza lo ha dotado convenientemente mejor que para cualquier otra tarea, y debe asegurarse a cada uno la posesión de su propio bien y el ejercicio de la actividad que le es propia. "Cuando los comerciantes, los auxiliares y los guardianes se mantienen dentro de su clase y cada uno hace lo suyo, ese estado de cosas hace justa a la ciudad."<sup>12</sup> La ciudad nos parece justa cuando las tres clases de naturaleza que la componen llenan las funciones que le son propias.

Una ciudad justa es, entonces, una ciudad bien gobernada, en la cual los filósofos gobiernan, los guardianes defienden la ciudad y los artesanos, labradores, comerciantes se ocupan de ejercer sus oficios. Esta forma de gobierno perfecta y justa es la *aristocracia*<sup>13</sup>. Cualquier modificación de ésta, cualquier mezcla entre sus partes dará origen a formas impuras e injustas, formas malas y viciosas, caracterizadas por el desorden y la desorganización desde el momento en que las naturalezas de los hombres se mezclan y desempeñan funciones que no se corresponden con sus almas. Sus actos no serán justos y no lo será tampoco la ciudad. Platón establece un proceso de decadencia de la ciudad a partir de la mezcla de sus clases, proceso que determina una tipología de las formas de gobierno, desde la justa por excelencia, la aristocracia, hasta la más injusta, la tiranía.

Tenemos entonces, por un lado a la aristocracia como forma pura y justa que se corresponde con una determinada forma de organización de la sociedad y con un tipo de hombre, y por el otro cuatro formas malas y viciosas con

<sup>11</sup> Platón: *op. cit.*, págs. 229-230.

<sup>12</sup> Platón: *op. cit.*, pág. 260.

<sup>13</sup> La aristocracia es el gobierno de los filósofos, únicos capaces de percibir esencias, capaces de conocer lo bueno, lo bello, lo justo en su esencia, en tanto idea y abstracción, en tanto verdad inteligible, de aprehender la realidad, de conocer, de acceder a la verdad.

sus correspondientes tipos de almas individuales: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. El pasaje sucesivo entre estas formas se produce por la mala combinación y mezcla de las clases que componen a la sociedad. Así, cuando los filósofos se mezclan con los guardianes y el espíritu predominante vive sediento de victorias y honras y ansias de honores, nos encontramos en una *timocracia*: gobierna el alma donde reside la ambición y la cólera. Cuando los gobernantes son invadidos por un deseo ilimitado de riquezas nos encontramos en una *oligarquía*. Aquí mandan los ricos y el gobierno está basado en el censo; los pobres no participan de ninguna manera en el poder. En el alma de los gobernantes predominará el elemento pasional, el espíritu de avaricia y codicia. El gobierno de la riqueza será la causa de la aparición del tercer tipo vicioso, la *democracia*, es decir el gobierno de los muchos y pobres, de la masa de la población que naturalmente sólo debía dedicarse a los trabajos artesanales, el comercio y la labranza. La oligarquía, por el afán de riquezas de sus gobernantes, suele reducir a la indigencia al resto de la población.

La democracia nace, entonces, cuando los pobres, después de haber obtenido la victoria sobre los ricos, matan a unos, destierran a otros, y comparten con los que quedan el gobierno y los cargos públicos, distribución que por lo común suele echarse a suerte en el sistema político.<sup>14</sup>

En este sistema de gobierno habrá hombres de todas las clases. Reina la extrema licencia, la extrema libertad, nadie tiene la obligación ni de mandar ni de obedecer. La democracia "es una forma de gobierno encantadora, anárquica y pintoresca, pues establece una especie de igualdad tanto entre iguales como entre los desiguales"<sup>15</sup>. El hombre que habita en este sistema no posee ni orden ni control sobre su vida, sus pasiones y sus deseos, "no hay orden ni sujeción en su conducta y sigue el caprichoso curso de su vida que considera agradable, libre y dichosa"<sup>16</sup>. La democracia es, a su vez, el origen de la siguiente y última de las formas malas y viciosas: la *tiranía*, y es precisamente la característica central de aquélla, la libertad, la causa del nuevo régimen. Es el deseo inmoderado de libertad que lleva a los hombres a desear su opuesto: el exceso de autoridad y, con ella, su esclavitud. La excesiva igualdad entre gobernantes y gobernados y el reinado de la licencia más absoluta conduce a la anarquía y la esclavitud. En este nuevo gobierno un caudillo gobernará con poderes absolutos. Pero, como siempre es posible la victoria de la justicia sobre la injusticia, y del saber y la verdad sobre las sombras, las opiniones y la ignorancia, es posible el regreso desde una tiranía nuevamente a una aristocracia.

<sup>14</sup> Platón: *op. cit.*, pág. 441.

<sup>15</sup> Platón: *op. cit.*, pág. 443.

<sup>16</sup> Platón: *op. cit.*, pág. 448.

Queda a  
cracia. Con u  
tón en su ev  
tinguía las fo  
ganización d  
es el elemen  
do un régimen  
cuando el ob  
mas de gobi  
grupos (form  
tre quiénes y

EJERCEN  
EL PODER

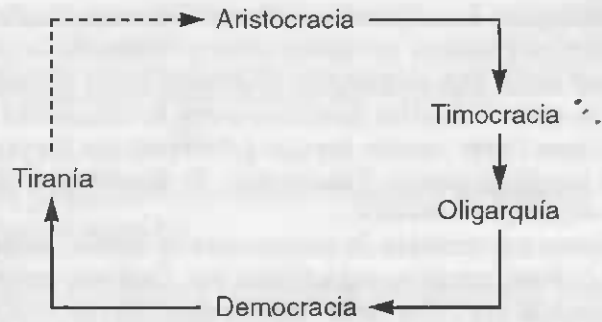
<sup>17</sup> Aristóteles

<sup>18</sup> Aristóteles

ria. oligarquía, de-  
se produce por la  
a la sociedad. Así,  
íritu predominan-  
nos encontramos  
bición y la cólera.  
do de riquezas nos  
gobierno está ba-  
ra en el poder. En  
nal, el espíritu de  
de la aparición del  
muchos y pobres,  
icarse a los traba-  
r el afán de rique-  
to de la población.

haber obtenido la vic-  
ten con los que que-  
mún suele echarse a

as clases. Reina la  
ción ni de mandar  
ncantadora, anár-  
anto entre iguales  
stema no posee ni  
o hay orden ni su-  
da que considera  
el origen de la si-  
y es precisamente  
uevo régimen. Es  
esear su opuesto:  
gualdad entre go-  
luta conduce a la  
gobernará con po-  
e la justicia sobre  
iniones y la igno-  
una aristocracia.



Queda así expuesto el concepto negativo que posee Platón de la democracia. Con una explicación un tanto diferente, Aristóteles coincide con Platón en su evaluación contraria a este régimen de gobierno. Aristóteles<sup>17</sup> distinguía las formas de gobierno según sus fines. Un régimen político es "la organización de las magistraturas en las ciudades, cómo se distribuyen, cuál es el elemento soberano y cuál el fin de la comunidad en cada caso"<sup>18</sup>. Cuando un régimen se propone el bien común es un régimen recto; en cambio, cuando el objetivo era el beneficio y bien de los propios gobernantes, las formas de gobierno son desviaciones de las rectas. Dentro de cada uno de estos grupos (formas rectas y formas desviadas) encontramos subtipos según entre quiénes y entre cuántos se distribuyen las magistraturas.

		OBJETIVOS	
		EL BIEN COMÚN FORMAS PURAS	EL BIEN DE LOS GOBERNANTES FORMAS DESVIADAS
EJERCEN EL PODER	UNO	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	MUCHOS	República o <i>politeia</i>	Democracia

<sup>17</sup> Aristóteles: *Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

<sup>18</sup> Aristóteles: *op. cit.*, pág. 168.

Así la monarquía, la aristocracia y la república son las formas de gobierno en las cuales se gobierna en vistas al bien común de la *polis*. La tiranía puede definirse como una monarquía orientada hacia el interés del monarca, en la cual se ejerce un poder despótico sobre la comunidad. La oligarquía, por su parte, tiene lugar cuando los que gobiernan son los pocos con fortuna y lo hacen en beneficio propio. Finalmente, la democracia es el gobierno de los pobres en su propio beneficio.

De las formas pervertidas, la democracia es la más moderada y la tiranía la peor. La democracia se caracteriza por fundarse centralmente en la igualdad, entendida por la ley como "que no sean más en nada los pobres que los ricos, sino que ambas clases sean semejantes"<sup>19</sup>, y como la participación de todos en la mayor medida posible en el gobierno y en la libertad.

Una de las características de la libertad es el ser gobernado y gobernar por turno, y la justicia democrática consiste en tener todos lo mismo numéricamente y no según merecimiento. Son procedimientos democráticos los siguientes: el que todas las magistraturas sean elegidas entre todos; que todos manden sobre cada uno, y que cada uno, en su turno, sobre todos; que las magistraturas se provean por sorteo o todas, o las que no requieren experiencia o habilidades especiales; que no se funden en ninguna propiedad o en la menor posible; que la misma persona no ejerza dos veces la misma magistratura; que las magistraturas sean de corta duración; que administren justicia todos los ciudadanos, elegidos entre todos y acerca de todas las cuestiones; que la asamblea tenga soberanía sobre todas las cosas, y que los magistrados en cambio no tengan ninguna, o sobre las cuestiones menos importantes. La institución más democrática es el Consejo. La justicia consiste en que todos tengan numéricamente lo mismo, y lo mismo es que no gobiernen más los pobres que los ricos, ni tengan sólo los primeros la soberanía, sino todos por igual numéricamente.<sup>20</sup>

Expuestos, tanto el modelo democrático griego como las críticas de sus contemporáneos, ambos han trascendido de su mero mundo para sentar las bases del pensamiento democrático moderno, como afirma Held:

Tanto el modelo clásico de democracia como sus críticas han tenido un impacto duradero en el pensamiento político moderno occidental: el primero como fuente de inspiración para muchos pensadores demócratas, y las segundas como advertencia de los peligros de la política democrática.<sup>21</sup>

¿Cuál debe ser el lugar dentro de la teoría de la democracia del modelo griego? Creo que la siguiente cita de Castoriadis nos sirve de contexto para pensar y ubicar a la democracia griega en el mundo moderno:

<sup>19</sup> Aristóteles: *op. cit.*, pág. 175.

<sup>20</sup> Aristóteles: *op. cit.*, págs. 250-251.

<sup>21</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, *op. cit.*, pág. 49.

Grecia es e  
por consig  
el vigor de  
un "mode

## 2 El ocaso de la sob

Un largo  
mundo poste  
val. Fundam  
un lado el pr  
tud de la dor  
dental, y por  
gimimiento de  
luego el adv  
en el poder d

Este don  
los hombres  
no, las leyes  
trucción de u  
minio de la r

la política  
te deje de  
vive en un  
por los el  
verdad cr  
lación gol  
problemá

La nuev  
orden extra  
discusión si  
no y lo justo  
nica de sus  
verdades im  
pación ya no  
directa de lo

<sup>22</sup> Castori

<sup>23</sup> Held, D

Grecia es el locus histórico-social donde se creó la democracia y la filosofía y donde, por consiguiente, están nuestros propios orígenes. En la medida en que el sentido y el vigor de esta creación no están agotados, Grecia es para nosotros un germen, no un "modelo" ni un ejemplar entre nosotros, sino un germen.<sup>22</sup>

## 2 El ocaso del pensamiento democrático y el esbozo de la soberanía popular

Un largo período de silencio en torno de la democracia caracterizará al mundo posterior a la experiencia griega y todo el apogeo de la época medieval. Fundamentalmente podemos agrupar las razones en dos categorías: por un lado el predominio de la visión religiosa y teológica del mundo y la plenitud de la dominación cristiana, de la Iglesia de Roma, sobre el mundo occidental, y por el otro la interrupción del pensamiento democrático por el surgimiento de los imperios, los Estados poderosos y los regímenes militares, y luego el advenimiento del mundo feudal de autoridad fragmentada basada en el poder del señor.

Este dominio que el cristianismo ejercía sobre la vida social y política de los hombres desplaza las preocupaciones de cuestiones como el autogobierno, las leyes adecuadas para la ciudad, los derechos de participación, la construcción de un régimen justo, la legitimidad de la autoridad. El total predominio de la religión sobre la vida de los hombres significó que

la política deje de ser vista como una actividad y construcción humana, el habitante deje de ser considerado un ciudadano, para convertirse en un hombre de fe que vive en una sociedad que debe ser dirigida por aquellos situados más cerca de Dios, por los elegidos, que conducirán a los hombres por el correcto camino de la fe y la verdad cristiana. La aparición del cristianismo desplazó la preocupación sobre la relación gobernantes/gobernados y la legitimidad del poder. Con él se transformó la problemática de las fuentes de la autoridad y la acción política.<sup>23</sup>

La nueva vida social y política está basada ahora en un mundo y en un orden extrasocietal, de verdades dogmáticas y reveladas, que no admiten discusión sino sometimiento. Contrariamente al mundo griego donde lo bueno y lo justo estaba ligado al bienestar de la *polis* y a la organización armónica de sus elementos, ahora lo bueno y lo justo son valores extramundanos, verdades inmutables, definidas independientemente de lo social. La preocupación ya no es la construcción de la ciudad justa a partir de la participación directa de los ciudadanos, a partir de considerar a la política como un espa-

<sup>22</sup> Castoriadis, Cornelius: *op. cit.*, pág. 99.

<sup>23</sup> Held, David: *Modelos...*, *op. cit.*, pág. 53.

cio de libre determinación, sino la construcción de un mundo que respetara los principios cristianos, que estableciera la jerarquía de la Iglesia como principal elemento de dominación. La ciudad buena y justa es ahora aquella en que los hombres pueden vivir en comunidad con Dios y llevar una vida cristiana basada en la fe.

En este nuevo mundo no hay espacio para interrogantes respecto del derecho de la autoridad para mandar, de la legitimidad de los gobernantes. La autoridad era la Iglesia, única fuente de toda legitimidad del poder, y sus representantes. En general la sociedad era concebida como un todo jerárquicamente organizado, en cuya cúspide se encontraban los representantes de Dios en la tierra, siendo el Papa la figura central de este ordenamiento.

Respecto de la segunda causa que impidió el pensamiento democrático, es suficiente decir con Macpherson:

En la Edad Media no se espera encontrar, y no se encuentra, ninguna teoría de la democracia, ni ninguna exigencia de derecho democrático de voto (...) en aquella época el poder no solía residir en órganos electivos (...) Donde imperaba el feudalismo, el poder dependía de la posición social.<sup>24</sup>

Pero a pesar de este ocaso del pensamiento democrático, Norberto Bobbio<sup>25</sup> reconoce, dentro de lo que denomina la "tradición de pensamiento romano-medieval", el surgimiento del concepto de "soberanía popular" y desde allí su incorporación a la teoría democrática como punto de partida indiscutible de las democracias modernas. Para este autor la teoría de la soberanía popular contrapone a la concepción descendente del poder una teoría ascendente, según la cual el poder deriva del pueblo y es delegado al príncipe. "El príncipe tiene tal autoridad porque el pueblo se la ha conferido."<sup>26</sup> Esta idea de que el poder emana del pueblo trae consigo otra idea fundamental en la teoría política: es el pueblo el que posee el derecho de hacer la ley. El poder soberano consiste en el poder de hacer la ley.

### 3 La tradición republicana y la teoría democrática

El silencio en torno de la democracia fue roto cuando se introdujo en el campo de la teoría política el concepto de "república". Retomando nuevamente a Norberto Bobbio y las tradiciones de pensamiento que identifica como

<sup>24</sup> Macpherson, C. B.: *La democracia liberal y su época*, Alianza, Buenos Aires, 1991, pág. 23.

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto: "Democracia" en *Diccionario de ciencia política*, Bobbio, N. y Matteucci, N. (comps.), Siglo XXI, México, 1982.

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto: "Democracia", *op. cit.*

convergentes en la  
na propuso al pen  
no y república o ex

Puede conside  
dición de pensami  
y los principados  
autoridad sobre lo

[Esta] noción ide  
volución frances  
mo aquella form  
uno solo sino qu

Con Maquiavelo  
nes humanas, des  
jerárquico determ  
das por la religión  
poder. Maquiavelo  
lítico autónomo, s  
cas propias. La p  
bernantes deberá

Las pregunta  
legitimidad del p  
autonomía ciudad  
de la teoría polít

Para Robert  
Aristóteles:

en el conjunto d  
cia griega. Basa  
blicana y de la  
del Renacimien  
terpretada en l

<sup>27</sup> En su "Democ  
históricas de pensami  
ca, transmitida como  
como gobierno del p  
cracia —gobierno de p  
dición republicana m

<sup>28</sup> Bobbio, Norbe

<sup>29</sup> Maquiavelo, N

<sup>30</sup> Bobbio, Norbe

<sup>31</sup> Dahl, Robert



convergentes en la democracia moderna<sup>27</sup>, "el desarrollo de la historia romana propuso al pensamiento político... el tema de la contraposición entre reino y república o entre república y principado"<sup>28</sup>.

Puede considerarse a Nicolás Maquiavelo como el iniciador de esta tradición de pensamiento. En su obra *El Príncipe* distingue entre las repúblicas y los principados: "Cuantos Estados, cuantos dominios han tenido y tienen autoridad sobre los hombres han sido y son repúblicas y principados"<sup>29</sup>.

[Esta] noción idealizada de república de Maquiavelo se transmitirá (...) hasta la revolución francesa, entendida precisamente en su contraposición al gobierno regio, como aquella forma de gobierno en la que el poder no está concentrado en las manos de uno solo sino que está distribuido diversamente en diferentes cuerpos colegiados.<sup>30</sup>

Con Maquiavelo la política vuelve a pertenecer al ámbito de las creaciones humanas, desligada de cualquier orden extramundano, de todo sistema jerárquico determinados por criterios extrasociales, de autoridades legitimadas por la religión y de verdades absolutas. La política es ahora lucha por el poder. Maquiavelo es uno de los responsables de la creación de un campo político autónomo, separado de la religión y que posee identidad y características propias. La política es el campo para la "virtud", el lugar donde los gobernantes deberán enfrentar a la "fortuna".

Las preguntas respecto de por qué obedecen los hombres, respecto de la legitimidad del poder, de los límites de la autoridad y los márgenes para la autonomía ciudadana regresan con mucho vigor, y para quedarse, al centro de la teoría política.

Para Robert Dahl el origen de la tradición republicana se encuentra en Aristóteles:

en el conjunto de ideas que tienen su origen en el crítico más notable de la democracia griega. Basada en Aristóteles, conformada por las experiencias de la Roma republicana y de la República de Venecia a lo largo de varios siglos, interpretada a fines del Renacimiento fundamentalmente por Nicolás Maquiavelo, fue reformulada y reinterpretada en Inglaterra y en los Estados Unidos durante los siglos XVII y XVIII.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> En su "Democracia" en el *Diccionario de ciencia política*, Bobbio identifica tres tradiciones históricas de pensamiento que confluyen en la teoría de la democracia moderna: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno según la cual la democracia como gobierno del pueblo es distinguida de la monarquía —gobierno de uno solo— y de la aristocracia —gobierno de pocos—; b) la tradición romano-medieval de la soberanía popular, y c) la tradición republicana moderna (Bobbio: *op. cit.*, págs. 493-497).

<sup>28</sup> Bobbio, Norberto: "Democracia", *op. cit.*, pág. 497.

<sup>29</sup> Maquiavelo, Nicolás: *El Príncipe*, tercera edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1984, pág. 35.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto: "Democracia", *op. cit.*, pág. 498.

<sup>31</sup> Dahl, Robert: *La Democracia y sus críticos*, *op. cit.*, pág. 35.

Entre este conjunto de ideas el autor menciona los siguientes principios constitutivos de esta tradición de pensamiento:

- El hombre es un animal político.
- La asociación política es necesaria e indispensable para la realización de las potencialidades humanas.
- Un hombre bueno debe ser también un buen ciudadano.
- Un sistema político está constituido por buenos ciudadanos.
- El ciudadano posee como atributo central y característico la virtud cívica.
- La virtud cívica es la inclinación de los hombres a procurar el bien en todos los asuntos públicos.
- El mejor sistema político es aquel basado en la igualdad de los ciudadanos en ciertos aspectos fundamentales: la igualdad ante la ley, la ausencia de dependencias, la ausencia de jerarquías, etcétera.
- Los sistemas políticos sólo son legítimos si en su gobierno participaba todo el pueblo.

La preocupación central del republicanismo es la búsqueda de mecanismos que eviten la posibilidad de la corrupción de los liderazgos y, como consecuencia directa de ello, la corrupción de la virtud cívica. Las principales amenazas a la virtud cívica provienen desde las facciones y los conflictos políticos, dado el reconocimiento de que el pueblo no es homogéneo; por ende la preocupación central es elaborar una constitución y con ella producir un diseño institucional que permita equilibrar los intereses de las distintas facciones y grupos que surgen al interior de lo social.

El modelo constitucional más notorio y que influirá notablemente a las democracias occidentales modernas y al derecho es la constitución de la república romana con su sistema de cónsules, senado y tribunos del pueblo. Otro de estos modelos, aparecido con mucha posterioridad, en el siglo XVIII fue la constitución inglesa en donde la monarquía se combina con la cámara de los lores y la cámara de los comunes.<sup>32</sup>

Dahl identifica dos versiones del republicanismo, versiones que se originan a partir, fundamentalmente del desarrollo que éste tuvo en los Estados Unidos de América: el republicanismo aristocrático y el republicanismo más democrático.

<sup>32</sup> Dahl, Robert: *La Democracia y sus...*, op. cit., pág. 36.

Para la ver  
toma de decisio  
del pueblo en el  
el cual podía co  
impulsivas, y en  
impulsos. Así, l  
nantes (idea qu  
Schumpeter), q  
cuenta el bien  
superior calific  
bien común a l  
seno de la com

Para el re  
fuente de peligr  
quico que exist  
tar las pervers  
blo. En este se  
ma que de algu  
de los pocos o  
mócratas ven  
brar con difer  
ta es la salida  
poder: el legis  
e institucional

#### 4 Liberalis

El surgim  
rición de una  
libertades ind  
ría de la dem  
dición de disc  
democracia lí

Básicame  
ridad para de  
des frente al  
serie de conc  
chos, la repre  
constitucional

Para la versión aristocrática, si bien el pueblo debía participar en la toma de decisiones y creía en el principio de la soberanía popular, el papel del pueblo en el gobierno debía ser limitado. El pueblo no era un sujeto en el cual podía confiarse totalmente. Los muchos, las masas eran más vale impulsivas, y era necesario proteger al sistema y a las instituciones de esos impulsos. Así, la función del pueblo no es gobernar sino elegir a los gobernantes (idea que a mediados del siglo XX reaparecerá con mucha fuerza en Schumpeter), quienes decidirán sobre las cuestiones públicas teniendo en cuenta el bien común. La característica central de estos gobernantes es su superior calificación respecto de la media del pueblo. Podrán identificar el bien común a la vez que equilibrar los diferentes intereses existentes en el seno de la comunidad.

Para el republicanismo más democrático, no es el pueblo la mayor fuente de peligros y perversiones sino los elementos aristocrático y oligárquico que existen en la comunidad. E inversamente, la confianza para evitar las perversiones del régimen no radica en los liderazgos sino en el pueblo. En este sentido, la tarea constitucional consiste en proyectar un sistema que de algún modo supere la tendencia inevitable a la preponderancia de los pocos o de uno. A diferencia de los republicanos aristocráticos, los demócratas ven cada vez con mayor recelo la salida institucional de equilibrar con diferentes instituciones los distintos intereses. La nueva propuesta es la salida enunciada por Montesquieu: la división de las tres ramas del poder: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, su separación constitucional e institucional.

#### 4 Liberalismo y democracia

El surgimiento del liberalismo a partir del siglo XVII significará la aparición de una nueva forma de pensar la política, basada centralmente en las libertades individuales. Estos cambios, en general, se incorporarán a la teoría de la democracia a tal punto que, como coinciden autores de distinta tradición de discurso —desde Sartori hasta Held—, la democracia moderna es democracia liberal.

Básicamente centrado en la preocupación de limitar el poder de la autoridad para dejar espacio al individuo y proteger al ciudadano y sus libertades frente al poder del Estado y frente a los otros, el liberalismo articula una serie de conceptos centrales: la concepción del sujeto como poseedor de derechos, la representación, el nuevo concepto de libertad y el gobierno legal y constitucional.

Cuestionando los poderes de las "monarquías despóticas" y sus pretensiones de "sanción divina" el liberalismo pretendió restringir los poderes del Estado y definir una esfera privada especial, independiente de la acción del Estado. En el centro de este proyecto estaba el objetivo de liberar a la sociedad civil de la interferencia política y de limitar simultáneamente la autoridad del Estado.<sup>33</sup>

Ya el contractualismo había modificado fundamentalmente el concepto de lo social. La sociedad deja de ser considerada un orden natural al cual los hombres pertenecen naturalmente y de la cual dependen para constituirse en tanto tales. Ahora la sociedad es producto de la voluntad de los hombres: hombres libres e iguales que viviendo en un estado de naturaleza caracterizado por la libertad e igualdad de todos, deciden crear la sociedad civil, y con ella el sistema político a fin de finalizar con las situaciones de guerra que este estado de naturaleza generaba. El contractualismo significa el origen artificial de lo social: la sociedad es producto de la creación humana, de hombres libres e iguales que pactan vivir juntos. Y, en tanto libres e iguales, también en ellos residirá la soberanía popular, fundamento de la democracia y del derecho de los ciudadanos a hacer la ley y a elegir a sus representantes.

El individuo es ahora el protagonista de la vida política. La concepción religiosa de la sociedad, para la cual el todo era el que otorgaba sentido a las partes y de la evolución de este todo dependía la evolución de las partes, es reemplazada por una concepción individualista de la sociedad. Además del contractualismo, Norberto Bobbio<sup>34</sup> identifica dos sucesos más que

caracterizan a la filosofía social de la época y que confluyeron en la concepción individualista de la sociedad y del Estado: el nacimiento de la economía política, o sea, de un análisis de la sociedad y de las relaciones sociales cuyo sujeto es una vez más el individuo, el *homo oeconomicus*, (...) el individuo específico que según Adam Smith, "persiguiendo el interés propio, frecuentemente promueve el interés social de manera más eficaz que lo que pretendía realmente promover" y la filosofía utilitarista, de Bentham a Mill, según la cual el único criterio para fundamentar una ética objetiva y, por tanto, para distinguir el bien del mal (...) es a partir de consideraciones de condiciones esencialmente individuales, como el placer y el dolor, y de resolver el problema tradicional del bien común en la suma de los bienes individuales, o de acuerdo con la fórmula de Bentham, en la felicidad del mayor número.

En esta sociedad constituida a partir de *individuos*, la libertad adquiere también otro carácter, que Benjamin Constant bautizará la "libertad de los modernos", diferenciándola de la "libertad de los antiguos".

<sup>33</sup> Held, David: *Modelos...*, op. cit.

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 17.

El fin de los antiguos  
nos de una  
la seguridad en la  
das por las instancias  
libertad de los  
tante en el poder  
gozo pacífico de

La necesidad o  
libertad en el  
la posibilidad de la  
de elegir y ser elegi  
sibilidad, una opor  
zar la posibilidad d  
ben interponerse

Estos individuos  
poseedores natural  
cuales ninguna aut  
la seguridad, a la fe  
te y protector de l  
violación o avasalla

Atribuir a alguien  
no hacer lo que le  
tima instancia a  
quien en consecua  
to que pueda inte

De la nueva co  
concepto de "libert  
lismo es el gobiern  
ción, el liberalismo  
incorporará un ele  
mente la represent  
difican: ya deja de  
representativa.

La transformación  
consecuencia de  
cias. (...) La más

<sup>35</sup> Constant, Benja  
Cultura Económica, Bre

<sup>36</sup> Bobbio, Norberto

El fin de los antiguos era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: ellos llamaban a esto libertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados: ellos llamaban libertad a las garantías acordadas por las instituciones para estos goces (...) Nosotros ya no podemos gozar de la libertad de los antiguos, que estaba constituida por la participación activa y constante en el poder colectivo. Nuestra libertad en cambio debe estar constituida por el gozo pacífico de la independencia privada.<sup>35</sup>

La necesidad o la obligación de la participación no constituye un acto de libertad en el mundo moderno. Para Constant la libertad política radica en la posibilidad de la *elección* de la participación en la vida pública, la libertad de elegir y ser elegido. La participación política aparece ahora como una *posibilidad*, una opción libre de los ciudadanos a quienes se les debe garantizar la posibilidad de elegir su participación y, de inclinarse por ella, no deben interponérsele obstáculos.

Estos individuos libres son considerados, a su vez, sujetos de derecho, poseedores naturalmente de una serie de derechos inalienables contra los cuales ninguna autoridad puede actuar: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad. Frente a ellos el Estado debe actuar como garante y protector de los mismos, defendiéndolos ante cualquier intervención, violación o avasallamiento posible.

Atribuir a alguien un derecho significa reconocer que él tiene la *facultad* de hacer o no hacer lo que le plazca, y al mismo tiempo el *poder* de resistir, recurriendo en última instancia a la fuerza propia o de los demás, contra el transgresor eventual, quien en consecuencia tiene el *deber* (o la obligación) de abstenerse de cualquier acto que pueda interferir con la facultad de hacer o de no hacer.<sup>36</sup>

De la nueva concepción de lo social, de la centralidad del individuo y del concepto de "libertad negativa", el gobierno que aparece junto con el liberalismo es el gobierno representativo. Al rescatar el concepto de representación, el liberalismo modificará fundamentalmente a la democracia pues se incorporará un elemento tradicionalmente no democrático como es precisamente la representación. La dimensión de la política y la democracia se modifican: ya deja de ser democracia directa para transformarse en democracia representativa.

La transformación que experimentaron la teoría y la práctica democráticas como consecuencia de esta amalgama con la representación tuvo profundas consecuencias. (...) La más importante (...) fue que el gobierno popular ya no debía limitarse

<sup>35</sup> Constant, Benjamin citado por Bobbio, Norberto en: *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Buenos Aires, 1992, pág. 9.

<sup>36</sup> Bobbio, Norberto: *Liberalismo y democracia*, *op. cit.*, pág. 11.

a los Estados pequeños sino que ahora podía extenderse casi indefinidamente, hasta incluir vastos conglomerados humanos (...) Dentro del ámbito de los nuevos Estados nacionales pudieron florecer nuevas concepciones acerca de los derechos de las personas, la libertad y la autonomía del individuo.<sup>37</sup>

El liberalismo entendido como la "teoría y la práctica de la defensa a través del Estado constitucional de la libertad política individual"<sup>38</sup>, como cuerpo teórico que se fue articulando alrededor del individuo y sus libertades, que defiende el Estado de derecho, las libertades individuales, el derecho a la propiedad y la economía de mercado, se transformó en un elemento constitutivo de la democracia.

La democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto político final de la civilización occidental (...) Desde mediados del siglo pasado los ideales liberales y democráticos se han fundido y, de esa forma, han llegado a confundirse. El momento histórico que los unió borró sus caracteres respectivos.<sup>39</sup>

En términos de Bobbio:

El Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia.<sup>40</sup>

## 5 Recapitulando

De todo este pensamiento clásico surgen una serie de "ideales democráticos" a partir de los cuales se pretende juzgar a las democracias de las sociedades modernas. Norberto Bobbio, en *El futuro de la democracia*<sup>41</sup>, realiza un listado de estas "falsas promesas", que creemos necesario enumerar a fin de tener un panorama claro de cómo se demarca el debate de la democracia contemporánea. Tomando como punto de partida a los autores clásicos, la

<sup>37</sup> Dahl, Robert: *La democracia y sus...*, op. cit., pág. 42.

<sup>38</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, Rei, Buenos Aires, 1990, tomo II, pág. 463.

<sup>39</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, op. cit., tomos I y II, págs. 21 y 445.

<sup>40</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro...*, op. cit., págs. 15 y 16.

<sup>41</sup> Bobbio, Norberto: op. cit.

democracia nos  
dad del ciudadano  
del pueblo y no  
representantes p  
real del pueblo o  
tante extensión  
de los mecanis  
extensión de la p  
vida democrática  
cracia, en lugar  
res colectivos; la  
participación a u  
la democracia a  
persistencia de g  
sa y la burocrac  
cisiones, y la ap

La cuestión  
y si, como lo det  
gaño sino que se  
miento de nueva  
vistas por los te  
creto reside en  
los que no fuer  
nes de la socied

a) La tecnoc  
des de masas ac  
das por todos o  
mas políticos re  
pecializado, per  
si el protagonis  
principal en dich  
democracia se b  
bre todo, mient  
nes son los poco

b) La buroc  
Con este crecim  
democrática.

c) El escaso  
lítico para poder

<sup>42</sup> Bobbio, Nor

democracia nos prometía: el protagonismo político individual y la centralidad del ciudadano en el sistema político; la representación de los intereses del pueblo y no de facciones o grupos (lo que supone el mandato libre de los representantes pues éstos gobernarán en vistas al bien común); el gobierno real del pueblo o de una mayoría significativa de éste; la paulatina pero constante extensión de la democracia a otros ámbitos; la visibilidad del poder y de los mecanismos de toma de decisiones y la profundización democrática y extensión de la participación a partir del aprendizaje que significa la propia vida democrática. En contraste con la realidad, lo que caracteriza a la democracia, en lugar de estos "ideales", es: el protagonismo de los grupos y actores colectivos; la representación de intereses sectoriales; la limitación de la participación a un número reducido de liderazgos y grupos; la limitación de la democracia a los mecanismos institucionales de decisiones políticas y la persistencia de grandes centros de poder no democratizados como la empresa y la burocracia; la subsistencia de mecanismos invisibles de toma de decisiones, y la apatía y desinterés.

La cuestión fundamental reside en ver qué tienen de "falsas promesas", y si, como lo determina Bobbio, estas "falsas promesas" no encierran un engaño sino que se transformaron en imposibles de cumplir a partir del surgimiento de nuevas realidades en las sociedades modernas de masas, no previstas por los teóricos que pensaron la democracia en su visión clásica. El secreto reside en que estas "promesas no fueron cumplidas debido a obstáculos que no fueron previstos o que sobrevinieron luego de las transformaciones de la sociedad civil"<sup>42</sup>. Básicamente estos obstáculos son tres:

a) La *tecnocracia*: La complejización de todas las esferas de las sociedades de masas actuales determina que las decisiones ya no puedan ser tomadas por todos o por cualquiera, sino únicamente por el que sabe; los problemas políticos requieren capacidad técnica, es decir personal cada vez más especializado, personal técnico. La democracia y la tecnocracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, mientras que la tecnocracia significa que los que toman las decisiones son los pocos que poseen algún saber especializado.

b) La *burocracia*, de crecimiento continuo en las sociedades modernas. Con este crecimiento también crecen los espacios de autoridad jerárquica, no democrática.

c) El *escaso rendimiento*, entendido como la incapacidad del sistema político para poder responder a la creciente cantidad de *inputs* provenientes de

<sup>42</sup> Bobbio, Norberto: *op. cit.*, pág. 26.

la sociedad civil, fuente inagotable de demandas. La cantidad y rapidez de éstas son tales que ningún sistema político, por muy eficaz que fuera, es capaz de adecuarse a ellas. Pero lo que es fundamental tener en cuenta es que, si en las democracias la demanda es fácil y la respuesta difícil, en las autocracias la respuesta es fácil porque tiene la capacidad de dificultar la demanda, es más, de impedirla.

Ahora bien, mi conclusión es que las falsas promesas y los obstáculos imprevistos de los que me he ocupado, no han sido capaces de transformar un régimen democrático en otro autocrático. La diferencia sustancial entre unos y otros permanece. El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas en base al principio de mayoría, de cualquier manera siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno.<sup>43</sup>

Es entonces, a partir de estas consideraciones que puede abordarse el debate contemporáneo.

## 6 La era de la democracia: la democracia en el pensamiento contemporáneo

La publicación en 1942 del libro *Capitalismo, socialismo y democracia* de Joseph Schumpeter marca un importante punto de ruptura dentro de la teoría de la democracia. Su nueva propuesta, ante la necesidad de describir a las democracias reales, constituye el punto de partida de un amplio debate y renovación conceptual en torno de la democracia y sus problemas.

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, las distintas ideologías predominantes se "apropiaron" del término para calificar como democráticos a regímenes políticos y organizaciones sociales de signo ideológico muy diverso. Esta amplia y ambigua utilización del término ha desembocado en lo que Giovanni Sartori denomina una "época de democracia confusa"<sup>44</sup>, época en la cual el término nunca ha sido tan usado, sea como sustantivo o como adjetivo, pero tampoco nunca ha estado tan vacío de contenido.

Coincidiendo con Sartori, David Held en *Modelos de democracia* describe en forma similar el panorama actual de la teoría de la democracia:

<sup>43</sup> Bobbio, Norberto: *op. cit.*, pág. 29.

<sup>44</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, Rei, Buenos Aires, 1990.

Hoy en día  
da, centro o  
cidental, el  
lo que cada  
democracia  
normas, ley  
son "democr

Desde la t  
nes al debate  
mo "aquel con  
do-compromis  
sociales, políti  
sentes en el es  
marias o fund  
las decisiones  
terminar crite  
diendo con Jos  
rior de los gru  
mos nada nos  
para cada com

La teoría  
80: la crisis de  
características  
volver a pensa  
liberal signific  
modelo, a la v  
procedimiento  
ra dar cuenta

Pareciera  
no, vivimos en  
ca hoy la dem  
encontrará un  
liberal, nuestra  
nición de dem

<sup>45</sup> Held, David

<sup>46</sup> Morlino, L  
(comp.), Alianza, L

<sup>47</sup> Bobbio, Nor

<sup>48</sup> Nun, Jose  
ción democrática e



Hoy en día casi todo el mundo dice ser demócrata, ya sean sus posturas de izquierda, centro o derecha. Los regímenes políticos de todo tipo, en por ejemplo Europa occidental, el bloque del Este y América latina, dicen ser democracias. Sin embargo, lo que cada uno de estos regímenes dice, y lo que hace, es radicalmente distinto. La democracia parece dotar de un "aura de legitimidad" a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son "democráticas".<sup>45</sup>

Desde la teoría de la democracia se ha intentado establecer bases comunes al debate a partir de las "definiciones mínimas". Ya sea consideradas como "aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en el escenario político" (Morlino<sup>46</sup>) o como "conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*" (Bobbio<sup>47</sup>), se busca determinar criterios para identificar a las democracias reales. Pero, coincidiendo con José Nun<sup>48</sup>, toda práctica tiene un sentido determinado al interior de los grupos y sociedades; por lo tanto, los procedimientos en sí mismos nada nos dicen del funcionamiento y significado real de la democracia para cada comunidad.

La teoría de la democracia se ve nuevamente sacudida en los años 70 y 80: la crisis del Estado de bienestar, la caída de los comunismos reales y las características del nuevo mercado internacional traerán consigo el desafío de volver a pensar la democracia. El triunfo, tan pregonado, de la democracia liberal significa la definitiva universalización de los procedimientos de este modelo, a la vez que deja en evidencia que los indicadores empíricos o los procedimientos poliárquicos y las definiciones mínimas son insuficientes para dar cuenta de los sistemas políticos que se dicen democráticos.

Pareciera entonces que, dada la universalización alcanzada por el término, vivimos en la "era" de la democracia. Pero en este contexto, ¿qué significa hoy la democracia?, ¿cómo puede definírsela? A diferencia de Sartori, que encontrará una respuesta unívoca al definirla simplemente como democracia liberal, nuestra premisa básica consiste en afirmar que no existe "una" definición de democracia:

<sup>45</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991, pág. 15.

<sup>46</sup> Morlino, Leonardo: "Las democracias" en *Manual de Ciencia Política*, Gianfranco Pasquino (comp.), Alianza, Madrid, 1988, pág. 83.

<sup>47</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro...*, op. cit., pág. 14.

<sup>48</sup> Nun, José: "La teoría política y la transición a la democracia" en *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

(...) teorías y no teoría, porque se comprenden los condicionamientos históricos que pesan tanto sobre la teoría como sobre la praxis política, impidiendo ese hecho la existencia de una teoría —y un modelo de implementación de la misma— que puedan ser válidos en cualquier circunstancia socio-histórico-cultural. Su génesis histórica es la que orienta las instituciones y prácticas democráticas.<sup>49</sup>

## 6.1 LA DEMOCRACIA DE MASAS

Una de las grandes transformaciones de la política moderna ha sido el sufragio universal,

eje portador y diferencial de la democracia política (...) el reconocimiento general de la subjetividad política (y jurídica) de todos los hombres y mujeres. Este perfil universal de la democracia no conoce antecedentes, sino que es el verdadero, auténtico rasgo caracterizante de la democracia de los modernos y también de la democracia de los contemporáneos (...) el sufragio universal da principio a la democracia y gobierno de todo el pueblo.<sup>50</sup>

La irrupción de las masas en la política y su reconocimiento institucional a partir del sufragio universal introduce una nueva dinámica a la vida política, dinámica que transformará no sólo las formas de hacer política sino también de pensar la participación, la libertad, las instituciones y la democracia.

### 6.1.1 Max Weber y la democracia plebiscitaria

En la teoría moderna es Max Weber uno de los primeros autores que, creemos, capta las transformaciones que impone la democracia de masas y la masificación de la política, que comprende el hecho de que la transformación de la política de clases en política de competencia entre partidos no sólo supone un cambio de forma, sino también un cambio decisivo del contenido. En este sentido, coincidiendo con Held<sup>51</sup>, son el escepticismo y una visión sombría del futuro los determinantes de las construcciones políticas weberianas.

<sup>49</sup> Pinto, Julio: "¿Democracia de competencia o democracia de compromiso? Paradigmas, teorías y modelos de democracia" en Julio Pinto (comp.): *La democracia en el pensamiento contemporáneo*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, tomo I, pág. 63.

<sup>50</sup> Cerroni, Umberto: *Reglas y valores en la democracia*, Alianza, México, 1991, pág. 42.

<sup>51</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991.

Las socie  
que, en la vis  
da individual  
zar y ejercer  
cuerpo adm  
dentro del cu

Weber es  
lidad de los p  
el efecto rest  
desesperanza  
la democrati  
dad, la políti  
mentalmente

Si bien e  
ción, y en prin  
minación bur  
petitiva que i  
políticos y a l  
asociaciones p  
un electorado  
múltiples inte  
vida política a  
atención polít  
ra atraer al e  
cia como un te  
como un 'mer  
biles y para es  
votos y el pod

Los parti  
mento— apar  
ficación de la  
tar la definit  
derno. "El jefe  
la cabeza del  
ticas) significa  
biscitaria."<sup>53</sup>

En la mis

<sup>52</sup> Held, Dav

<sup>53</sup> Weber, M  
pág. 1084.

Las sociedades modernas son, fundamentalmente, sociedades de masas que, en la visión weberiana, ahogaban cada vez más la posibilidad de una vida individual, la participación en la vida democrática y la posibilidad de gozar y ejercer las libertades individuales. La expansión de la burocracia como cuerpo administrativo de la dominación legal-racional constituye el cerco dentro del cual queda aprisionado el individuo.

Weber es presa del doble juego perverso entre la necesidad e inevitabilidad de los procedimientos para garantizar la vida democrática a la vez que el efecto restrictivo de los mismos sobre las libertades individuales. En su desesperanza frente al avance de los mecanismos burocráticos que impone la democratización, Weber rescata, con escepticismo, como única posibilidad, la política, las instituciones representativas (el parlamento) y, fundamentalmente, el líder carismático.

Si bien expone una serie de razones convincentes para centrar la atención, y en principio la posibilidad de contrarrestar la eventualidad de una dominación burocrática, en el parlamento, el reconocimiento de la lógica competitiva que impone el sufragio universal traslada su atención a los partidos políticos y a los liderazgos. El sufragio universal implica el surgimiento de asociaciones políticas que tienen como tarea central organizar al electorado, un electorado que es heterogéneo y se encuentra fragmentado y dividido por múltiples intereses. Con el rol creciente que desempeñan los partidos en la vida política al competir por los votos, el liderazgo se sitúa en el centro de la atención política y es el medio más eficaz para controlar la organización y para atraer al electorado. En términos de Held, Weber, "describe a la democracia como un terreno de prueba para los líderes potenciales. La democracia es como un 'mercado', un mecanismo institucional para eliminar a los más débiles y para establecer a los más competentes en la lucha competitiva por los votos y el poder"<sup>52</sup>.

Los partidos políticos y el liderazgo —y en menor medida el parlamento— aparecen entonces en Weber como las consecuencias de la masificación de la vida democrática a la vez que como las garantías para evitar la definitiva dominación burocrática-administrativa en el Estado moderno. "El jefe es sólo aquel al que la máquina obedece, aun por encima de la cabeza del parlamento. La creación de semejantes máquinas (burocráticas) significa, con otras palabras, el advenimiento de la democracia *plebiscitaria*."<sup>53</sup>

En la misma línea weberiana, y dominado también por un fuerte escep-

<sup>52</sup> Held, David: *op. cit.*, pág. 192.

<sup>53</sup> Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, pág. 1084.

ticismo, Schumpeter<sup>54</sup> desarrolla concretamente el problema de la relación liderazgo-masas al interior de la teoría de la democracia. La lógica del nuevo espacio público lleva a Schumpeter a "describir" a las "democracias reales" en términos de un método institucional mediante el cual se elegirá a aquellos que tendrán el poder de decidir en las sociedades modernas.

## 6.2 LOS DEBATES CENTRALES EN TORNO DE LA DEMOCRACIA EN LA POSGUERRA

### 6.2.1 *Schumpeter y la democracia como método*

Preocupado por la necesidad de describir lo que las democracias realmente son, de encontrar criterios que nos sirvan para identificar a las verdaderas democracias, Schumpeter rechaza lo que denomina la "teoría clásica" de la democracia. Este modelo "clásico" se caracteriza por estar íntimamente asociado a conceptos como soberanía popular, voluntad general, interés común, y se articula en torno del protagonismo central del pueblo, un pueblo soberano que conforma un todo homogéneo, capaz de producir una voluntad colectiva que actúa en beneficio del bien común y del interés general. Así, se supone que los sujetos protagonistas de esta democracia son sujetos racionales capaces de identificar constante y continuamente aquello que constituye el bien común, discernir entre su propio interés personal y el interés general de la comunidad y actuar en beneficio de este último renunciando al primero. En esta concepción democrática no hay cabida para la noción de partes, de grupos de interés; por lo tanto, no existe la posibilidad de la representación parcial ni de mandatos imperativos, sino que se representa al todo, a ese todo homogéneo, sin fisuras, que es el pueblo soberano.

Schumpeter polemiza precisamente con esta teorización de la democracia. Su punto de partida para la construcción de su "otra teoría" es la desarticulación de la "teoría clásica" de neto corte roussoniano. Según Schumpeter, la "teoría clásica" está asentada sobre dos supuestos erróneos. En primer lugar suponer la existencia de un interés común, y en segundo, la existencia de una voluntad general que se corresponde con aquél. Para desarticular estos conceptos Schumpeter debe cuestionar la racionalidad del sujeto protagonista de la teoría clásica de la democracia, pues es este sujeto racional quien puede crear la voluntad general y discernir el interés común a partir de una constante motivación y completa información para participar y decidir sobre lo "público". Pero el hombre no reúne precisamente esas cualida-

<sup>54</sup> Schumpeter, Joseph: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.

des; basta verlo, po  
va o como consumio  
da y no por la refle  
está muy lejos de c  
teoría de la democr  
La racionalidad de  
sobre temas de las e  
ponsabilidad respec  
que nos alejamos de  
jamos de la posibilid  
va requiere informa  
informarse, y el ciu  
afrontar los costos c

A medida que nos  
giones de los nego  
hechos y el métod  
buye la teoría clás

Una racionalidad  
xima del individuo c  
cionalidad total cuan  
sumarse la manipul  
ganda para vender s  
ramente que en la r

Schumpeter nie  
nalmente, pues la ic  
racional, y los indivi  
mos situados más a  
que fuera posible la  
universalmente se c  
un problema social y  
posibles y adecuada  
más aún lo es la idea

Schumpeter ret  
tica al comparar el fi  
lítico. La conducta de  
sumidor. El consumi  
to en que su opinión,  
entre ambos mercad

<sup>55</sup> Schumpeter, Josep

tema de la relación  
La lógica del nue-  
democracias rea-  
el cual se elegirá a  
s modernas.

CLA

democracias real-  
entificar a las ver-  
ina la "teoría clási-  
a por estar íntima-  
ntad general, inte-  
tral del pueblo, un  
az de producir una  
y del interés gene-  
democracia son su-  
rualmente aquello  
terés personal y el  
este último renun-  
cabida para la no-  
te la posibilidad de  
ac que se represen-  
ebio soberano.  
ción de la democra-  
teoría" es la desar-  
Según Schumpe-  
rróneos. En primer  
undo, la existencia  
ra desarticular es-  
d del sujeto prota-  
este sujeto racional  
rés común a partir  
a participar y deci-  
ente esas cualida-

des; basta verlo, por ejemplo, actuar como protagonista de una acción masiva o como consumidor —totalmente influido en su elección por la propaganda y no por la reflexión y evaluación racional— para darnos cuenta de que está muy lejos de operar racionalmente. El sujeto protagonista de la "otra teoría de la democracia" es irracional, apático, manipulado y desinformado. La racionalidad de las acciones humanas puede observarse en las decisiones sobre temas de las esferas más próximas al hombre, terreno en el que su responsabilidad respecto de la decisión es bastante importante. Pero a medida que nos alejamos de esta esfera de responsabilidad directa, también nos alejamos de la posibilidad de la racionalidad de la acción. La participación activa requiere información; esto presupone una permanente predisposición a informarse, y el ciudadano de una sociedad de masas no está dispuesto a afrontar los costos de la necesaria información diaria.

A medida que nos alejamos de la familia y de la oficina y nos internamos en las regiones de los negocios nacionales (...) la volición individual, el conocimiento de los hechos y el método de inferencia dejan pronto de desempeñar el papel que le atribuye la teoría clásica.<sup>55</sup>

Una racionalidad decreciente a medida que nos alejamos de la esfera próxima del individuo caracteriza a la conducta humana, llegando casi a la irracionalidad total cuando de acciones y decisiones políticas se trata. A esto debe sumarse la manipulación por parte de los "políticos-empresarios" y su propaganda para vender sus "productos" a los votantes, con lo cual se observa claramente que en la realidad esa voluntad general es creada artificialmente.

Schumpeter niega la existencia de este "bien común" cognoscible racionalmente, pues la idea de bien depende de valores últimos, no de una lógica racional, y los individuos responden a una lógica de valores y principios últimos situados más allá de la esfera de la racionalidad. Además, suponiendo que fuera posible la articulación social de un bien común, sería imposible que universalmente se compartiera la identificación de aquello que se considera un problema social y el acuerdo, también universal, respecto de las soluciones posibles y adecuadas. Así, si es imposible la existencia de un "bien común", más aún lo es la idea de voluntad general, pues ésta tiene como base a aquél.

Schumpeter retoma de Weber la noción de la mercantilización de la política al comparar el funcionamiento del mercado económico con el mercado político. La conducta del votante tiene las mismas características que las del consumidor. El consumidor elige en el mercado irracionalmente, desde el momento en que su opinión, sus gustos, son creados y manipulados. En esta analogía entre ambos mercados, así como los consumidores tienen su paralelo en los vo-

tantes, a los empresarios les corresponden los políticos, los líderes partidarios que proponen al mercado sus productos, políticas y proyectos. Y el valor fundamental para el funcionamiento de cualquier mercado es la competencia.

Así, la "otra teoría de la democracia" o teoría del liderazgo político es definida como "un método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo"<sup>56</sup>. Se reduce, por lo tanto, la democracia a un método electivo mediante el cual el pueblo crea un gobierno eligiendo a un líder, e inversamente a la teoría clásica, que coloca el acento en el pueblo, Schumpeter lo colocará en los líderes que se proponen y compiten libremente por el libre voto, un libre voto de votantes irracionales manipulados e influidos por la propaganda. Son los líderes los que deben llamar a la vida a las masas, despertarlas y excitar sus opiniones y voliciones, el "liderazgo despierta, organiza y estimula a los grupos y sus intereses"<sup>57</sup>.

La democracia queda entonces reducida a la competencia por el liderazgo, donde los líderes se constituyen en el nuevo eje del proceso político; los líderes proponen, y los no líderes, los representados no cuentan con otra instancia de participación, salvo cuando tienen la posibilidad de votar. La democracia y el gobierno son subproductos, consecuencias de la competencia. Y esto es lo que la democracia "es".

### 6.3 LOS DEBATES

Esta particular construcción teórica de la democracia moderna producirá dos ejes centrales de debate. Uno de ellos es cómo debe definirse a la democracia: si a partir de lo que realmente es —es decir, describirla empíricamente— o a partir de su deber ser, de su contenido prescriptivo. De un lado se han enrolado quienes continúan con esta descripción de lo que la democracia es, corrigiendo y superando a Schumpeter, y en el otro, los que definen a la democracia normativamente: la democracia es lo que es a partir de una definición de lo que debería ser. El segundo eje pasa por cuál es el rol de los liderazgos en las democracias modernas. Estos dos ejes han dado origen a los debates empirismo versus normativismo y elitismo versus antielitismo o participacionismo.

Entre quienes recogen las raíces schumpeterianas podemos identificar, siguiendo a Mauricio Ferrara<sup>58</sup>, tres grandes filones especulativos y de in-

<sup>56</sup> Schumpeter, Joseph: *op. cit.*, pág. 343.

<sup>57</sup> Schumpeter, Joseph: *op. cit.*

<sup>58</sup> Ferrara, Mauricio: "Schumpeter e il dibattito della teoria 'competitiva' della democrazia" en *Revista Italiana di Scienza Politica*, diciembre de 1984, Il Mulino, Bologna.

vestigación: los e  
ria económica de

Los estudios  
borado empírica  
participación pol  
alejado de la esfe  
siones, y la mani

Por otro lad  
Brian Barry o Ja  
ría schumpeteria  
tante-consumido  
siste, pero si el m  
consumidor irrac  
res son en todo m  
tir de un cálculo

Según esta e  
maximización de  
postulados<sup>60</sup>:

– Los actores  
– Tienen a s  
puede ser su elec

– Se parte d  
demás sino sólo

– Siempre se

– Las opción

De este modo,  
racción estrate  
deseables, situ  
por ellos. (...)  
ganadoras y p  
(acceder al po  
Las "reglas" se

<sup>59</sup> Buchanan, J  
Barcelona, 1993; Bar  
Aires, 1974; Downs, 4

<sup>60</sup> El desarrollo  
análisis económico d  
Pinto (comp.): Centro

vestigación: los estudios conductistas sobre la participación política, la teoría económica de la democracia y la teoría pluralista de la democracia.

Los estudios sobre la participación y las conductas políticas han corroborado empíricamente las afirmaciones intuitivas de Schumpeter sobre la participación política respecto de la apatía y el desinterés por lo público y lo alejado de la esfera de directa responsabilidad, la irracionalidad de las decisiones, y la manipulación y creación de la opinión.

Por otro lado, la *teoría económica de la democracia* (Anthony Downs, Brian Barry o James Buchanan y Gordon Tullock<sup>59</sup>) se diferencia de la teoría schumpeteriana por la racionalidad constante de las conductas del "votante-consumidor". La analogía entre el mercado político y el económico subsiste, pero si el mercado de Schumpeter es oligopólico y caracterizado por un consumidor irracional, para la teoría económica de la democracia, los actores son en todo momento seres racionales que se movilizan y actúan a partir de un cálculo costo-beneficio en tanto maximizadores de su interés.

Según esta escuela, la premisa básica que guía la actividad política es la maximización de la utilidad, premisa que puede ser descompuesta en cinco postulados<sup>60</sup>:

- Los actores tienen un orden de preferencia.
- Tienen a su alcance la información que necesitan para calcular cuál puede ser su elección mejor.
- Se parte de la base de que los actores no calculan las utilidades de los demás sino sólo la suya propia.
- Siempre se elige más utilidad, nunca menos.
- Las opciones posibles pueden ser clasificadas en un orden transitivo.

De este modo, la actividad política se puede caracterizar como un "juego" de interacción estratégica en el cual los actores toman sus decisiones en virtud de jugadas deseables, situaciones deseadas por su máxima utilidad y también costos a pagar por ellos. (...) Los "jugadores" (partidos políticos) compiten para formar coaliciones ganadoras y para obtener el máximo de votos, con el propósito de ganar un "premio" (acceder al poder), bajo ciertas reglas a las que deben ajustar sus comportamientos. Las "reglas" son restricciones que los jugadores deben respetar mientras tratan de

<sup>59</sup> Buchanan, James y Tullock, Gordon: *El cálculo racional del consenso*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993; Barry, Brian: *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974; Downs, Anthony: *Teoría económica de la democracia*.

<sup>60</sup> El desarrollo de este tema se basa en el trabajo de Saiegh, Sebastián: "Introducción al análisis económico de la democracia" en *La democracia en el pensamiento contemporáneo*, Julio Pinto (comp.): Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, especialmente, págs. 134-136.

formar las coaliciones y de conseguir los votos que les permitirán ganar. Además cada "jugador" cuenta con un "capital" con el que comienza a "jugar", y con determinada información disponible en todo lo que hace al contenido de las reglas, así como también al movimiento de los otros jugadores.<sup>61</sup>

### 6.3.1 La teoría pluralista de la democracia

Por último, del tronco schumpeteriano se desprende la *teoría pluralista*, cuyo autor más significativo es Robert Dahl, quien introduce algunas modificaciones importantes a la "descripción" schumpeteriana. Dahl entiende a la democracia como la posibilidad de la igualdad de participación y de control de los ciudadanos en y sobre el gobierno. Pero, dado que es imposible (por razones físicas, psíquicas, de interés personal, de formación, de ocupación, de información, etc.) el control igualitario de los gobernantes por parte de los gobernados, no podemos hablar de democracia. En este contexto, para Dahl, los teóricos del elitismo<sup>62</sup> tienen razón cuando afirman que el poder está en manos de minorías. La innovación de Dahl respecto de Schumpeter es la introducción de otro elemento que los elitistas no describieron: a la ley de hierro de la oligarquía se opone la "ley compensadora de la reciprocidad", pues la realidad nos muestra que hay instancias de control de los no líderes sobre los líderes. Al existir estas dos tendencias en tensión no podemos hablar de democracia, pues el poder es ejercido por minorías, pero tampoco de autocracias, porque existen instancias de control sobre los líderes gobernantes por parte de los no líderes. Dada la imposibilidad real de la democracia y puesto que este concepto designa algo inexistente, debemos descartar el término cuando queremos hablar de "democracias reales": lo que en realidad existe son *poliarquías*, es decir la combinación de liderazgos con control de los no líderes sobre los líderes.

Las características e instituciones que Dahl describiera como notas típicas de la poliarquía se han convertido en los requisitos mínimos de las democracias reales: oportunidades de voto para la mayoría de los adultos; igual peso de cada voto; subordinación de los no líderes a los líderes elegidos (los no líderes deben aceptar y acatar las decisiones y formulación de políticas públicas implementadas por los líderes elegidos); subordinación de los líderes a los no líderes (líderes deben aceptar la decisión de los gobernados y

<sup>61</sup> Saiegh, Sebastián: *op. cit.*, pág. 135.

<sup>62</sup> Entiéndase por teóricos del elitismo a aquellos autores como Mosca, Pareto, Michels e incluso Schumpeter que sostienen que siempre el poder, hasta en las "democracias" está en manos de pequeños grupos, de minorías (llámense elite de poder, clase gobernante, oligarquías o líderes), siendo una ficción el gobierno del pueblo y por el pueblo. Sobre este tema volveremos más adelante.

abandonar pacifi  
gobernantes. ex  
real de los no lí  
elección y sustit  
diante elecciones  
a ocupar cargos  
nes; derecho efec  
tes de informa  
ciaciones autó  
bierno rivalizand

Dahl descri  
de una sociedad  
poder, la existe  
den ser hasta con  
se libremente, la  
turales, voluntar

En varios as  
sión de la democ  
que relevante, es  
del cual los no lí  
ra Dahl, los pro  
considera bajo el  
ter los ciudadanos  
cualquier acción  
'en sentido weber  
trol sobre los líde  
peñan un rol má  
deres no pueden  
nes, pues del pod  
sentantes satisfie  
su supervivencia  
mente el desempe  
luación emiten su  
to como elemento

Otro aspecto  
lación entre líde  
blo", al "todo". ni  
pos de interés, de  
La negociación n  
dad pluralista. si  
deres que se oblig  
do las reglas de



gan ganar. Además ca-  
"jugar", y con determi-  
de las reglas, así co-

a *teoría pluralista*,  
duce algunas modi-  
Dahl entiende a la  
ción y de control  
imposible (por ra-  
a. de ocupación, de  
es por parte de los  
ntexto, para Dahl,  
e el poder está en  
humpeter es la in-  
on: a la ley de hie-  
reciprocidad", pues  
os no líderes sobre  
podemos hablar de  
mpoco de autocrac-  
s gobernantes por  
emocracia y pues-  
scartar el término  
en realidad existe  
control de los no

a como notas típi-  
ánimos de las de-  
los adultos; igual  
leres elegidos (los  
ción de políticas  
ción de los líde-  
los gobernados y

pareto, Michels e inclu-  
as" está en manos de  
arquías o líderes), sien-  
mos más adelante.

abandonar pacífica y rápidamente el poder cuando los votantes eligen otros gobernantes); existencia de fuentes alternativas de información; posibilidad real de los no líderes de agruparse y presentar nuevos líderes y políticas; elección y sustitución periódica y pacífica de los funcionarios públicos mediante elecciones libres e imparciales; derecho de la mayoría de los adultos a ocupar cargos públicos presentándose como candidatos en dichas elecciones; derecho efectivo a la libertad de expresión y al acceso a diversas fuentes de información de todos los ciudadanos, y derecho efectivo a formar asociaciones autónomas, incluidas las políticas, que procuren influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas.

Dahl describe poliarquías desde y para sociedades pluralistas. Hablar de una sociedad pluralista presupone el reconocimiento de la dispersión del poder, la existencia de ciudadanos con distinto tipo de intereses —que pueden ser hasta contradictorios—, la posibilidad de los ciudadanos de agruparse libremente, la existencia de grupos de interés libres, competitivos, coyunturales, voluntarios e independientes del Estado.

En varios aspectos Dahl se distancia de Schumpeter. En esta nueva versión de la democracia el rol de los liderazgos, que en Schumpeter era más que relevante, es atenuado por el concepto de "grupo de interés", en el seno del cual los no líderes controlan a los líderes. Los grupos de interés son, para Dahl, los protagonistas de la vida política, antes que los liderazgos. Dahl considera bajo otra óptica el rol asignado a los ciudadanos. Para Schumpeter los ciudadanos eran irracionales y manipulados, incapaces de generar cualquier acción o voluntad colectiva propia, dependientes de la "llamada" (en sentido weberiano) de los líderes y, por lo tanto, no ejercían ningún control sobre los liderazgos y la cuestión pública. Para Dahl, en cambio, desempeñan un rol más activo en la vida política. En la poliarquía de Dahl los líderes no pueden desentenderse de los no líderes hasta las siguientes elecciones, pues del poder de fiscalización de los grupos para evaluar si sus representantes satisficieron sus intereses depende la renovación de su mandato y su supervivencia como líderes. Para Dahl los no líderes evalúan constantemente el desempeño y las decisiones de los liderazgos y a partir de esta evaluación emiten su voto, mientras que Schumpeter niega la posibilidad del voto como elemento de fiscalización.

Otro aspecto que Dahl incorpora ante el silencio schumpeteriano es la relación entre líderes. Los líderes, dado que representan a grupos (no al "pueblo", al "todo", ni a una "masa de votantes") y puesto que estos grupos son grupos de interés, deben negociar para mantener la gobernabilidad del sistema. La negociación no sólo sirve para acordar políticas en el marco de una sociedad pluralista, sino también como mecanismo de control entre los propios líderes que se obligan mutuamente a permanecer dentro del sistema, respetando las reglas de juego. Se establece así un doble control al liderazo: por un

lado un control vertical ejercido por los ciudadanos comunes, y por el otro un control horizontal en el cual los líderes se controlan mutuamente.

Dahl y Schumpeter son considerados expositores de lo que se ha denominado teoría empírica de la democracia, es decir, la descripción de lo que la democracia es independientemente de los valores y creencias compartidas. En confrontación con esta visión, la teoría normativa de la democracia rescata el papel central de los valores, del *deber ser* en la construcción histórica de la democracia. Lo que la democracia es hoy en día, llámese democracia competitiva de líderes o poliarquías, es producto de los valores y creencias compartidos por la sociedad, que motivaron y se constituyeron en el motor de las luchas por la construcción de los sistemas pluralistas y libres de hoy, basados en la tolerancia, y el respeto a las libertades y a los derechos sociales. La existencia de estos valores es lo que permite pensar en futuras transformaciones, avances y profundizaciones de la democracia, las revoluciones silenciosas de Bobbio.

### 6.3.2 Elitismo y antielitismo

Muy cercana al debate entre teoría normativa y empírica de la democracia, se ubica la discusión sobre el rol de las élites de poder en las democracias y el papel y la participación real de las masas, los no líderes, los representados, en el proceso de toma de decisiones públicas. La "otra teoría" de la democracia ha sido objeto de un violento ataque por parte de una serie de autores que han reaccionado ante este enfoque "elitista y conservador" de la democracia y la política. A partir de Schumpeter y su descripción de lo que la democracia es, las nuevas visiones de la democracia han bautizado a esta corriente "teoría elitista de la democracia", remontando su origen a Mosca, Pareto y Michels, de los cuales Schumpeter, Dahl y Sartori serían continuadores. El común denominador resulta, obviamente, el rol central que para todos ellos juegan las élites en las democracias, conclusión a la que generalmente llegan a partir de un análisis exhaustivo de la realidad (de allí el estrecho vínculo entre ambos debates). Por lo tanto, los antielitistas critican este realismo, pues al describir la democracia "tal cual es" se está legitimando y avalando la supremacía de las élites en las sociedades industriales modernas.

Mosca con su teoría de la "clase dirigente", Pareto y las "élites de poder", Michels y su "ley de hierro de la oligarquía" constituyen los antecedentes de la democracia competitiva schumpeteriana. Según estos autores, el poder está irremediable e inevitablemente en manos de las élites. Schumpeter y Dahl, al afirmar que las democracias en realidad constituyen mecanismos mediante los cuales las élites se proponen y son elegidas por medio del voto (generalmente única instancia de participación), son considerados continuadores de esta corriente.

Muchas cri  
los fenómenos  
importantes y  
clásica" de la d  
ciudadanos; al  
una descripción  
lores y sin cons  
gida de lo polít  
tivo de democr

Varios auto  
cia clásica" de  
cracia como un  
dentro de esta  
sí, que no pue  
ham, Rousseau  
entre ellos (Pat  
es considerar su  
democracia clá  
de la historia d  
en realidad un  
delos de democ  
son). O, finalme

representa u  
dad de mode  
como, creo y  
sociedad. La  
co sentido y

En términ  
fo al lograr que  
caracterización  
marginal de la  
ricos de la dem

Respecto d  
cas centrales p

<sup>63</sup> Véanse po  
Londres y Nueva Y  
época, Alianza, Bu  
Amarortu, Buena

<sup>64</sup> Held, Davi

<sup>65</sup> Pateman, C

s. y por el otro un  
mente.

que se ha denomi-  
ón de lo que la de-  
compartidas. En  
ocracia rescata el  
histórica de la de-  
ocracia competi-  
ancias compartidos  
de las luchas por  
asados en la tole-  
La existencia de  
aciones, avances y  
sas de Bobbio.

ca de la democra-  
a las democracias  
s. los representa-  
ería" de la demo-  
a serie de autores  
r" de la democra-  
e lo que la demo-  
do a esta corrien-  
a Mosca, Pareto y  
continuos. El  
e para todos ellos  
eralmente llegan  
estrecho vínculo  
an este realismo,  
ndo y avalando la  
ernas.

"élites de poder",  
antecedentes de  
ores, el poder es-  
s. Schumpeter y  
yen mecanismos  
or medio del voto  
erados continua-

Muchas críticas han surgido como reacción a estas teorías centradas en los fenómenos de los liderazgos y de la democracia competitiva<sup>63</sup>. Las más importantes y frecuentes en general van dirigidas a la ficción de la "teoría clásica" de la democracia construida por Schumpeter; a su concepción de los ciudadanos; al rol asignado a los liderazgos; a la falacia de ser "solamente una descripción" de las democracias reales alejada de toda influencia de valores y sin consideración de algún tipo de deber ser; a la concepción restringida de lo político, y a la presentación de su modelo como un modelo alternativo de democracia.

Varios autores coinciden en sostener el carácter ficcional de la "democracia clásica" de Schumpeter, y afirman que, al elaborar la teoría de la democracia como una alternativa o respuesta a la teoría "clásica", está englobando dentro de esta construcción toda una gama de autores muy diferentes entre sí, que no pueden ser encasillados bajo el mismo rótulo: los dos Mill, Bentham, Rousseau no pueden ser analizados sin realizar diferenciación alguna entre ellos (Pateman). Sostienen también que el primer error de Schumpeter es considerar su definición como una definición alternativa a la doctrina de la democracia clásica, pues al hacerlo está demostrando su *ignorancia* respecto de la historia de las ideas políticas (Birch). Agregan que el modelo "clásico" es en realidad una confusa mezcla de la democracia preindustrial y de los modelos de democracia como protección y democracia como desarrollo (Macpherson). O, finalmente, dicen que la concepción de Schumpeter

representa una curiosa amalgama de teorías, combinando elementos de una variedad de modelos bastante distintos; se alude a ideas utilitaristas y roussonianas, así como, creo yo, a ciertas nociones marxistas acerca de la integración del Estado y la sociedad. La idea de que existe una teoría clásica, tal como él la llamaba, tiene poco sentido y debería desecharse.<sup>64</sup>

En términos de Carole Pateman, Schumpeter ha tenido su mayor triunfo al lograr que su "teoría de la democracia, su noción de la teoría clásica, su caracterización de la democracia como método de elección de líderes, y el rol marginal de la participación hayan sido aceptados por la mayoría de los teóricos de la democracia"<sup>65</sup>.

Respecto de su "descripción empírica de la democracia", una de las críticas centrales proviene de Peter Bachrach, quien afirma que en realidad es-

<sup>63</sup> Véanse por ejemplo, Birch, Antony: *The concepts and theories of modern democracy*, Londres y Nueva York; Pateman, Carole: *op. cit.*; Macpherson, C. B.: *La democracia liberal y su época*, Alianza, Buenos Aires, 1991; Bachrach, Peter: *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973; Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991.

<sup>64</sup> Held, David: *Modelos...*, *op. cit.*, pág. 207.

<sup>65</sup> Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.

te teoría, que se presenta con un enfoque en gran medida explicativo antes que normativo y que tiene como meta aclarar cómo funcionan los sistemas democráticos vigentes antes que sugerir cómo deberían operar, lo que en realidad hace es reflejar

la acogida dispensada a la estructura actual de poder y a las decisiones de la élite en las grandes sociedades industriales (...) Esta teoría general pretende estar por encima de las ideologías pero está, en verdad, profundamente enraizada en una ideología, que se funda a su vez en un hondo recelo hacia la mayoría de los hombres y mujeres corrientes y en la confiada creencia de que las élites establecidas preservarán los valores de la civilidad y las reglas del juego democrático.<sup>66</sup>

Este "presunto realismo" de la teoría competitiva y/o pluralista de la democracia implica la pérdida de la dimensión normativa del concepto democracia.

Para Macpherson es un modelo "elitista, pluralista de equilibrio":

Es *pluralista* en el sentido de que parte del supuesto de que la sociedad a la que debe adaptarse un sistema político democrático moderno es una sociedad plural, es decir, una sociedad formada por individuos cada uno de los cuales se ve atraído en muchas direcciones por sus diversos intereses (...) Es *elitista* en el sentido de que asigna el papel principal en el proceso político a grupos dirigentes que se escogen a sí mismos. Es un *modelo de equilibrio* en el sentido de que presenta el proceso democrático como un sistema que mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de mercaderías políticas.<sup>67</sup>

Esta idea de democracia como equilibrio se origina en la analogía entre mercado económico y mercado político que realizan los autores de esta corriente:

En el modelo económico se suponía que los empresarios y los consumidores eran maximizadores racionales de su propio bien y actuaban en circunstancias de libre competencia, en las cuales se llevaban al mercado todas las energías y todos los recursos, con el resultado de que el mercado producía la distribución óptima del trabajo, el capital y los bienes de consumo. Asimismo, en el modelo político, se suponía que los políticos y los votantes eran maximizadores racionales y actuaban en circunstancias de libre competencia política, con el resultado de que el sistema político, análogo al mercado, producía una distribución óptima de energías políticas y bienes políticos (...) Este modelo no sólo presupone que el hombre político, al igual que el hombre económico, es esencialmente un consumidor y un apropiador, presupone también que las cosas que diversas gentes pretenden del gobierno son tan diversas y cambiantes que la única forma de hacerlas efectivas es un sistema empresarial que funcione conforme al modelo normalizado de la economía competitiva de mer-

<sup>66</sup> Bachrach, Peter: *La definición del elitismo democrático*, pág. 146.

<sup>67</sup> Macpherson, C.B.: *La democracia liberal y su época*, pág. 96.

cado (...) Se ofrecen surtidas y diferentes por mayor demanda.<sup>68</sup>

Las críticas de la soberanía de la economía y mercado la democracia como un hombre de equilibrio que pr

### 6.3.3 La democracia

Los teóricos de la nueva teoría de la política los valores y se ni del sistema político como valor central a tar esta tendencia

Reconociendo ideales, autores de ca participación y corolario, para que falta un sistema p

Para los teóricos como un método med dadanos es una vi esencialmente par des grupos de pod para impedir que cios de poder usur tista sirve de form tructura de los sis

<sup>68</sup> Macpherson, C.

<sup>69</sup> Pero Macpherson diferentes bajo el rónimo modelo, sus enunciaciones Schumpeter.

<sup>70</sup> Bachrach, Peter

cado (...) Se ofrece un sistema de partidos políticos empresariales que ofrecen series surtidas y diferentes de mercaderías políticas, de entre las cuales los votantes eligen una por mayoría que produce un gobierno estable que equilibra la oferta y la demanda.<sup>68</sup>

Las críticas centrales de Macpherson tienden a desarticular el supuesto de la soberanía del consumidor y la falacia de la semejanza entre mercado económico y mercado político<sup>69</sup>; por lo tanto, lo acertado de la descripción de la democracia como equilibrio depende de tener y considerar al hombre como un hombre de mercado y a la sociedad como una sociedad de mercado, y el equilibrio que produce este modelo es un equilibrio de desigualdades.

### 6.3.3 La democracia participativa

Los teóricos que critican al elitismo y al realismo político proponen una nueva teoría de la democracia en la cual se rescata el rol transformador de los valores y se niega el protagonismo de élites "autoelegidas" en el centro del sistema político. Esta nueva teoría pone el acento en la participación como valor central a la vez que como elemento fundamental para contrarrestar esta tendencia a la "oligarquía" en el sistema político.

Reconociendo su fuente en la teoría clásica y retomando sus principales ideales, autores como Bachrach, Macpherson y Pateman afirman que la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas y, como corolario, para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo.

Para los teóricos de la democracia participativa, la democracia vista como un método mediante el cual las élites compiten por el libre voto de los ciudadanos es una visión que desvirtúa lo que la democracia es, y está pensada esencialmente para legitimar la toma de decisiones concentrada en los grandes grupos de poder en las sociedades desarrolladas actuales, a la vez que para impedir que la participación de todos los ciudadanos invada los espacios de poder usurpados por estas élites. "La concepción de la democracia elitista sirve de formidable defensa a la división entre élites y masas en la estructura de los sistemas democráticos actuales."<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Macpherson, C. B.: *op. cit.*, págs. 98-99.

<sup>69</sup> Pero Macpherson comete en parte el mismo error que Schumpeter al incluir autores diferentes bajo el rótulo de democracia como equilibrio. Cuando expone las características de este modelo, sus enunciaciones pasan por alto diferencias muy significativas entre, por ejemplo, Dahl y Schumpeter.

<sup>70</sup> Bachrach, Peter: *op. cit.*, pág. 147.

Carole Pateman, retomando a determinados autores "clásicos" —Rousseau, John Stuart Mill y G. D. Cole—, recupera el concepto de participación como el núcleo central de la teoría de la democracia, en la cual la participación deja de tener el sentido restringido de participación como protección, es decir la vigencia de garantías que permitan hacer uso de la participación cuando por alguna razón está en peligro o se ve amenazado alguno de nuestros derechos y libertades. La existencia de la democracia representativa no es suficiente para la democracia: la participación es necesaria para el desarrollo de aptitudes individuales y cualidades psicológicas de los miembros de una sociedad y para garantizar una verdadera democratización.

Es necesario rescatar el valor de la participación, la dimensión de la democracia que hace referencia al interés de los ciudadanos en participar en el proceso mismo de toma de decisiones: debemos dejar de pensar que lo único que importan son los productos (los *outputs*) del sistema. Según este criterio, Bachrach ve a la democracia como el único régimen político que permite y favorece el autodesarrollo, pues el desarrollo del hombre depende "estrechamente de su posibilidad de contribuir a la solución de los problemas vinculados con sus propias acciones"<sup>71</sup>. La democracia no es solamente un método; posee fundamentalmente una dimensión ética. La democracia implica una concepción amplia de lo político, es decir, no restringida exclusivamente a las instituciones representativas-gubernativas, sino abarcativa de todos aquellos espacios en los que se toman decisiones que afectan significativamente los valores sociales. Esta nueva concepción de lo político implica incluir a los grandes grupos privados de poder, como las empresas, y es por allí por donde debe avanzar la democracia, fomentando la participación de todos los afectados por las decisiones.

La democracia representativa debe combinarse con democracia directa allí donde sea posible. A juicio de Macpherson<sup>72</sup>, la democracia participativa puede ser calificada así:

[Un] sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Así, se empezaría con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato (...) Los delegados tendrían que contar con suficientes instrucciones de sus electores y ser responsables ante ellos (...) Y así sucesivamente.

<sup>71</sup> Bachrach, Peter: *op. cit.*, pág. 154.

<sup>72</sup> Macpherson, C. B.: *op. cit.*

Por su parte,  
un modelo de dos  
corrientes de pen  
ría de la democra  
nocracia parte d  
centrales: el ma  
a ambas tradicio  
ción liberal y res  
ser pues, escépti  
"mota la capa  
ser reflexivos y a  
juzgar, escoger y  
da privada al igu  
tipo de autonom

Los individuos  
propia vida, e  
de las misma  
oportunidades  
negar los dere

Este concep  
la política:

(...) capaci  
transformar  
y entre todas  
atravesa la  
peración, neg  
diciona todas  
ideas en la

Esta conce  
teoría de la de  
equivale a la b  
permitan la pa  
sa variedad de  
ción del princip  
Los ciudad

<sup>71</sup> Held, David  
<sup>72</sup> Held, David  
<sup>73</sup> Held, David

Por su parte, Held va más allá de la democracia participativa y propone un modelo de doble democratización, a partir de la integración de distintas corrientes de pensamiento, rescatando de ellas sus aportes centrales a la teoría de la democracia. Su propuesta de lo que debería entenderse hoy por democracia parte de las limitaciones de cada uno de los paradigmas teóricos centrales: el marxismo y el liberalismo, pero aceptando un elemento común a ambas tradiciones: su escepticismo respecto del poder político en la tradición liberal y respecto del poder económico en la tradición marxista. Hay que ser pues, escépticos ante ambos poderes, dice Held. Para él, la autonomía "connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción, posibles en la vida privada al igual que en la pública"<sup>73</sup>, y da lugar a lo que denomina "principio de autonomía":

Los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida; es decir deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a otros.<sup>74</sup>

Este concepto de autonomía cobra significado a partir de la definición de la política:

(...) capacidad de los agentes, agencias e instituciones sociales para mantener o transformar su medio, social o físico (...) es un fenómeno que se encuentra en todos y entre todos los grupos, instituciones (formales e informales) y sociedades, que atraviesa la vida pública y privada (...) se expresa en todas las actividades de cooperación, negociación y lucha por el uso y distribución de los recursos (...) crea y condiciona todos los aspectos de nuestras vidas y es el centro del desarrollo de los problemas en la sociedad y de los modos colectivos de resolverlos.<sup>75</sup>

Esta concepción amplia de la política significa nuevos horizontes para la teoría de la democracia, nuevos espacios de decisión democrática, lo que equivale a la búsqueda de principios colectivos de toma de decisiones que permitan la participación extensa de los ciudadanos en una también extensa variedad de problemas públicos, hechos ambos que condicionan la aplicación del principio de autonomía.

Los ciudadanos deben, entonces, contar con el mismo status político y

<sup>73</sup> Held, David: *op. cit.*, pág. 325.

<sup>74</sup> Held, David: *op. cit.*, pág. 326.

<sup>75</sup> Held, David: *op. cit.*, págs. 332-333.

con las mismas oportunidades efectivas para participar en los procesos de toma de decisiones. Es una cuestión difícil, pues "la estructura de la sociedad civil (incluyendo la propiedad productiva privada, vastas desigualdades sexuales y raciales —malentendidas o aprobadas por los modelos de democracia liberales—) no crean las condiciones para la igualdad de voto, la participación efectiva, una comprensión política adecuada y el control por igual de la agenda política" —condiciones éstas indispensables para la autonomía—, "mientras que la estructura del Estado democrático liberal (incluyendo grandes, y con frecuencia innumerables, aparatos burocráticos, la dependencia institucional del proceso de acumulación de capital y representantes políticos preocupados por su propia reelección) no genera una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder 'civil'"<sup>76</sup>.

Esto impone un nuevo proceso de democratización, considerado ahora como un proceso doble, de dos caras: por un lado la reforma del poder del Estado y por el otro la reestructuración de la sociedad civil, es decir, la transformación interdependiente tanto del Estado como de la sociedad civil.

Las características de su propuesta respecto de la democratización del Estado, son:

- Reconocimiento formal del principio de autonomía.

- Estructura parlamentaria con mecanismos para asegurar la soberanía del parlamento sobre el Estado y de la ciudadanía sobre el parlamento, basado en la representación proporcional y en una representación estadística de las categorías sociales claves (género, raza, religión, etcétera).

- Sistema judicial que incluya foros especializados en examinar la interpretación de los derechos.

- Sistemas competitivos de partidos basados en la participación directa de los ciudadanos, un acceso genuino a los cargos y nuevos sistemas de financiación pública.

- Servicios administrativos centrales y locales organizados internamente de acuerdo con el principio de participación directa y basados en el requisito de coordinar las demandas del usuario local.

Y respecto de la democratización de la sociedad civil:

<sup>76</sup> Held, David: *op. cit.*, pág. 339.

- Diversidad culturales, grupos

- Servicios de y educación, orga ta, estableciendo

- Empresas

- Una variedad vación y la diver

Finalmente,

- Disponibil respecto de toda

- Prioridad ro extensa regul

- Reducción pública y privat

- Mantenim tos con las form

- Responsal nimo del trabajo

Sin embargo llado aún los li las características ne una lista de cer frente, entr rechos, tanto f rechos para di una comprensión ca; un amplio cuidado de los nancieros para obligaciones de los ciudadanos mas de justicia



– Diversidad de tipos de familias y fuentes de información, instituciones culturales, grupos de consumidores, etcétera.

– Servicios comunitarios, como el cuidado de niños, los centros de salud y educación, organizados internamente de acuerdo a la participación directa, estableciendo las prioridades del usuario.

– Empresas autodirigidas.

– Una variedad de empresas privadas para ayudar a promover la innovación y la diversidad.

Finalmente, ambas democratizaciones son posibles si existe:

– Disponibilidad de información para garantizar decisiones informadas respecto de todas las cuestiones públicas.

– Prioridades de inversión establecidas en conjunto por el gobierno, pero extensa regulación de los bienes y del trabajo por parte del mercado.

– Reducción al mínimo de los innumerables centros de poder en la vida pública y privada.

– Mantenimiento de un marco institucional receptivo a los experimentos con las formas organizativas.

– Responsabilidad colectiva por las tareas mundanas y reducción al mínimo del trabajo rutinario.

Sin embargo, al margen de estas características, Held no ha desarrollado aún los lineamientos centrales que ambas reformas deben contener, las características de las mismas y los medios para su realización. Propone una lista de problemas a los que esta doble democratización deberá hacer frente, entre ellos: la creación de un conjunto mucho más amplio de derechos, tanto formales como concretos, que incluyan la igualdad de los derechos para disfrutar de las condiciones para una participación efectiva; una comprensión bien informada y el establecimiento de la agenda política; un amplio conjunto de derechos sociales ligados a la reproducción, al cuidado de los niños, la sanidad y la educación; derechos económicos y financieros para una autonomía democrática; el establecimiento de nuevas obligaciones de los ciudadanos entre sí, y del Estado hacia grupos y hacia los ciudadanos; la centralidad de las cuestiones distributivas y de los temas de justicia social.

#### 6.4 UNA VISIÓN ARTICULADA DE LOS DEBATES SOBRE LA DEMOCRACIA

A esta altura nos parece fundamental ordenar el debate en torno de la teoría de la democracia, pues la tendencia de las diferentes teorías a armar tipos binarios excluyentes y alternativos —teoría clásica de la democracia versus la “otra” teoría de la democracia de Schumpeter o teoría elitista versus teoría participativa, a modo de ejemplo— sólo aporta más confusión.

De *Teoría de la democracia* de Giovanni Sartori<sup>77</sup>, puede deducirse el siguiente cuadro de doble entrada donde quedan evidenciadas las dimensiones que componen a la democracia y sus teorizaciones, cuadro que solamente cumple un rol analítico y no es un intento de “encasillar” todo el debate en torno de la democracia<sup>78</sup>.

DEMOCRACIA/ DIMENSIONES	HORIZONTAL	VERTICAL
PRESCRIPTIVA	I	IV
DESCRIPTIVA	II	III

Esta diferenciación nos permite en primer lugar tener en cuenta que una teoría de la democracia incluye tanto el aspecto normativo como descriptivo. Lo que la democracia es y ha llegado a ser depende de lo que, en términos de ideales, ha representando.

La democracia está especialmente abierta y depende de la tensión entre hechos y valores (...) la democracia debe su misma existencia a sus valores (...) el ideal democrático no define a la realidad democrática y viceversa, una democracia real no puede ni debe ser una democracia ideal y la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del ser.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, Rei, Buenos Aires, 1990.

<sup>78</sup> Este cuadro está reproducido de Sofia Respuela: “¿Existe en Sartori una teoría de la democracia?” en *La democracia en el pensamiento contemporáneo*, Julio Pinto (comp.), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, tomo 2.

<sup>79</sup> Sartori, Giovanni: *op.cit.*, pág. 27.

Desconocer e  
dir cualquier int  
te carácter recípi  
fasis en alguno d  
cupado por la d  
cipacionistas int  
tanto Schumpet  
nistas en la sup  
autores clásicos.  
ferencias entre a

Del mismo m  
tivas y descripti  
y la horizontal.  
sión vertical, mi  
ta son formas de  
tal es la legitim  
no hay autorida  
sas, donde los v  
neos se cuentan  
de los liderazgo  
vertical de la d  
otra dimensión,  
da a partir de la  
en la cosa públi

Al entrecru  
una definición  
tal; III) una de  
vertical. Dentre  
dro, podemos id  
zan distintos a

El casillero  
rizontal. Poder  
la democracia i  
mo Rousseau, y  
prende las dim  
toral, la democ  
les en que toda

<sup>80</sup> Se sigue en  
la democracia?”. *op*

bate en torno de la  
tes teorías a armar  
a de la democracia  
teoría elitista ver-  
más confusión.  
ede deducirse el si-  
adas las dimensio-  
adro que solamen-  
r todo el debate en

CA

er en cuenta que  
ativo como descrip-  
de lo que, en térmi-

eston entre hechos y  
ores (...) el ideal de  
a democracia real no  
ta de, y es conforma-  
que del deber y la re-

una teoría de la demo-  
emp. Centro Editor de

Desconocer el rol de los ideales y los valores en las democracias es impedir cualquier intento de renovación de las democracias reales. A pesar de este carácter recíproco entre hechos y valores, algunos autores ponen más énfasis en alguno de los dos aspectos. Por ejemplo, Schumpeter está más preocupado por la descripción de las democracias reales, mientras que los participacionistas intentan sistematizar cómo debería ser la democracia. Por lo tanto Schumpeter estaría en la parte inferior del cuadro y los participacionistas en la superior. También en la parte superior podríamos colocar a los autores clásicos, como por ejemplo Rousseau o Locke, pues, a pesar de las diferencias entre ambos, los dos describen proyectos futuros de democracia.

Del mismo modo en que pueden diferenciarse las dimensiones prescriptivas y descriptivas de la democracia, podemos marcar su dimensión vertical y la horizontal. La representación es el fenómeno constitutivo de la dimensión vertical, mientras que la participación, el sufragio, la democracia directa son formas de la horizontalidad de la democracia. La democracia horizontal es la legitimante de la vertical. Sin participación, sin sufragio universal, no hay autoridad política democrática legítima. En las democracias de masas, donde los votos de una multitud de ciudadanos sumamente heterogéneos se cuentan por uno, la lógica de la competencia lleva a la preeminencia de los liderazgos. Pero esta descripción es una descripción de la dimensión vertical de la democracia. La democracia participativa está orientada hacia otra dimensión, también constitutiva de la democracia, la horizontal, definida a partir de la participación directa y sin intermediación de los ciudadanos en la cosa pública.

Al entrecruzar dimensiones debemos considerar cuatro aspectos<sup>80</sup>: I) una definición *prescriptiva horizontal*; II) una definición *descriptiva horizontal*; III) una definición *descriptiva vertical*, y IV) una definición *prescriptiva vertical*. Dentro de cada una, que se corresponden con los casilleros del cuadro, podemos identificar diferentes tradiciones teóricas y autores que focalizan distintos aspectos de la democracia.

El casillero I comprende a los teóricos prescriptivos de la democracia horizontal. Podemos ubicar en él básicamente a los clásicos, los defensores de la democracia ideal griega, los teóricos de la democracia directa, autores como Rousseau, y en cierta medida a los participacionistas. El casillero II comprende las dimensiones descriptiva y horizontal, es decir la democracia electoral, la democracia de referéndum, autores que describen los momentos reales en que toda la ciudadanía participa en la toma de decisiones colectivas:

<sup>80</sup> Se sigue en estos párrafos lo expuesto en Respuela, Soffa: "¿Existe en Sartori una teoría de la democracia?", *op. cit.*

es la democracia gobernante en la cual encontramos al pueblo gobernando. El casillero III agrupa a los descriptores de la dimensión vertical, es decir a la construcción empírica de la democracia representativa, en él se ubicarían autores como Schumpeter y Dahl. Finalmente, el casillero IV en el cual colocamos a los teóricos del deber ser de la democracia horizontal, por ejemplo, los federalistas o la "poliarquía selectiva" de Sartori.

Pero plantear los diferentes modelos como alternativa en las sociedades de masas es un esfuerzo inútil. Lo que creemos un importante aspecto de búsqueda es la complementariedad entre las distintas teorías. Ni la democracia puramente representativa que menosprecie el rol de la participación, ni la democracia puramente participativa que desconozca el carácter representativo de la democracia de masas: ninguna de ellas nos sirve para analizar a las democracias modernas y para buscar caminos para su superación.

Hay algo que aprender de cada una de las tradiciones de pensamiento político, y no es fructífera la propensión a comparar simplemente unas posturas con otras, o contraponer unas a otras.<sup>81</sup>

## 6.5 LOS PRERREQUISITOS DE LA DEMOCRACIA

Uno de los tópicos arduamente debatido dentro de la teoría de la democracia es la cuestión de cuáles son las condiciones sociales, económicas, culturales y/o institucionales mínimas para que en un determinado país pueda prosperar un régimen democrático, es decir, el tema de los requisitos mínimos de la democracia. Distintos autores y desde distintas perspectivas lo han analizado y propuesto algunos prerrequisitos. Buscando solamente elaborar un muestreo representativo, sin pretensiones de exhaustividad, las siguientes son algunas de las respuestas a esta preocupación.

Los valores y la cultura política han sido un requisito recurrentemente enumerado por distintas escuelas, pero fundamentalmente por el pluralismo clásico, como lo determinante —o uno de los factores más importantes— para el éxito democrático. La cuestión era identificar algún conjunto de valores constitutivos de la cultura política que fueran indispensables para la vida democrática. Sin duda los trabajos de Almond y Verba en este sentido son los más representativos. Centrando su interés en las creencias compartidas por la ciudadanía respecto de las estructuras formales e informales de la vida política —el gobierno, el parlamento, el voto, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.— y en las conductas de los individuos, Almond y Verba ela-

<sup>81</sup> Held, David: *op. cit.*, pág. 322.

boran una tip  
cipante y los t  
ticipante y la

Cada uno  
dadanos se re  
ción hacia el s  
mentadas por  
nal. Por ejempl  
sistema políti  
no posee conc  
nismos adecu  
la cultura par  
en el ciudadan  
les puede par  
blemente se  
como en las d

No creem  
con centrarn  
este trabajo t

La cultura  
que se car  
miso civil  
propio amb  
de independ

Esta inve  
mar que las s  
senso sobre  
de una socie  
una democra  
te entre valor

Si bien e  
da, sigue vige  
tativo lo cons  
que una cult  
la diferencia.

« Morino.

« Sartori, G  
Congreso Intern  
con publicada p

boran una tipología de culturas políticas: la localista, la de súbdito, la participante y los tipos mixtos: la cultura localista de súbdito, la de súbdito participante y la localista participante o cívica.

Cada uno de estos tipos representa una forma particular de cómo los ciudadanos se relacionan con el sistema político, tanto en términos de movilización hacia el sistema como de reacción ante las acciones y decisiones implementadas por los órganos e instituciones políticas en el nivel local y nacional. Por ejemplo, en el tipo cultura de súbdito el ciudadano es consciente del sistema político y de los efectos que las decisiones tienen sobre su vida, pero no posee conocimientos respecto de cuáles son las instituciones y los mecanismos adecuados para expresarse y relacionarse con el sistema político. En la cultura participante, junto con el conocimiento del sistema político se da en el ciudadano una amplia información sobre las instituciones en las cuales puede participar y una orientación positiva hacia las mismas, lo que probablemente se traducirá en una amplia participación tanto en las demandas como en las decisiones del sistema político.

No creemos necesario un análisis exhaustivo de cada tipo. Es suficiente con centrarnos en las características del tipo cívico y las implicaciones que este trabajo tiene para la teoría de la democracia. Así se afirma:

La cultura que mejor sostiene un sistema democrático es la llamada cultura cívica, que se caracteriza por participación, por una actividad política viva, por un compromiso civil moderado, por la ausencia de disensos profundos, por la confianza en el propio ambiente social, por el respeto a la autoridad, pero también por un sentido de independencia y actitudes favorables hacia las estructuras políticas.<sup>82</sup>

Esta investigación sobre cultura política de Almond y Verba supone afirmar que las sociedades democráticas necesitan para su estabilidad de un consenso sobre valores y normas y que, sin cambios en los valores constitutivos de una sociedad hacia las características de una cultura cívica, es inviable una democracia estable. Esta afirmación implica un determinismo muy fuerte entre valores, por un lado, e instituciones y sistema político por otro.

Si bien esta relación entre cultura política y democracia ha sido atenuada, sigue vigente dentro de la teoría política moderna. El caso más representativo lo constituye Giovanni Sartori cuando afirma, en un trabajo reciente<sup>83</sup>, que una cultura política basada en los valores del pluralismo, la creencia en la diferencia, en el debate, en el disenso, en el diálogo, en el cambio, es una

<sup>82</sup> Morlino, Leonardo: "Las democracias", *op. cit.*, pág. 91.

<sup>83</sup> Sartori, Giovanni: *Los fundamentos del pluralismo democrático*, paper presentado en el XVI Congreso Internacional de Ciencia Política organizado por la IPSA, Berlín, 1994. Véase la traducción publicada por la revista *Agora*, N° 2, verano de 1995.

condición necesaria para la vigencia de un sistema democrático, y que "el consenso básico sobre las cuestiones fundamentales (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias) es una condición que facilita, aunque no sea una condición necesaria para, la democracia"<sup>84</sup>.

Arend Lijphart, partiendo de su disconformidad frente a los requisitos de homogeneidad social y cultural como condición para una democracia exitosa y de su constatación de la posibilidad de democracias estables en sociedades fragmentadas socialmente, construye un nuevo "tipo" democrático. En respuesta a los trabajos de Almond y Verba, Lijphart percibe casos en los cuales puede hablarse de una democracia estable, siendo la nota característica de los mismos la fragmentación cultural. Austria, Bélgica, Holanda y Suiza llaman la atención de Lijphart, quien a partir del análisis comparado enumera para las sociedades cultural, religiosa y/o étnicamente fragmentadas una serie de requisitos para el éxito y la estabilidad democrática, que poco tienen que ver con la cultura política de la población. Cuatro son las características que definen a las democracias consociativas de Lijphart: 1) el gobierno de una gran coalición de líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural, todos los líderes cooperan en esta coalición para gobernar el país; 2) el veto mutuo o mando de la "mayoría recurrente"; 3) la proporcionalidad como norma principal de la representación política, convenios de servicio civil y distribución de fondos públicos, y 4) alto grado de autonomía de cada sector para que arregle sus propios asuntos internos.<sup>85</sup>

La estabilidad política de las democracias consociativas debe ser explicada en términos de un factor adicional —cooperación de los líderes de los diferentes grupos que trasciende las divisiones sectoriales o subculturales al nivel popular— en vez de asignarlas a una posición intermedia en la variable interpretativa de la cultura política. Es por esta razón que la experiencia de las democracias europeas consociativas es de tal importancia normativa para las sociedades plurales en el Tercer Mundo: son democracias estables no porque sus sociedades sean ligeramente plurales, sino a pesar de las profundas divisiones sectoriales en sus sociedades.<sup>86</sup>

Adoptando la definición schumpeteriana de la democracia, Seymour Lipset, en *El hombre político*<sup>87</sup>, enumera una serie de condiciones para la posibilidad de un gobierno democrático. Lipset combina la cultura política

<sup>84</sup> Sartori, Giovanni: *op. cit.*, pág. 15 de la versión publicada por *Agora*.

<sup>85</sup> Lijphart, Arend: *La democracia en las sociedades plurales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, pág. 39.

<sup>86</sup> Lijphart, Arend: *op. cit.*, pág. 27. En realidad en el original el traductor utiliza el término "Democracia unida", pero lo he remplazado por consociativa dado que es el adoptado en general para referirse a este modelo en la mayor parte de la bibliografía.

<sup>87</sup> Lipset, Seymour Martin: *El hombre político*, EUDEBA, Buenos Aires, cuarta edición, 1977.

con el desarrollo  
mente en el prob  
legitimidad, o g  
consideradas ju

Respecto de  
mayor prosperid  
democracia se n  
trialización, urb  
en casos concre  
dio de riqueza,  
educación es mu  
realizadas las m  
se hallan tan ínt  
damental que p

Pero "la esta  
te del desarrollo  
su sistema polít  
el sistema satisf  
ran la mayoría c  
pacidad del sist  
tuciones política

Robert Dahl  
Ellas son:

— Adoctrina  
deres deben con  
última instanci  
gítimos, qué con

— Acuerdo  
cos, líderes y no  
todos para la re  
ca pacífica. El a  
bre las políticas  
rechos constitu  
de información,

<sup>88</sup> Lipset, Seym

<sup>89</sup> Lipset, Seym

<sup>90</sup> Lipset, Seym

<sup>91</sup> Dahl, Robert  
1971, pág. 303.

con el desarrollo económico. Así, hay dos características que “pesan enormemente en el problema de la democracia estable: el desarrollo económico y la legitimidad, o grado en que las instituciones son valoradas en sí mismas y consideradas justas y adecuadas”<sup>88</sup>.

Respecto del desarrollo económico la premisa central sostiene que, a mayor prosperidad de una nación, mayores son las posibilidades de que una democracia se mantenga. El desarrollo económico implica riqueza, industrialización, urbanización y educación. Mediante la investigación empírica en casos concretos los datos le dicen a Lipset que “en cada caso, el promedio de riqueza, el grado de industrialización y urbanización y el nivel de educación es mucho más alto en los países más democráticos (...) Una vez realizadas las mediciones, los diferentes aspectos del desarrollo económico se hallan tan íntimamente relacionados como para constituir un factor fundamental que posee el correlato político de la democracia”<sup>89</sup>.

Pero “la estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficiencia y la legitimidad de su sistema político. La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y los grupos (...) La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”<sup>90</sup>.

Robert Dahl también identifica precondiciones para las poliarquías. Ellas son:

– Adoctrinamiento social: todos los ciudadanos, tanto líderes como no líderes deben compartir normas, hábitos, valores, pues son éstos quienes en última instancia “definen cuáles usos del control son legítimos y cuáles ilegítimos, qué conducta es aceptable y qué conducta no lo es”<sup>91</sup>.

– Acuerdo básico: es requisito el acuerdo entre todos los actores políticos, líderes y no líderes; acuerdo respecto de los planteos básicos, de los métodos para la resolución pacífica de los conflictos y de la competencia política pacífica. El acuerdo es necesario tanto sobre los procesos básicos como sobre las políticas básicas. Este acuerdo supone la aceptación de todos los derechos constitutivos de la democracia: la libertad de asociación, la libertad de información, el derecho al voto, el derecho a la crítica, el derecho a parti-

<sup>88</sup> Lipset, Seymour Martin: *op. cit.*, pág. 26.

<sup>89</sup> Lipset, Seymour Martin: *op. cit.*, pág. 30 y 37.

<sup>90</sup> Lipset, Seymour Martin: *op. cit.*, pág. 57.

<sup>91</sup> Dahl, Robert y Lindblom, Charles: *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971, pág. 303.

cipar libremente en elecciones tanto para elegir como para ser elegido, el derecho a ejercer la oposición.

– Pluralismo social: debe darse la existencia de una gran diversidad de organizaciones sociales mediante las cuales se ejerza la participación política y el control tanto entre líderes como de los no líderes sobre los liderazgos, y estos grupos deben poseer autonomía.

– Actividad política: para que un régimen poliárquico funcione es necesario un grado relativamente alto de participación en la vida política y en el proceso gubernamental.

– Circulación, o la constante renovación de los liderazgos: las élites políticas deben reclutar continuamente nuevos miembros a fin de facilitar la inclusión y la participación de todos los sectores sociales y asegurar la representación de intereses y preferencias de distintos grupos. “La circulación debe ser suficientemente rápida como para impedir la exclusión de cualquier persona que posea un control significativo fuera del gobierno; debe ser suficientemente gradual como para que el liderazgo existente no se deteriore y resulte por lo tanto, incapaz de transmitir los hábitos del control poliárquico.”

– Sociedad con un considerable grado de seguridad psicológica, limitada disparidad de riqueza y renta y una educación difundida.

Desde el análisis institucional también se han establecido premisas para la estabilidad democrática; entre ellas y a modo de ejemplo, existe una corriente importante dentro de la literatura de diseños institucionales que afirma que los regímenes parlamentarios son más favorables para la estabilidad democrática que las formas presidencialistas. “La mayoría de las democracias estables de Europa y el Commonwealth han tenido regímenes parlamentarios. Mientras que la mayoría de los países con constituciones presidencialistas han sido democracias inestables o regímenes autoritarios.”<sup>92</sup> Esta concepción arguye que los presidencialismos impiden los acuerdos políticos parlamentarios pues el “ganador se lleva todo”; que imponen un juego de suma cero; que el presidencialismo es rígido, en contraste con la flexibilidad del parlamentarismo, que permite el reemplazo del ejecutivo en casos de crisis; que el sistema presidencial es imprevisible; que la existencia en él de dos poderes con legitimidad democrática (legislativo y ejecutivo) dificulta la cooperación entre ambos. Con base en estos argumentos se aseve-

<sup>92</sup> Linz, Juan: “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?” en *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1988, pág. 20.



ra que un diseño institucional parlamentario, si bien no es un prerrequisito de la democracia, es un factor que favorece una democracia estable.

Ante tanta variedad de requisitos lo que puede afirmarse es que no hay condiciones suprahistóricas y supranacionales que favorezcan o perjudiquen a la democracia. Sólo se tiende a sostener que una relativa distribución de la riqueza, la ausencia de desigualdades extremas, el consenso respecto de las reglas de procedimiento para la resolución pacífica de los conflictos, son factores que generalmente contribuyen al éxito de un régimen democrático, pero lejos están de constituir requisitos indispensables.

## 7 El "mundo" de las democracias: cambios y desafíos

Sin duda, el momento en el cual las democracias florecieron estuvo definido por una serie de factores que se desarrollaron en forma paralela a ella. Los cambios que algunos de esos factores están experimentando en las últimas décadas imponen nuevos desafíos a la democracia.

### 7.1 EL ESTADO-NACIÓN, ESTADO DE DERECHO

Dentro de estos rasgos distintivos de la época, encontramos que la democracia ha tenido siempre como base al Estado-nación. Este anclaje territorial impone dos características a esta forma de gobierno. Primero, el límite territorial al alcance de los mecanismos institucionales para la toma de decisiones políticas: los sistemas democráticos están limitados a un determinado Estado, no son —aún— mecanismos decisionales supraestatales. Y en segundo lugar, el Estado-nación es el primer factor definitorio de la ciudadanía<sup>93</sup>. Independientemente de la extensión que ha adquirido con el tiempo (sin límites de renta, género, raza, etc.) el primer criterio que determina quiénes son o no son ciudadanos es la pertenencia a una determinada unidad territorial: el Estado-nación.

Actualmente estos dos aspectos están siendo puestos en tela de juicio a partir de dos cuestiones centrales. En primer lugar, el surgimiento de unidades políticas y económicas que comprenden a varios Estados, siendo el caso de la Unión Europea el más representativo. El cambio de escala de los regímenes democráticos planteará problemas y desafíos a la democracia, del mismo modo en que las sociedades modernas y el Estado-nación transforma-

<sup>93</sup> Véase sobre este tema el desarrollo de Reinhard Bendix: *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

ron a la democracia clásica directa en democracia representativa, con instituciones específicas para su funcionamiento (los partidos políticos, por ejemplo). Una democracia con base en un conjunto de Estados implicará nuevos diseños institucionales, nuevas prácticas y mecanismos decisionales, nuevos problemas de "elitización" de la política, así como mayor distancia entre el ciudadano y el sistema político, lo que dificultará enormemente la participación en la vida política y el control sobre los liderazgos.<sup>94</sup>

El otro problema que está socavando la base territorial del Estado son los movimientos migratorios y la existencia de grandes grupos de "extranjeros" al interior de regímenes democráticos. Conviven ahora distintos "tipos" de ciudadanos y no ciudadanos: aquellos que gozan de todos los derechos y que son en la más amplia acepción del término "ciudadanos"; aquellos que gozan de una "ciudadanía incompleta", es decir, tienen por ejemplo derechos sociales pero no políticos, y finalmente los que no gozan de ningún tipo de derecho, que viven en sociedades democráticas pero sin pertenecer a esa sociedad ni gozar de los principios democráticos que a su vez se proclaman universales.

## 7.2 ESTADO KEYNESIANO Y ESTADO DE BIENESTAR

Las democracias del mundo moderno en el presente siglo se desarrollaron junto a alguna forma de Estado keynesiano y/o de bienestar que cambió las reglas de la política y la economía permitiendo mayor equidad, crecimiento económico, redistribución y pacificación del conflicto de clases.

Este Estado asistencial es producto del compromiso de clases, compromiso entre capital y trabajo para garantizar la existencia del mercado frente a las amenazas revolucionarias provenientes del proletariado organizado y para amortiguar las desventajas del capitalismo de libre mercado. Puede afirmarse, por lo tanto, que 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 a aquellos ciudadanos que sufren de necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad de mercado (...). 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 convenios colectivos de trabajo como en la formación de las políticas públicas.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Véase Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*, op. cit., Tercera Parte.

<sup>95</sup> Se sigue en esta definición a Offe, Klaus: "Algunas contradicciones del moderno Estado de bienestar" en Klaus Offe: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

Se considera que  
tan el conflicto  
jo y el capital y  
gregantes y de  
del Estado pres  
do celebrado a  
dicciones socia

Así, el Estado  
occidentales capi  
importantes bene  
nomina "mercant  
voreció nuevas fo

La crisis de la  
la gobernabilidad  
en la teoría polít  
en evidencia los  
que había dado c  
éste pasa a const  
problemas. Su ca  
verdugo.

La imposibil  
cientes demanda  
dida de legitimid  
tionan la legitim  
ceso de democra

Los ataques  
servadorismo, q  
de un Estado qu  
tiva) y al trabajo  
cia pues se ha el  
asistencia en ca  
tención del crec  
político democr  
badamente su in  
el Informe al Co

<sup>96</sup> Offe, Klaus: 1982; traducción de  
el debate teórico con

<sup>97</sup> Offe, Klaus: Reflexiones acerca d  
tivas en los años cua

representativa, con insti-  
políticos, por ejem-  
implicará nuevos  
decisionales, nuevos  
r distancia entre el  
mente la participa-

al del Estado son los  
os de "extranjeros"  
distintos "tipos" de  
los derechos y que  
aquellos que gozan  
aplo derechos socia-  
gún tipo de derecho,  
er a esa sociedad ni  
aman universales.

siglo se desarrolla-  
enestar que cambió  
por equidad, creci-  
to de clases.

de clases, compro-  
a del mercado fren-  
tariado organizado  
re mercado. Puede

as democracias capita-  
Mundial. En lo fun-  
ar, en la explícita obli-  
ellos ciudadanos que  
la sociedad de merca-  
a e. reconocimiento del  
edación de los conve-  
as públicas.<sup>95</sup>

Parte

mes del moderno Estado  
r. Alianza Universidad,

Se considera que estos dos componentes estructurales del Estado asistencial limitan el conflicto de clases y lo mitigan, equilibrando el poder asimétrico del trabajo y el capital y, como consecuencia de ello, superando las condiciones de lucha disgregantes y de contradicciones que constituyen la característica más conspicua del Estado preasistencial o del capitalismo liberal (...) El Estado asistencial ha sido celebrado a lo largo del período posbélico como la solución política a las contradicciones sociales.<sup>96</sup>

Así, el Estado asistencial permitió la "pacificación" de las democracias occidentales capitalistas desarrolladas al incorporar al sistema a través de importantes beneficios a grandes masas sociales, dio origen a lo que Offe denomina "mercantilización de la política y politización de la economía"<sup>97</sup> y favoreció nuevas formas de redistribución.

La crisis del petróleo en 1973 marca un importante punto de quiebre en la gobernabilidad de las democracias centrales, que obviamente se reflejará en la teoría política. El aumento inesperado de los precios del petróleo pone en evidencia los límites del Estado de bienestar. La amplia coalición social que había dado consenso y legitimidad a este Estado parece desarticularse y éste pasa a constituir el blanco de todas las críticas y el origen de todos los problemas. Su carácter multifuncional y polifacético se convierte ahora en su verdugo.

La imposibilidad del Estado de bienestar de dar respuestas a las crecientes demandas originadas en la sociedad civil no sólo es causa de su pérdida de legitimidad sino de algo más grave: desde algunos sectores se cuestionan la legitimidad misma de la democracia. Se comienza a hablar de exceso de democracia y de su ingobernabilidad.

Los ataques centrales provienen desde el noeliberalismo y el neoconservadorismo, que cuestionan las ineficiencias de las democracias a partir de un Estado que le quita incentivo al capital (dada la gran carga impositiva) y al trabajo (quien no tiene alicientes para la competencia y la eficiencia pues se ha eliminado el ejército de reserva y se provee al trabajador de asistencia en caso de desempleo) y, por lo tanto, es el responsable de la detención del crecimiento. Es necesario volver al mercado y que el sistema político democrático deje de tomar decisiones para las cuales muestra acabadamente su ineficiencia. Al respecto Huntington, Crozier y Watanaki, en el *Informe al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral*, afirman que el ex-

<sup>96</sup> Offe, Klaus: *Algunas contradicciones del moderno Estado asistencial*, Il Mulino, Bologna, 1982; traducción de Julio Pinto y Matteo Goretti en *Cuadernos de Ciencia Política. Aportes para el debate teórico contemporáneo*, N° 1.

<sup>97</sup> Offe, Klaus: "Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años cuarenta*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

ceso de democracia genera ingobernabilidad, y ese exceso de democracia está básicamente representado por un Estado de bienestar que no pone límite a los *inputs*, es más, los incentiva, y al hacerlo está causando ingobernabilidad<sup>98</sup>.

Se ha dicho muchas veces que la política keynesiana fue un intento de salvar al capitalismo sin salir de la democracia, en contra de las dos posiciones opuestas existentes: la de abatir al capitalismo sacrificando la democracia (práctica leninista) y la de abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo). Ahora se diría que para los liberales de nuevo cuño el problema es al contrario, es decir, el de salvar, si todavía es posible y por aquello que es todavía posible, a la democracia sin salir del capitalismo. En la crisis de los 30 pareció que fuese el capitalismo el que ponía en crisis a la democracia, hoy les parece a estos nuevos liberales que la democracia es la que pone en crisis al capitalismo.<sup>99</sup>

La crisis del Estado de bienestar y el surgimiento de las nuevas características del mercado cambiarán el escenario en el cual se desarrollaron estas democracias y pondrán a prueba su capacidad de adaptación al cambio.

Los años 70 marcan un giro importante en el modelo de acumulación capitalista. En este triunfo del modelo capitalista sobre otros modelos alternativos, el mercado adquiere un nuevo protagonismo. El mercado ha ganado centralidad frente a la crisis que en los 70 envuelve a los Estados de bienestar. La revolución del *Estado mínimo* tiene como premisa básica que el problema de la economía poskeynesiana es la inversión.

En el capítulo 6 de *Capitalismo y socialdemocracia*, Adam Przeworski<sup>100</sup> marca con claridad la ruptura entre la economía keynesiana y la poskeynesiana:

Desde el punto de vista del keynesianismo el *consumo* es el que produce la fuerza motriz para la producción, y súbitamente obreros y desposeídos pasaron a ser los representantes del interés general. Su interés particular por el consumo coincide con el interés general por la producción (...) La economía keynesiana es la economía de la demanda (...) De hecho, la estimulación de la demanda acentúa el problema cuando éste es el de la escasez de capital (...) El lado de la oferta es el reino de la burguesía. En él la burguesía es hegemónica: la realización de sus beneficios es condición necesaria para mejorar la situación material de todos. El au-

<sup>98</sup> Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Watanaki, Joji: "La gobernabilidad de la democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral", en *Cuadernos de Ciencia Política*, dirección Julio Pinto, N° 3, "El enfoque sistémico y la crisis del Estado social".

<sup>99</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 98.

<sup>100</sup> Przeworski, Adam: *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza, México, 1990.

mento de la pr  
el ahorro se fin  
cesaria para el  
acumulación.<sup>101</sup>

De allí que  
tasa fiscal y por e  
dos"<sup>102</sup> centrales

Eugenio Tiro  
de ajuste estruct  
sarrrolladas como  
acumulación y el  
un nuevo orden a  
ticas centrales de

- Producción  
caracterizada por

- Expansión  
pecializada y no

- Consumo  
producidos por e

- Generaliza  
actividad.

- Fijación de

- Importanc  
dad económica, c  
keynesiano.

- Modelo for

El fordismo  
ción masiva de p

<sup>101</sup> Przeworski,  
págs. 237-240.

<sup>102</sup> "...debemos  
poder de *definir* la re  
consideren una carg  
tir..." (Offe, Klaus:

<sup>103</sup> Tironi, Eug  
CEPAL, N° 44, Sant

mento de la producción exige inversiones, la inversión se financia con el ahorro y el ahorro se financia con beneficios. De aquí que los beneficios sean condición necesaria para el crecimiento. Desde el lado de la oferta el *ahorro* es el motor de la acumulación.<sup>101</sup>

De allí que, dada la necesidad de generar ahorro, la disminución de la tasa fiscal y por ende la reducción de los gastos del bienestar "son considerados"<sup>102</sup> centrales para poder reactivar a las economías.

Eugenio Tironi y Ricardo Lagos<sup>103</sup> —quienes sostienen que los procesos de ajuste estructural que implementan las economías capitalistas, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, están reestructurando los patrones de acumulación y el modo de regulación de la producción y dando así origen a un nuevo orden social— sistematizan de la siguiente manera las características centrales del orden industrial que parece finalizar:

- Producción masiva basada en el sistema de máquinas automáticas y caracterizada por la organización colectiva del trabajo a nivel de la empresa.
- Expansión de la mano de obra semiespecializada en perjuicio de la especializada y no especializada.
- Consumo masivo de bienes estandarizados y/o de bienes y servicios producidos por el Estado.
- Generalización de la relación salarial en todos los sectores y tipos de actividad.
- Fijación del salario mediante contratos colectivos.
- Importancia creciente del Estado: asegura el crecimiento y la estabilidad económica, el pleno empleo y la seguridad social de la población. Estado keynesiano.
- Modelo fordista: paradigma del mundo moderno.

El fordismo se define así a partir de: 1) economía centrada en la producción masiva de productos estandarizados; 2) la mano de obra es calificada: se

<sup>101</sup> Przeworski, Adam: "El capitalismo democrático en la encrucijada" en Przeworski, *op. cit.*, págs. 237-240.

<sup>102</sup> "...debemos tener presente que la posición de poder de los inversores privados incluye el poder de *definir* la realidad. En otras palabras, lo que *consideren* una carga intolerable *será* lo que *consideren* una carga intolerable que, *de hecho*, conducirá a una propensión decreciente a invertir..." (Offe, Klaus: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1990, pág. 139).

<sup>103</sup> Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo: "Actores sociales y ajuste estructural" en *Revista de la CEPAL*, N° 44, Santiago de Chile, agosto de 1991.

necesita un trabajador semiespecializado en perjuicio del especializado y del no especializado; 3) consumo masivo en un mercado homogéneo que admite productos standarizados; 4) dependencia del keynesianismo: intervención estatal para manejar la demanda en la economía con el fin de asegurar su crecimiento<sup>104</sup>.

Los rasgos centrales del nuevo orden económico pueden ser sintetizados en los siguientes puntos<sup>105</sup>:

- Nueva tecnología basada en la microelectrónica. Revolución electrónica: el constante desarrollo de la tecnología y su incorporación a la producción modifica la lógica de la producción. Incorporada al sistema productivo, es la causa y efecto de una revolución mayor, la Tercera Revolución Industrial.

- Flexibilización laboral, flexibilización tecnológica y flexibilización de los procesos productivos.

- Procesos de concentración y centralización de: capitales, información y decisiones.

- Fin de la homogeneización de la calificación de la fuerza de trabajo: frente a la demanda de trabajadores semiespecializados, este nuevo orden se caracteriza por la heterogeneidad de la capacitación de la mano de obra: no especializados, especializados con funciones creativas y de supervisión.

- Ampliación de las posibilidades de adaptar tanto los procesos de producción como los bienes producidos a los requerimientos cambiantes de los consumidores individuales: por ende, se expande la capacidad de satisfacer demandas cada vez más sofisticadas; se produce para nichos, no para un mercado estandarizado; la enorme variación y ampliación de la oferta de productos determina la flexibilización de la oferta.

- Transnacionalización de la economía: se pone en tela de juicio la visión tradicional del desarrollo de las empresas multinacionales que domi-

<sup>104</sup> Savage, Mike; Barlow, James; Dickens, Peter y Fielding, Tony: *Property, Burocracy And Culture: Middle-Class Formation in Contemporary Britain*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992.

<sup>105</sup> Se toman como base los trabajos de Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo: *op. cit.*; Schvarzer, Jorge "América Latina frente al cambiante sistema internacional: Mutaciones, problemas y tendencias". *XIX Congreso Latinoamericano de Sociología*, Caracas, 1993; Piore y Sabel: *op. cit.*; Block, Freud *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*, Berkeley, University of California Press, 1990; Savage, Mike; Barlow, James; Dickens, Peter y Fielding, Tony: *op. cit.*

nara en el período de entre empresas trasnacionales entre ellas en un *tiva*. Las empresas líderes sistema".

- La dinámica del para enfrentar a otros recursos necesarios pa gos; permite potencia cursos tecnológicos, m les estatales, forma de

- La competencia ras productivas nacio mas transnacionalizad mo unidad política.

- Desmantelamie nesianas, abandono c ción social, los servici do interviene regular

- Privatización d

- Desregulación

- Orden social fr ra, comercial, política cientes divisiones en constituyen.

- Disminución d

- Extensión de s

- Salario individ

- Políticas de aj

- Creciente hete Tercer Mundo.

- Rol cada vez m

- Profundización no dentro de las nac

el especializado y del  
homogéneo que admite  
anismo: intervención  
el fin de asegurar su  
eden ser sintetizados

Revolución electró-  
corporación a la pro-  
al sistema produc-  
Tercera Revolución

a y flexibilización de  
tales, información y

la fuerza de traba-  
lizados, este nuevo  
ctación de la mano  
es creativas y de su-

los procesos de pro-  
s cambiantes de los  
acidad de satisfacer  
muchos, no para un  
ción de la oferta de

tela de juicio la vi-  
cionales que domi-

by Property, Burocracy  
ledge, Londres y Nueva

cardo: op. cit.; Schvarzer,  
aciones, problemas y ten-  
3 Pore y Sabel: op. cit.;  
erse Berkeley, University  
y Fielding, Tony: op. cit.

nara en el período de posguerra. La competencia mundial no se da ya sólo entre empresas trasnacionales aisladas sino en una configuración de alianzas entre ellas en un marco de rivalidad exacerbada: *interacción competitiva*. Las empresas más innovadoras son las que imponen las condiciones. Las empresas líderes concentran la competencia, son los "conductores del sistema".

- La dinámica del sistema hace necesaria la cooperación y las alianzas: para enfrentar a otros "conductores" del sistema, por la envergadura de los recursos necesarios para afrontar la revolución tecnológica, minimizar riesgos; permite potenciar las ventajas comparativas, lograr monopolios de recursos tecnológicos, mercados o instalaciones, forma de escapar a los controles estatales, forma de eliminar a la competencia.

- La competencia ya no se da a nivel de las naciones y desde estructuras productivas nacionales homogéneas sino por la configuración de sistemas trasnacionalizados; pérdida de la importancia de los Estados-nación como unidad política.

- Desmantelamiento del Estado providencia, abandono de políticas keynesianas, abandono del objetivo de pleno empleo, disminución de la protección social, los servicios sociales son transferidos al mercado. Ahora el Estado interviene regulando la política financiera y fiscal.

- Privatización del sector público.

- Desregulación del sector privado.

- Orden social fracturado: coexisten procesos de globalización financiera, comercial, política, tecnológica, cultural y ambiental, con profundas y crecientes divisiones entre los países y los diferentes grupos sociales que los constituyen.

- Disminución de los niveles de consumo masivo.

- Extensión de subcontratación.

- Salario individualizado.

- Políticas de ajuste estructural.

- Creciente heterogeneidad entre las diversas naciones que componen el Tercer Mundo.

- Rol cada vez más importante de los servicios.

- Profundización de la heterogeneidad social no sólo a nivel mundial sino dentro de las naciones más avanzadas.

– Fin del fordismo y de la utopía moderna.

– Rechazo de la organización jerárquica. La organización extensa era necesaria en el fordismo para distribuir productos estandarizados en un mercado masivo.

– Declinación de la organización burocrática, las firmas capitalistas disminuyen su organización jerárquica.

Estas características del sistema productivo están redefiniendo la composición y las características de las clases sociales, las características de la demanda de mano de obra, la organización y localización de los obreros al ir desapareciendo la industria tradicional, y están cambiando las pautas salariales y las formas de negociarlas. La tendencia es hacia un proceso de reducción de los puestos de trabajo a la vez que un aumento de la calificación de los mismos. Las clases medias sufren procesos de heterogeneización, dispersión y pauperización de muchas de sus actividades clásicas, que se proletarizan. Los ricos son cada vez más ricos, los pobres cada vez más pobres y los del medio se dispersan.

La recesión económica, el desempleo, la desindustrialización, el aumento de trabajadores informales, la reducción de salarios, la desaparición del trabajo asalariado de tiempo completo, la fragmentación social, la aparición e incremento de los sectores marginales, la precarización del empleo, la extensión de la pobreza y la aparición de nuevas formas de pobreza, la heterogeneización laboral, la proletarización de sectores de la clase media, la pauperización, el empobrecimiento y la informalidad, la precarización, son fenómenos que afectan a los distintos grupos sociales en esta época de ajuste estructural y cambios en la actividad productiva.

En este nuevo contexto las democracias deberán demostrar su capacidad para sobrevivir, para adaptarse y dar respuesta a los nuevos desafíos económicos y sociales.

## 8 ¿El fin de un paradigma?

La democracia misma (...) está hoy soportando presiones evolutivas sin paralelos en las sociedades postindustriales. Estas presiones se han vuelto tan intensas que el poder explicativo de la noción misma de "democracia representativa" (...) es en la actualidad, seriamente cuestionado (...). La idea de democracia representativa (...) ya no parece capaz de describir con éxito los sistemas políticos de los sistemas de los países postindustriales y de distinguir adecuadamente los democráticos de los no democráticos (...) el pluralismo democrático que va desde Schumpeter a, entre otros, Lipset, Dahl, Plamenatz, Aron y Sartori (...) no es, en la actualidad, menos rudimentario o irrealista que la doctrina clásica de la democracia, a cuya falta de

complejidad y necesidad de desarrollo aun mayores que la teoría clásica como "n

Estas consideraciones sobre la gran complejidad de los sistemas actuales requiere de estructuras organizacionales y decisionales más complejas y representativas. La teoría actual del individuo— han demostrado la teoría actuales de l

omiten ofrecernos una alternativa que permita una integración de las técnicas y la creciente complejidad de la política occidental que nos ha llevado a los fenómenos que la "revolución" de los marios de la sociedad de especialización

Su punto de partida es una situación cognitiva que se manifiesta en grupos o individuos. Este "cambio social" que se manifiesta

– En la variedad de formas que utilizan dentro de categorías generalizadas por una gran

– En las múltiples

– En la movilidad por criterios continuos del cambio social.

– En la "desperdicio" como consecuencia d

En consecuencia el ambiente, que se m

<sup>106</sup> Zolo, Danilo: *De*

<sup>107</sup> Zolo, Danilo: *op*



complejidad y realismo declararon originalmente oponerse. Nos vemos ante la necesidad de desarrollar otra teoría de la democracia, de una complejidad y realismo aun mayores que los que nos transmitió anteriormente la tradición occidental, tanto clásica como "neoclásica".<sup>106</sup>

Estas consideraciones de Danilo Zolo tienen como base la afirmación de la gran complejidad sistémica a la que han llegado los sistemas sociales actuales requiere de otros paradigmas explicativos de los procesos institucionales y decisionales de las democracias modernas. Los supuestos de la democracia representativa —soberanía, racionalidad y autonomía moral del individuo— han demostrado su inadecuación a los tiempos postindustriales. Las teorías actuales de la democracia

omiten ofrecernos instrumentos conceptuales suficientemente complejos como para permitir una interpretación realista de la relación entre las instituciones democráticas y la creciente complejidad de las sociedades postindustriales (...) La teoría política occidental cada vez más incapaz de hacer frente a las masivas transformaciones que la "revolución de la información" está provocando en los subsistemas primarios de la sociedad industrializada, estas transformaciones aceleran los procesos de especialización funcional aumentando la complejidad social.<sup>107</sup>

Su punto de partida es la idea de la complejidad, entendida ésta como una situación cognitiva en la cual se encuentran los agentes, ya sean individuos o grupos. Estos agentes se encuentran en situaciones de "complejidad social" que se manifiesta:

– En la variedad de lenguajes, entendimientos, técnicas y valores que se utilizan dentro de cada subsistema de las sociedades postindustriales caracterizadas por una gran división del trabajo y una alta diferenciación funcional.

– En las múltiples interdependencias entre los diversos subsistemas.

– En la movilidad social ante los múltiples espacios sociales regulados por criterios contingentes y flexibles que conduce a una marcada aceleración del cambio social.

– En la "despersonalización" y "abstracción" de las relaciones sociales como consecuencia de los procesos de diferenciación y especialización.

En consecuencia, la incertidumbre y la complejidad creciente del medio ambiente, que se manifiesta en el desarrollo de tecnologías avanzadas, en las

<sup>106</sup> Zolo, Danilo: *Democracia y complejidad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994, págs. 9-11.

<sup>107</sup> Zolo, Danilo: *op. cit.*, pág. 79.

características del sistema productivo, en la especialización funcional de todos los subsistemas sociales —que no sólo se traducen en un aumento de la complejidad sino también en un aumento vertiginoso de la velocidad con la que los cambios se producen— significan que el proceso democrático de toma de decisiones está adquiriendo características nuevas de las que la teoría de la democracia debe dar cuenta.

Lo expuesto demuestra que, a pesar de la caída de los regímenes comunistas y el triunfo indiscutido de la democracia como única forma de gobierno legítima en las sociedades modernas actuales, la democracia está lejos de ser un régimen definido y de características indiscutibles sino que, por el contrario, nuevos debates, nuevos cambios, nuevos problemas son desafíos que debe encarar la teoría democrática para adaptarse a las nuevas sociedades del siglo XXI.

## 1 El origen

Los partidos políticos en un país independiente en un sistema de partidos; más allá de los antecedentes históricos (al menos uno de) estos antecedentes.

Sin embargo, estos partidos no tienen la mismas funciones ni, mucho menos, se tratan en una pandémica, sino que se trata de un paralelo con la democracia, que se ven como la consecuencia de la expansión territorial y la expansión territorial, un nuevo concepto: el

La institución de la deliberación pública, la titular de la soberanía, como los agentes de la historia y teórica, o representativa

\* UBA-UNCPBA.

<sup>1</sup> Según la distinción de la metamorfosis de la representación. Nueva Sociedad, Caracas, 1

ción funcional de to-  
n un aumento de la  
e la velocidad con la  
democrático de toma  
las que la teoría de

os regímenes comu-  
ca forma de gobier-  
ocracia está lejos de  
les sino que, por el  
temas son desafíos  
las nuevas socieda-

## CAPÍTULO 7

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*por Andrés Malamud\**

#### 1 El origen

Los partidos políticos, en su acepción más amplia, poseen en la actualidad una característica significativa: la universalidad. En efecto, casi no hay país independiente en el globo que pueda exhibir un sistema político carente de partidos; más allá del tipo de régimen, de la ubicación geográfica o de los antecedentes históricos, prácticamente todas las naciones cuentan con (al menos uno de) estos actores institucionales.

Sin embargo, esta omnipresencia no implica que todos los partidos políticos tengan la misma naturaleza ni que cumplan estrictamente las mismas funciones ni, mucho menos, que las causas de su existencia puedan encontrarse en una pandémica voluntad creadora del hombre. Más bien, y haciendo un paralelo con la evolución histórica de la democracia, los partidos aparecen como la consecuencia no buscada de la masificación de las sociedades y la expansión territorial de los Estados, cuyas dinámicas van a dar lugar a un nuevo concepto: el de la representación política.

La institución de la representación, como mecanismo a través del cual la deliberación pública y las decisiones de gobierno se trasladan desde el titular de la soberanía democrática (el pueblo) hacia quienes aparecen ahora como los agentes de aquel soberano (los representantes), establece la frontera histórica y teórica entre la democracia antigua —o directa— y la moderna —o representativa—<sup>1</sup>, al mismo tiempo que va separando gradualmente

\* UBA-UNCPBA.

<sup>1</sup> Según la distinción clásica de Benjamin Constant. Al respecto, véase Bernard Manin: "Metamorfosis de la representación" en Mario Dos Santos (coord.): *¿Qué queda de la representación?*, Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

al gobierno por medio de personas —ya sea en asamblea, consejo o monarquía— del gobierno por medio de partidos, o gobierno de partidos.

La condición histórica del surgimiento de los primeros partidos políticos fue el incremento de la participación política, que se verificó fundamentalmente a partir de la profundización del proceso de urbanización de los siglos XVIII y XIX. Asimismo, el sustrato indispensable sobre el que se desarrollaron (y al que robustecieron) los partidos fue el órgano de representación política por excelencia, aquel al que la ascendente burguesía fue constituyendo en herramienta de control de las medidas de gobierno: el parlamento<sup>2</sup>.

En ese ámbito, los portadores de ideas afines, intereses coincidentes o aun simpatías personales, elaboraron los primeros lazos de solidaridad de las que en un principio serían llamadas "facciones". Con una carga de valor negativa, este término hacía referencia a las divisiones políticas subnacionales a las que la concepción organicista, holista y monocrática de la sociedad entonces reinante no podía menos que calificar de antinatural<sup>3</sup>.

Sin embargo, el grado de importancia que tuvieron los elementos mencionados (aumento de la participación, expansión de las atribuciones del parlamento) es materia de debate aún hoy, y distintas posiciones sobre el tema son sostenidas por relevantes autores<sup>4</sup>.

La primera explicación acerca de las causas del surgimiento de los partidos políticos la esbozó Ostrogorski y la continuó Duverger<sup>5</sup>, constituyendo la vertiente de las llamadas *teorías institucionales* que ponen el acento sobre la relación con el parlamento. En esta concepción, los partidos se habrían desarrollado a modo de organizaciones auxiliares de las nacientes —o ampliadas— cámaras representativas, con el fin de coordinar la selección y las tareas de los miembros de la asamblea. En consecuencia, puede hablarse de partidos de creación interna (al parlamento) o externa (cuando no son creados dentro de los canales institucionales sino por fuera de ellos, desde la sociedad). Pero este reconocimiento debilita el argumento, ya que relativiza la verdadera influencia del órgano legislativo sobre la formación del partido.

<sup>2</sup> Se sigue en este caso el resumen de Oppo, Anna: "Partidos políticos" en *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori describe en detalle este proceso en el primer capítulo de *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.

<sup>4</sup> Ramón García Cotarelo expone con bastante claridad el estado de la cuestión en: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.

<sup>5</sup> Para Ostrogorski, M. véase: *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calman-Lévy, Paris, 1902. y para Duverger, Maurice: *Los partidos políticos* (1951), Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

En contraposición un poderoso marco teórico, explicando la aparición de una serie de crisis y desastres nacionales cuando se produjeron, en cada quiebre, los partidos por el conflicto en sí mismos que limita su pretenso papel al escenario de la elección de campo.

Por último, La Palombara y Przeworski, *Partidos del desarrollo*, y justifican la existencia natural de la maldad del sistema político. Como aproximación consiste en que los hechos no justifican necesariamente. Un análisis exige contemplar la medida de los efectos, sean éstos institucionales, la ración global que busca ha logrado.

Es necesario mencionar que se refieren generalmente acerca del paradigma el caso británico, que fueron en su modalidad de partidos, dieron la mala fama de egoístas, que actuaban en sus intereses egoístas<sup>8</sup>.

A pesar de que el desprecio generalizado sostenidamente y, sobre todo, difundida como para a

<sup>6</sup> La base del desarrollo "Estructuras de división, sistema de ciencia política, Ariel, Barcelona, 1980.

<sup>7</sup> Joseph La Palombara y Przeworski, Princeton University Press, esta obra se halla traducida.

<sup>8</sup> Por ejemplo, sostuvieron (Madison, Hamilton y Jay); el político Edmund Burke; al resp

En contraposición con esta postura, Stein Rokkan<sup>6</sup> ha desarrollado un poderoso marco teórico que concilia *el método histórico con el comparativo*, explicando la aparición de los distintos partidos políticos a partir de una serie de crisis y rupturas históricas que dividieron a las sociedades nacionales cuando aún no estaban consolidadas como tales, y provocaron, en cada quiebre, la formación de agrupamientos sociales enfrentados por el conflicto en cuestión. La crítica que se le hace a este enfoque es que limita su pretensión explicativa al hemisferio occidental, y principalmente al escenario europeo por ser la fuente empírica de su observación de campo.

Por último, La Palombara y Weiner<sup>7</sup> adscriben más fielmente a las *teorías del desarrollo*, y justifican la aparición de los partidos como una consecuencia natural de la modernización social y de las necesidades funcionales del sistema político. Como todas las teorías generales, la dificultad de esta aproximación consiste en que las correlaciones detectadas entre las variables no justifican necesariamente un orden causal, ni mucho menos excluyente. Un análisis exigente sobre la génesis de los partidos políticos debería contemplar la medida en que cada caso particular responde a distintos factores, sean éstos institucionales, históricos o estructurales; pero una ponderación global que busque generalizar las regularidades detectadas aún no se ha logrado.

Es necesario mencionar que las descripciones evolutivas que se realizan generalmente acerca del surgimiento de los partidos toman como paradigma el caso británico, porque incluso el francés y el norteamericano difieren en su modalidad y sus tiempos. Empero, en todos los casos, compartieron la mala fama de ser percibidos inicialmente como agrupaciones facciosas, que actuaban en desmedro del bien común persiguiendo sus intereses egoístas<sup>8</sup>.

A pesar de que el origen de los partidos políticos estuvo signado por el desprecio generalizado, su crecimiento en prosélitos y tareas se desarrolló sostenidamente y, sobre todo, sin una justificación teórica suficientemente difundida como para aceptarlos con resignación. Puede tomarse como acta

<sup>6</sup> La base del desarrollo de Rokkan puede hallarse en Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967): "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales" en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>7</sup> Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966. Lamentablemente, no tenemos noticias sobre si esta obra se halla traducida.

<sup>8</sup> Por ejemplo, sostuvieron esta opinión en los Estados Unidos los autores de *El Federalista* (Madison, Hamilton y Jay); en Francia, el barón de Montesquieu, y en Inglaterra, el pensador y político Edmund Burke; al respecto, puede consultarse a Sartori, G.: *Partidos...*, *op. cit.*, cap. 1.

de nacimiento formal de los partidos a la *Reform Act* (reforma electoral) dada en Inglaterra en 1832, lo que implica considerar a todas las asociaciones políticas sectoriales anteriores a esa fecha como antecesores de los modernos partidos. Sin desmerecimiento para ellas, como protopartidos calificarían inclusive las fracciones *tories* y *whigs* existentes en Gran Bretaña con anterioridad a la reforma, así como las formaciones prepartidarias de federalistas hamiltonianos y republicanos jeffersonianos en los Estados Unidos posteriores a la jura de la constitución.

Pese a que, como se dijo, los partidos políticos en su acepción moderna empiezan a contar sus años desde principios del siglo XIX, a fines del anterior Edmund Burke<sup>9</sup> ya había construido lo que sería la primera diferenciación intelectual entre partidos y facciones. Siguiendo sendas transitadas previamente por sus compatriotas Hume y Bolingbroke, llegó más allá al comprender que la existencia de divergencias en el seno de la sociedad (y de sus representantes) era una realidad ineludible, pero que podía ser canalizada para mejorar la organización del gobierno y el control de la monarquía.

El disenso, en suma, debía ser aceptado, ya que el aumento de la tolerancia política y religiosa conduciría al robustecimiento de una sociedad pluralista que, institucionalizando sus diferentes grupos a través de asociaciones representativas de cada parte, los conduciría hacia el objetivo de coadyuvar al interés común del gobierno nacional.

## 2 La naturaleza

Hay diversos criterios para clasificar a los partidos políticos; el que se vaya a adoptar depende, en todo caso, de las hipótesis que orienten la investigación, aunque históricamente estuvieran predeterminadas por el marco teórico e ideológico de cada autor. Por ese motivo, la desilusión sufrida por Robert Michels respecto del Partido Socialdemócrata alemán lo llevó a buscar la causa del mal funcionamiento de los partidos en su estructura interna de carácter oligárquico<sup>10</sup>, mientras que Antonio Gramsci, por el contrario, manifestaba la matriz marxista de su análisis sociopolítico al concebirlos como organizaciones definidas por la clase social que los integra<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Más precisamente en 1770, en sus *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*; citado en Sartori: *Partidos...*, op. cit., pág. 29.

<sup>10</sup> Michels, Robert (1911): *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.

<sup>11</sup> Gramsci, Antonio: *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1984.

Las controversias políticas deben ser esuelto ha llevado a partidos políticos<sup>12</sup> talladas de aspecto eficiente para forma materia estaría un políticos, como la d

Para simplificar puede construirse los siguientes ejes: *estructura organizativa* no todos— cabalga ción de ellos.

Los enfoques cos provienen, gen tores de las divers tores populistas y pectiva desde una do en el marco de a los partidos o transforma en vel partidos son el ins sista, nacional y/o flicto de manera v último grupo los p cia de las diferenc producido una ma

La taxonomía acuerdo con su ba aunque es necesar que abarcan una a todo a Europa, el heterogeneidad se bien representati

<sup>12</sup> Para un somer moeracia, Secretaría d

<sup>13</sup> Por ejemplo, la cidentales, Centro de L delos de partido, Allian

<sup>14</sup> La idea base d

Las controversias respecto del enfoque a través del cual los partidos políticos deben ser estudiados mantienen plena vigencia, y este debate no resuelto ha llevado a algunos autores a negar la existencia de una teoría de los partidos políticos<sup>12</sup>. Más bien, lo que sí existen son descripciones, bastante detalladas de aspectos parciales de algunos partidos, pero sin que esto sea suficiente para formular una teoría general<sup>13</sup>. En este nivel, el estudio de la materia estaría un paso atrás del que se comprueba para otros fenómenos políticos, como la democracia o el Estado.

Para simplificar la miríada de posiciones sostenidas por los académicos, puede construirse una tipología triple de los partidos políticos en función de los siguientes ejes: 1) su *base social*; 2) su *orientación ideológica*, y 3) su *estructura organizativa*<sup>14</sup>. La mayoría de los trabajos sobre esta temática —si no todos— cabalgan sobre uno de estos criterios, o bien sobre una combinación de ellos.

Los enfoques que hacen hincapié en la base social de los partidos políticos provienen, generalmente, de estudiosos de la sociología o bien de los cultores de las diversas versiones del materialismo dialéctico, aunque los escritores populistas y nacionalistas no marxistas también privilegian esta perspectiva desde una valoración opuesta. Así, lo que para unos adquiere sentido en el marco de una sociedad estratificada horizontalmente, comprendiendo a los partidos como agentes portadores de la identidad de clase que los transforma en vehículos de división social, para los otros, a la inversa, los partidos son el instrumento político de un movimiento de integración policlasista, nacional y/o popular, que licua las diferencias de clase y procesa el conflicto de manera vertical. También pueden ser percibidos como parte de este último grupo los partidos de los Estados Unidos, donde la relativa irrelevancia de las diferencias de clase en un contexto de amplia movilidad social ha producido una mayor elasticidad en la identificación política.

La taxonomía más habitual para clasificar a los partidos políticos de acuerdo con su base social es aquella que los divide en obreros y burgueses, aunque es necesario agregar la categoría de partido populista para los casos que abarcan una amplia masa multiclasista: los primeros caracterizan sobre todo a Europa, el último predomina en el tercer mundo. En ciertos países, la heterogeneidad social puede llevar a la formación de partidos campesinos, o bien representativos de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. Tal diver-

<sup>12</sup> Para un somero estado de la cuestión véase Tonelli, Luis: *Partidos políticos y modelos de democracia*, Secretaría de Publicaciones CECSO, UBA, Buenos Aires, 1992.

<sup>13</sup> Por ejemplo, las de Klauss von Beyme (1982): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, y Panebianco, Angelo (1982): *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

<sup>14</sup> La idea base de esta clasificación está tomada de Panebianco, A.: *Modelos...*, *op. cit.*

sidad, para estos autores, no hace más que corroborar que lo que define a un partido es su sociología<sup>15</sup>.

En este aspecto, resulta fundamental el análisis de los *cleavages*<sup>16</sup> sociales, las líneas de ruptura constituidas alrededor de conflictos trascendentes que separan a los miembros de una comunidad en función de sus posiciones al respecto. Los grupos entonces definidos cristalizan sus identidades en torno del problema en cuestión, y los futuros antagonismos y alianzas cobran significado a la luz de las causas que originaron las divisiones. Más adelante se tratará en extenso este tema.

A diferencia de lo anterior, quienes sostienen que el elemento distintivo de cada partido es su orientación ideológica afirman que es el objetivo de la organización, y no su composición social, lo que determina su accionar. La principal tipología, entonces, se construye en torno al par derecha-izquierda, que a partir de la Revolución Francesa de 1789 se ha transformado en el criterio por excelencia para ordenar las ideas políticas. A pesar de que la definición de estos conceptos es más bien ambigua, pueden aceptarse como válidos estos dos asertos: por un lado, las fuerzas de izquierda tienden generalmente a cambiar el estado de cosas de la sociedad, preferentemente en favor de los sectores más bajos de la población, mientras que las de derecha pretenden mantener la situación social dentro de los límites estructurales en que se encuentra; y por otro, la izquierda propone una mayor intervención del Estado en la economía y las políticas sociales, al tiempo que la derecha sostiene las bondades de la no injerencia estatal y la primacía del mercado para la más eficaz asignación de recursos entre los hombres.

En función de lo expuesto, resulta obvio que muchas veces la integración social de los partidos políticos y sus programas coinciden, en el sentido de que una mayor base obrera o de sectores trabajadores se asocia con una ideología más combativa y transformadora, en tanto que un partido de composición burguesa o de clases medias tiende a tener menos elementos revolucionarios y de cambios profundos en su discurso que los otros. No obstante, esta asociación no es necesaria: como claramente advirtió Marx, la clase en sí y la clase para sí no siempre van de la mano, y los intelectuales radicalizados o los obreros conservadores no son un fenómeno extraño en la política occidental. Por lo tanto, esta categoría de análisis de los partidos es independiente de la anterior, aunque ambas resulten recíprocamente condicionadas.

Por esta vía que se describe, a la tradición de sindicación a los partidos po-

líticos de acuerdo con  
va a agregar otra que  
ción o radicalización  
posibilidad de consi  
se orientan hacia el  
glas del régimen p  
ma, y en un segund  
tatuado, se esfuerza  
declarado objetivo  
partidos antisistem

Esta tipología,  
cia el sistema polít  
damentos filosófico  
"hombre nuevo". La  
ción racial aparece  
su enfrentamiento  
secuente y no el e  
disposición hacia  
"idealidad", en opo

Finalmente, u  
cial como a la orien  
a los partidos mo  
mente haya cump  
burocrático dentro  
la larga a controla  
de Michels y de W  
aunque luego de  
aumento visible  
dente, fue perdie  
en las que la clas

Sin embargo  
zación ha recupe  
paradigma, que  
dición histórica in  
por Maurice Duv  
tratará detallada

<sup>15</sup> Este punto de vista está bien analizado en Are, Giuseppe y Bassani, Luigi: "El sistema de partidos en los Estados Unidos", *Leviatán*, N° 47, Madrid, primavera de 1992.

<sup>16</sup> Término sin traducción literal que puede definirse como "división social políticamente relevante"; es decir, no implica cualquier fractura dentro de una sociedad, sino sólo aquellas que tienen consecuencias sobre el sistema político.

<sup>17</sup> Ostrogorsky, (1922): *Economía y s*

<sup>18</sup> Panebianco. 4

<sup>19</sup> Duverger. M



que lo que define a un

los *cleavages*<sup>16</sup> socia-  
conflictos trascendentes  
ción de sus posiciones  
as identidades en tor-  
os y alianzas cobran  
ciones. Más adelan-

elemento distintivo  
es el objetivo de la  
na su accionar. La  
ar derecha-izquierda,  
ansformado en el cri-  
pesar de que la defi-  
aceptarse como váli-  
ría tienden general-  
erentemente en favor  
e las de derecha pre-  
tes estructurales en  
mayor intervención  
empo que la derecha  
rminacia del mercado  
mbres.

es veces la integración  
den, en el sentido de  
e asocia con una ideo-  
a partido de composi-  
elementos revolucio-  
ros. No obstante, es-  
e Marx, la clase en sí  
lectuales radicaliza-  
ción en la política oc-  
partidos es indepen-  
nente condicionadas.  
car a los partidos po-

Luigi: "El sistema de  
1992

social políticamente rele-  
sino sólo aquellas que tie-

líticos de acuerdo con su ideología como de izquierda, centro o derecha se le va a agregar otra que prioriza como elemento distintivo el grado de moderación o radicalización de los postulados programáticos. Queda abierta así la posibilidad de considerar en un grupo a los partidos que, solos o en coalición, se orientan hacia el gobierno y tratan de conseguir el poder dentro de las reglas del régimen político, llamados también partidos moderados o del sistema, y en un segundo grupo a los que, rechazando el sistema tal como está estatuido, se esfuerzan en combatirlo por medios más o menos legítimos con el declarado objetivo de cambiar el régimen antes que al gobierno: éstos son los partidos antisistema o extremistas.

Esta tipología, como se ve, considera ante todo la postura del partido hacia el sistema político en particular, pero también pueden evaluarse los fundamentos filosóficos que sustentan tal actitud. En ese sentido, la creación del "hombre nuevo", la supremacía de la nación, la revolución social o la purificación racial aparecen como el elemento sustancial de la ideología partidaria, y su enfrentamiento con el sistema y los demás partidos son el fenómeno consecuente y no el esencial. No obstante, ya sea la cosmovisión profunda o la disposición hacia el régimen, el hecho definitorio de esta clasificación es su "idealidad", en oposición a la "materialidad" de la composición social.

Finalmente, una tercera perspectiva desplaza del foco tanto a la base social como a la orientación ideológica, para centrarse en aquello que distingue a los partidos modernos de cualquier otro grupo organizado que históricamente haya cumplido funciones similares, a la vez que los acerca al aparato burocrático dentro del cual funcionan y al que sin duda emulan, aspirando a la larga a controlarlo: el Estado. Desde los estudios pioneros de Ostrogorsky, de Michels y de Weber<sup>17</sup>, este enfoque ha gozado de una amplia aceptación, aunque luego de las primeras décadas del siglo, principalmente a partir del aumento visible de la amenaza soviética y de sus partidos satélite de Occidente, fue perdiendo terreno en manos de las taxonomías ya mencionadas, en las que la clase y la ideología asumen una mayor capacidad explicativa.

Sin embargo, y sobre todo a partir de los años 80, la teoría de la organización ha recuperado para la ciencia política la potencia heurística de este paradigma, que a través de la obra de Angelo Panebianco<sup>18</sup> continúa la tradición histórica iniciada por Weber y sostenida, con mayor o menor fidelidad, por Maurice Duverger y por Anna Oppo<sup>19</sup>. De esta cuestión en particular se tratará detalladamente más adelante.

<sup>16</sup> Ostrogorsky, M.: *La démocratie...*, op. cit.; Michels, R.: *Los partidos...*, op. cit.; Weber, M. (1922): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

<sup>17</sup> Panebianco, A.: *Modelos...*, op. cit.

<sup>18</sup> Duverger, M.: *Los partidos...*, op. cit.; Oppo, A.: *Partidos...*, op. cit.

Lo que importa destacar aquí es que los partidos políticos, al ser concebidos en cuanto organizaciones, se suponen movidos por fines propios que trascienden los objetivos que les dieron origen, al tiempo que también superan y transforman los intereses de los individuos que los integran, sean éstos intereses de clase o de cualquier otro tipo. En este aspecto, la aborrecida metamorfosis descrita por Michels no sería una perversión ni una patología, sino, en realidad, el *modus operandi* natural de los partidos: a lo largo de su existencia, la sucesión o articulación de fines toma lugar convirtiendo a la asociación en un ente cada más simbiótico con su ambiente, con menor capacidad (o voluntad) para reformarlo que en sus orígenes. El grado en que un partido político establece estrategias de adaptación o de predominio sobre la realidad exterior depende de la fortaleza de su institucionalización o, en otras palabras, del modo en que la cristalización histórica de sus características fundacionales impactó sobre su autonomía y su nivel de sistematización interna.

Más allá de la perspectiva preferida por cada autor, y aun de la utilidad que una u otra pueda ofrecer para tipos particulares de investigación, parece sugerible evitar cualquier índole de determinismo: ni el sociológico —basado en la composición de clase— ni el teleológico —sostenido por la ideología o los objetivos manifiestos— ni el organizativo —explicado a partir de la estructura interna— ni el sistémico —precisado por la interacción con otros partidos y con las instituciones de gobierno— pueden abarcar por sí solos todas las dimensiones del fenómeno partidario. Más bien, estos aspectos son elementos concurrentes en la conformación de los partidos políticos.

### 3 Los tipos

La clasificación más extendida de los partidos políticos, retomada con mínimas variaciones por la mayoría de los autores, es la que los distingue primariamente entre *partidos de representación individual* y *partidos de representación de masas*<sup>20</sup>. Aunque el nombre de las categorías puede sugerir que es la base social la que organiza la taxonomía, en realidad el criterio clave es el histórico-organizativo. Esto es así porque los dos tipos de partido son característicos de épocas consecutivas, separadas por el proceso político que condujo finalmente a la adopción del sufragio universal. En consecuencia, y aunque debe advertirse que ambas clases de partidos políticos pueden coexistir simultáneamente, lo que se ha dado es una transformación progresiva

<sup>20</sup> Entre otros, Weber, M.: *op. cit.*; Duverger, M.: *op. cit.*; Oppo, A.: *op. cit.*, y Panebianco, A.: *op. cit.*

de un tipo hacia o  
litancia, financia  
lidad de una exis  
el periodo clave d  
siglo pasado y las  
las nuevas nacio

Quienes toma  
listas y obreros en  
participación polí  
a partir de la am  
de la política se m  
titucionales del E  
cuarse a las nece  
bre todo, búsq  
ra los nuevos ciu

Las asociacio  
respecto de los ca  
quier disputa per  
y el enfrentamien  
das por los jefes y  
cían también los  
yunturales que  
tas formaciones  
nes se hallan inn  
representante pa  
en el recinto legi  
nas de la época a  
bles se intercam  
transcurrían las  
nes no pertenec  
tas —comunes, d  
ban a sus electo  
tritos territoriale  
bien común de

Para estos p  
te mecanismo  
marillas de los g  
para la defensa  
muchas veces de  
promesa de una  
cias ideológicas  
en la honorable

olíticos, al ser conce-  
por fines propios que  
o que también supe-  
os integran, sean és-  
aspecto, la aborreci-  
erversión ni una pa-  
de los partidos: a lo  
es toma lugar convir-  
con su ambiente, con  
sus orígenes. El gra-  
adaptación o de pre-  
leza de su institucio-  
estabilización histórica  
autonomía y su nivel  
y aun de la utilidad  
de investigación, pare-  
ni el sociológico —ba-  
tenido por la ideolo-  
plicado a partir de la  
interacción con otros  
parcar por sí solos to-  
a. estos aspectos son  
dos políticos.

íticos, retomada con  
la que los distingue  
lual y partidos de re-  
gorías puede sugerir  
alidad el criterio cla-  
s tipos de partido son  
proceso político que  
l. En consecuencia, y  
políticos pueden coe-  
formación progresiva

op. cit., y Panebianco, A.:

de un tipo hacia otro, a medida que la necesidad de legitimidad y apoyo (militancia, financiamiento y, sobre todo, votos) condujo a la inviabilidad o futi-  
lidad de una existencia sin respaldo electoral. Si quiere ponerse una fecha,  
el periodo clave de esta metamorfosis transcurrió entre la última década del  
siglo pasado y las dos primeras del actual, tanto en la cuna europea como en  
las nuevas naciones de América.

Quienes tomaron la iniciativa a este respecto fueron los partidos socia-  
listas y obreros en general, ya que debieron asumir el desafío de canalizar la  
participación política de las masas que se incorporaron a la arena electoral  
a partir de la ampliación del sufragio. El referido fenómeno de masificación  
de la política se manifestó fundamentalmente a nivel de estos auxiliares ins-  
titucionales del Estado que son los partidos políticos, dado que debieron ade-  
cuarse a las necesidades de socialización, movilización, reclutamiento y, so-  
bre todo, búsqueda del sentido que la nueva realidad habría de adoptar pa-  
ra los nuevos ciudadanos.

Las asociaciones de notables se caracterizaban por su dependencia total  
respecto de los caballeros o las familias que las habían patrocinado, y cual-  
quier disputa personal entre sus miembros implicaba la ruptura del partido  
y el enfrentamiento consiguiente de las nuevas partes en conflicto, constitui-  
das por los jefes y su séquito incondicional. Con la misma facilidad se produ-  
cían también los acercamientos y las alianzas, basadas en los intereses co-  
yunturales que convergían en necesidades comunes. Las maneras en que es-  
tas formaciones organizaban su accionar resultan inimaginables para quie-  
nes se hallan inmersos en el accionar de los actuales partidos de masas. El  
representante parlamentario tenía absoluta libertad para decidir su posición  
en el recinto legislativo, de acuerdo al leal "saber y entender" que las doctri-  
nas de la época asignaban a los hombres probos. Las opiniones de los nota-  
bles se intercambiaban en los clubes, antecedentes lejanos del comité, donde  
transcurrían las tertulias de las que estaban naturalmente excluidos quie-  
nes no pertenecieran a los sectores elevados de la población. Los asambleís-  
tas —comunes, diputados o legisladores, de acuerdo al país— no representa-  
ban a sus electores más que a título formal (puesto que eran elegidos por dis-  
tritos territoriales), ya que expresaban sus intereses de grupo en nombre del  
bien común de la nación.

Para estos primeros partidos el modo de expansión era la cooptación. Es-  
te mecanismo consistía en la atracción individual de las personas que las ca-  
marillas de los grupos establecidos consideraran importantes (o peligrosas)  
para la defensa de los objetivos planteados. Su instrumentación requería  
muchas veces de la distribución de prebendas o beneficios estatales o de la  
promesa de una carrera venturosa, puesto que la ideología —y las diferen-  
cias ideológicas— todavía no eran concebidas como razones para participar  
en la honorable actividad política. Los casos más notorios, y más antiguos,

de esta clase de partidos políticos lo configuraron las agrupaciones tradicionales inglesas, la de los *tories* (conservadores) y la de los *whigs* (liberales).

Cuando los sostenedores de las teorías socialistas, mayoritariamente marxistas, se enfrentaron con la apertura electoral que las luchas obreras habían finalmente conseguido, los partidos que fundaron debieron recurrir a métodos totalmente nuevos de acción política. El principal problema resultaba ser la ignorancia, traducida políticamente como incompetencia, de las masas trabajadoras, por lo que las imprentas se convirtieron en las herramientas fundamentales tanto para la agitación como para el adoctrinamiento. La fuerza de las organizaciones de izquierda en el siglo XIX dependía esencialmente de la importancia de su prensa partidaria. Cabe acotar que en la época de referencia todos los periódicos eran espacios de opinión, ya que la información "objetiva" tal como hoy se la conoce no era técnicamente posible (ni valorativamente deseada).

La incorporación de militantes, una figura política novedosa, comenzó a realizarse a través del procedimiento más masivo del reclutamiento, practicado sobre todo en las fábricas y los sitios de mayor concentración urbana. Una característica relevante fue que los ingresantes de este modo a la estructura partidaria comenzaban su carrera desde abajo, en vez de hacerlo desde la cúpula como ocurría con las figuras en los partidos de notables.

Pero uno de los elementos más trascendentes de esta etapa de la organización partidaria fue, sin duda, la disciplina del bloque en el parlamento. El mandato libre fue rechazado como norma de acción, para adoptar todos los representantes del partido una posición unificada ante cada tema de debate en la cámara. El complemento de esta actitud consistió en que eran las autoridades colegiadas de la organización las que fijaban la línea, a la que los legisladores debían ceñirse so pena de revocación del cargo.

Las consecuencias de esta transformación sobre la teoría de la representación y sobre las ideas políticas resultaron tan impactantes como las de la nueva estructura interna de los partidos lo fueron para la teoría de la organización y las prácticas políticas. Por este último aspecto han sido llamados *partidos organizativos de masas* o, simplemente, *partidos de aparato*, en alusión a la poderosa estructura burocrática que debieron construir para coordinar el gigantesco proceso de movilización de las masas. El modelo histórico más importante de este tipo de partidos políticos fue el Partido Socialdemócrata Alemán, fundado en 1869 por Bebel y Liebknecht y fortalecido en 1875 a partir de su unificación con los lasalleanos, pero virtualmente todas las fuerzas socialistas y comunistas de Europa se organizaron de esta manera. A su vez, los partidos burgueses que pretendieron competir con éxito contra sus nuevos adversarios debieron adoptar meca-

nismos de articulación en el tiempo completo. La liberación electoral no habría sido escasa.

Poco a poco, los partidos fueron modificando su estructura al huyendo las rígidas formas de organización horizontal y de comunicación. Las identidades subterráneas de los partidos del mismo tiempo que los partidos debieron ser las condiciones, que existían una base de apoyo — lo tanto, la consistencia de la estructura partidaria de los partidos políticos de la diversificación de la estructura también su independencia brindados previamente a la estructura del Estado.

Los nuevos partidos de masas, profesionales, partidos escobados en general por los militantes sólo les solicitan más costos de la estructura van claramente Kirchheimer se que nunca han autoridad partidaria lo cual debilita el voto (o el líder de

<sup>21</sup> La frase con respecto a la atención ofrecida por el partido de Sigmund Neumann y otros: *Manual de*

<sup>22</sup> Este rótulo se encuentra en Kurt Lenk y otros: *Manual de* cos, Anagrama, Barcelona.

rupaciones tradicio-  
s *whigs* (liberales).  
e. mayoritariamente  
e las luchas obreras  
n debieron recurrir a  
pal problema resul-  
competencia, de las  
tieron en las herra-  
ra el adoctrinamien-  
siglo XIX dependía  
Cabe acotar que en  
s de opinión, ya que  
ra técnicamente po-

a novedosa, comen-  
o del reclutamiento,  
mayor concentración  
esantes de este mo-  
desde abajo, en vez  
s en los partidos de

esta etapa de la or-  
bloque en el parla-  
e acción, para adop-  
arificada ante cada  
ta actitud consistió  
ción las que fijaban  
a de revocación del

a teoría de la repre-  
pactantes como las  
on para la teoría de  
no aspecto han sido  
ate. *partidos de apa-*  
que debieron cons-  
ción de las masas. El  
idos políticos fue el  
Bebel y Liebknecht  
asalleanos, pero vir-  
e Europa se organi-  
es que pretendieron  
eron adoptar meca-

nismos de articulación burocráticos, con funcionarios profesionales de tiempo completo que se dedicaran a las tareas de contraagitación y movilización electoral: en caso contrario, sus posibilidades de supervivencia hubieran sido escasamente satisfactorias.

Poco a poco, sin embargo, el desarrollo económico y los avances tecnológicos fueron modificando la estructura clásica de las sociedades europeas, diluyendo las rígidas fronteras de clase y multiplicando los niveles de estratificación horizontal. En conjunción con el desarrollo de los medios masivos de comunicación, esta transformación fue produciendo el debilitamiento de las identidades subculturales, homogeneizando culturalmente a la sociedad al mismo tiempo que la fragmentaba económicamente. En consecuencia, los partidos debieron acoplar sus estrategias de acumulación a las nuevas condiciones, que exigían una reducción de la pureza doctrinaria para ampliar la base de apoyo —sin perder mientras tanto al electorado tradicional— y, por lo tanto, la consideración de las opiniones de quienes no formaban parte de la estructura pero podían definir su éxito o su fracaso. La lealtad a los partidos políticos deja de ser parte necesaria de la identidad de grupo, pues la diversificación de roles así lo determina, y al mismo tiempo, éstos pierden también su indispensabilidad como organización mutua, pues los servicios brindados previamente sólo por ellos<sup>21</sup> son ahora garantizados por la estructura del Estado de bienestar.

Los nuevos partidos políticos son ahora definidos como *electorales de masas*, *profesional-electorales* o, en su más fuerte caracterización, como *partidos escoba o atrapado*<sup>22</sup>, en función de su apelación a la sociedad en general por encima de las divisiones de clase. Ya no son los notables ni los militantes sino los electores los dueños formales del partido, el que sólo les solicita su adhesión a la hora del voto y trata de reducir los demás costos de la participación. Las peculiaridades de este tipo se observan claramente en los Estados Unidos de América, aunque la tesis de Kirchheimer se refería a la transformación de los partidos de aparato, que nunca han existido como tales en el país del norte. El peso de la autoridad partidaria es menor que el de los representantes en el congreso, lo cual debilita la disciplina partidaria, y es realmente el jefe del ejecutivo (o el líder de la oposición parlamentaria) el que define la línea políti-

<sup>21</sup> La frase con que mejor se lo ha definido es "desde la cuna a la tumba", haciendo referencia a la atención ofrecida desde guarderías infantiles hasta sepelios y sociedades de cremación; tomado de Sigmund Neumann por Bartolini, Stefano: "Partidos y sistemas de partidos" en G. Pasquino y otros: *Manual de ciencia política* (1986). Alianza, Chile, 1991, pág. 239.

<sup>22</sup> Este rótulo se le debe a Otto Kirchheimer; véase "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.) (1968): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1989.

ca. La movilización se realiza especialmente en ocasión de las campañas, y el financiamiento se traslada desde las cuotas de los afiliados y simpatizantes hacia las contribuciones de las empresas, los grupos y, eventualmente, el gobierno<sup>23</sup>.

#### MODELOS DE PARTIDO SEGÚN A. PANEBIANCO

PARTIDO BUROCRÁTICO DE MASAS	PARTIDO PROFESIONAL ELECTORAL
a) Papel central de la burocracia (competencia político-administrativa)	a) Papel central de los profesionales (competencias especializadas)
b) Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical que se dirige sobre todo a un electorado fiel.	b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y que se dirige ante todo al electorado de opinión.
c) Posición de preeminencia de la dirección del partido; dirección colegiada.	c) Posición de preeminencia de los representantes públicos; dirección personificada.
d) Financiación por medio de las cuotas de la afiliados y mediante actividades colaterales.	d) Financiación a través de los grupos de interés y por medio de fondos públicos.
e) Acentuación de la ideología. Papel central de los creyente. dentro de la organización.	e) El acento recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo. El papel central lo desempeñan los arribistas y los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.

FUENTE: Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág. 492.

El principal contraste observable entre los partidos norteamericanos y los europeos, debido en parte, es cierto, a las distintas necesidades funcionales de los sistemas presidencial y parlamentario, reside en que en el primer caso los partidos políticos actúan simplemente como patrocinadores de candidaturas, mientras que en el viejo continente efectivamente gobiernan. Lo que en los Estados Unidos implica un amplio margen de maniobra y un muy flexible programa político, en Europa se ve restringido por ma-

<sup>23</sup> Para un estudio comparativo sobre las formas de financiamiento partidario, véase Zuleta Puceiro, E.; Ferreira Rubio, D.; Giordano Echevoyen, G. y Orlandi, H.: "Modelos de partido político y su financiamiento. Introducción a un análisis comparativo", *Boletín Informativo Techint*, N° 264, setiembre-diciembre de 1990.

yores obstáculos  
miento a la disci  
embargo, la prog  
cimiento lento p  
expectativas soc  
líticos abre un s  
mediación partic

#### 4 Definición,

Luego de la  
políticos y de las  
cos, están dadas  
gún un criterio e  
finición del conc  
tación se debe a  
el sentido común  
actividades, aun  
variable es más  
adquiere mayor

Tanta es la c  
listas en el tema  
líticos que, a pes  
nes occidentales  
posteriores a la  
concepto para ha  
ya inclusión viol  
pacidad descript

Sartori, con  
identificado con  
sacar en eleccion  
tos claves pued  
candidaturas vi  
composición soc  
duda, para el no  
tidos políticos p  
materia constitu  
descripción del

<sup>24</sup> Sartori, G. P.

de las campañas,  
afiliados y simpa-  
rupos y, eventual-

ANCO

ONAL ELECTORAL

efes onales

azadas

on deb les lazos

erica y que se dirige ante

ppor

oa de los representantes

onificada.

de los grupos de interés y

alicos

os problemas concretos y

capel central lo

stas y los representantes

es dentro de la

Universidad, Madrid,

norteamericanos y

necesidades funcio-

de en que en el pri-

o patrocinadores de

rtivamente gobier-

argen de maniobra

restringido por ma-

e partidario, véase Zule-

Modelos de partido po-

z: *Informativo Techint*,

yores obstáculos doctrinarios, financieros y sistémicos, ya que del acatamiento a la disciplina del partido depende la estabilidad del gobierno. Sin embargo, la progresiva dilución de las identificaciones partidarias, el crecimiento lento pero constante de la apatía electoral y la desmesura de las expectativas sociales en relación con la gestión pública de los partidos políticos abre un signo de interrogación sobre las formas futuras de la intermediación partidaria.

#### 4 Definición, funciones y características

Luego de la descripción realizada acerca de la evolución de los partidos políticos y de las formas por ellos asumidas en los distintos periodos históricos, están dadas las condiciones para avanzar hasta el punto por el que, según un criterio estrictamente lógico, hubiera correspondido empezar: la definición del concepto. Esta inversión premeditada del orden de la argumentación se debe a la dificultad de la tarea. En efecto, la simple observación y el sentido común alcanzan para describir a los partidos y para enumerar sus actividades, aunque también generen polémicas sobre el grado en que una variable es más determinante que otra (a la hora de clasificarlo) o una tarea adquiere mayor o menor relevancia (cuando se evalúa su función).

Tanta es la complejidad de la cuestión que uno de los principales especialistas en el tema, Giovanni Sartori, brinda una definición de los partidos políticos que, a pesar de la necesaria generalidad, limita su validez a las naciones occidentales (u occidentalizadas, en el sentido de secularización social) posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente podría forzarse el concepto para hacer encajar partidos como el Nacional Socialista Alemán, cuya inclusión violaría la definición estricta; pero en ese caso se diluiría la capacidad descriptiva del término y retornaría la ambigüedad semántica.

Sartori, concisamente, afirma: "un partido es cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos"<sup>24</sup>. Los elementos claves pueden enumerarse: grupo político, etiqueta oficial, elecciones, candidaturas viables, cargos públicos. Acerca de los fines, la ideología, la composición social o los valores no se hace mención. ¿Es esto chocante? Sin duda, para el no iniciado sí lo es. No obstante, Sartori no niega que los partidos políticos puedan poseer esas características: lo que objeta es que sean materia constitutiva de ellos. Siguiendo la metodología weberiana para la descripción del Estado y de los mismos partidos, ahora se hace hincapié en

<sup>24</sup> Sartori, G.: *Partidos...*, *op. cit.*, pág. 91.

el medio específico de la asociación a explicar, aquel que la distingue de todas las demás: en este caso, la lucha por el poder a través de las elecciones.

Quedan desterrados del paraguas cobertor del término "partidos", entonces, aquellos movimientos autoritarios o totalitarios que, habiéndose adueñado del poder del Estado, proscriben a los demás partidos políticos y anulan las elecciones, sin volver a convocarlas durante su gestión. Pero también se descarta como objeto de la definición a los pequeños partidos que, presentándose en elecciones, no obtienen ningún cargo público por los que se compite: a esto se hace referencia con la frase "candidaturas viables". De este modo se dejan afuera a los elementos irrelevantes, cuya inclusión dificultaría innecesariamente el análisis de lo importante.

Con la definición citada se agregan los ítem dichos, al tiempo que se conservan dos de los principios básicos de la conceptualización de Julien Freund y Carl Schmitt sobre la política<sup>25</sup>, a saber: el componente agonial o de lucha (amigo-enemigo), y el componente de lo público (público-privado); más embozado, se mantiene en estado de latencia el componente de la dominación (mando-obediencia).

Formando parte esencial de una vertiente alternativa de la ciencia política, la teoría económica de la acción, las obras de Schumpeter primero y de Downs más adelante<sup>26</sup> han descripto a los partidos políticos según una imagen en extremo gráfica e ilustrativa. En ellas se realiza una metáfora del funcionamiento del mercado económico, concibiendo a la democracia (o sistema competitivo de caudillos o partidos) como un mercado político en el cual los líderes partidarios cumplen el rol del empresario, que dentro de una firma (obviamente, el partido) desarrolla la tarea de producir, promover e intercambiar una serie de bienes o servicios (decisiones y políticas públicas, o bien cargos y prebendas) por un recurso de poder que hace las veces de dinero: el voto.

En este escenario, el electorado es comparado con el público consumidor (en la visión de Schumpeter, irracional y manipulable masivamente; en la de Downs, compuesto por individuos egoístas maximizadores), que en mayor o menor medida define la suerte de los competidores con su decisión de comprar (votar) la oferta de uno u otro. Más allá de que el acento se coloque sobre los líderes o sobre el elector, la alegoría del mercado abdica definitivamente de la idea de bien común, para centrar la acción del partido en la búsqueda de distintos tipos de recompensa para sus líderes (y seguidores). Esto

<sup>25</sup> Schmitt menciona esta coincidencia en Schmitt, Carl (1963): *El concepto de lo político*, Folios, Buenos Aires, 1984, pág. 12.

<sup>26</sup> Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984; Downs, Anthony (1957): *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.

de ningún modo i  
incorpora como u

Si bien se ha  
políticos, correspo  
de la comunidad  
niente. En esta  
para conceptualiz  
factores de intern  
lización de la soci  
con cuál polo de l

Lo que resul  
pueden definirse.  
cendente de la co  
dad— hacia arrib  
*filtro de las dema*  
tar atención a las  
la suma de dicha  
pueden ser comp  
(sobre todo en los  
ces institucionale  
*ción del voto* (no  
que la gente vota  
da en torno de la

Relativas a l  
funciones cumpli  
*político* (los líder  
son cooptados po  
las chances elect  
(a través de la fo  
desde los ámbito

En definitiv  
resumida en los  
*gobierno* (sobre l  
rá en una nació  
terés o de identi  
liarquías por el  
la inversa, el cas

<sup>27</sup> Bartolini pre  
lini, S.: *Partidos...*

<sup>28</sup> La primera e  
*mía y bienestar*, Pa



la distingue de to-  
es de las elecciones.  
mino "partidos", en-  
es que, habiéndose  
partidos políticos y  
a gestión. Pero tam-  
peños partidos que,  
bíblico por los que se  
aras viables". De es-  
va inclusión dificult-

tiempo que se con-  
de Julien Freund  
e agonal o de lucha  
privado); más embo-  
de la dominación

va de la ciencia po-  
umpeter primero y  
olíticos según una  
alza una metáfora  
a la democracia (o  
rcado político en el  
ario. que dentro de  
de producir, promo-  
ones y políticas pú-  
er que hace las ve-

bíblico consumidor  
ativamente; en la de  
es, que en mayor o  
su decisión de com-  
ento se coloque so-  
e abdica definitiva-  
el partido en la bús-  
y seguidores). Esto

concepto de lo político, Fo-  
Folio, Barcelona, 1984;  
ind, 1973.

de ningún modo ignora la posibilidad de la acción altruista: simplemente, la incorpora como una motivación individual más.

Si bien se ha presentado una manera de describir el rol de los partidos políticos, corresponde proponer un criterio que sea aceptado por la mayoría de la comunidad académica más allá de la tradición de pensamiento proveniente. En esta tesitura, la simplificación que se utiliza más comúnmente para conceptualizar a los partidos políticos admite que se los ubique como factores de intermediación entre la sociedad y el Estado: el grado de liberalización de la sociedad y el tipo de régimen político del Estado determinarán con cuál polo de la relación la dependencia es mayor en cada caso histórico.

Lo que resulta más claro es que las funciones de los partidos políticos pueden definirse, en principio, de acuerdo con el carácter ascendente o descendente de la corriente de interacción: cuando fluye desde abajo —la sociedad— hacia arriba —el Estado—, las tareas básicas serán *la agregación y el filtro de las demandas* (en una sociedad de masas, el gobierno no puede prestar atención a las inquietudes individuales de cada ciudadano; pero, a la vez, la suma de dichas inquietudes personales implica la exclusión de las que no pueden ser compatibilizadas entre sí), *la movilización e integración social* (sobre todo en los procesos de desarrollo, donde canalizan dentro de los cauces institucionales las emergentes ansias de participación) y *la estructuración del voto* (no es relación unicausal que los partidos políticos existan porque la gente vota, también la decisión del voto está construida y condicionada en torno de la disposición existente de partidos).

Relativas a la fase descendente de la labor de los partidos políticos, las funciones cumplidas abarcan desde *el reclutamiento de las élites y personal político* (los líderes se forman dentro de las estructuras partidarias o bien son cooptados por ellas, ya sea para colaborar con el gobierno o para mejorar las chances electorales del partido) hasta *la formación de políticas públicas* (a través de la formulación de programas o plataformas y su implementación desde los ámbitos de autoridad)<sup>27</sup>.

En definitiva, la actividad que realizan los partidos políticos puede ser resumida en los conceptos de *representación* (de la sociedad en el Estado) y *gobierno* (sobre la sociedad por el Estado). Si predomina la primera se estará en una nación más pluralista y con mayor autonomía de sus grupos de interés o de identidad, respondiendo a lo que Robert Dahl ha denominado *poliarquías* por el control ejercido sobre los líderes por los no líderes<sup>28</sup>; si es a la inversa, el caso en estudio responderá a una pauta de menor autonomía,

<sup>27</sup> Bartolini presenta una convincentemente exhaustiva enumeración de funciones en Bartolini, S.: *Partidos...*, op. cit., págs. 245 y sigs.

<sup>28</sup> La primera elaboración data de 1953, en Dahl, Robert y Lindblom, Charles: *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971.

mayor control de los gobernantes sobre los gobernados y una jerarquización más rígida de las relaciones sociales.

Las características que pueden presentar los partidos políticos, y que los diferencian entre sí más allá de sus funciones comunes, están descritas exhaustivamente por Panebianco en su análisis de los modelos de partido. Uno de los momentos más enriquecedores es aquel en que define las seis áreas de incertidumbre, cuyo mayor o menor control por parte de la dirigencia determina el perfil de la organización y sus expectativas de supervivencia y éxito. Ellas son: a) *la competencia*, o indispensabilidad para cumplir una función, lo que excede el mero saber técnico; b) *las relaciones con el entorno*, lo que incluye la capacidad para establecer alianzas y conflictos con otras organizaciones; c) *la comunicación*, esto es, el control ejercido sobre los canales de información interna y externa; d) *las reglas formales*, entendidas como la facultad de interpretación para aplicar u omitir los estatutos; e) *la financiación*, o control del flujo de dinero, y f) *el reclutamiento*, que implica la definición de los requisitos de admisión, carrera y permanencia<sup>29</sup>. Todos estos recursos, como ya habían percibido, entre otros, Michels y Weber, son tendencialmente acumulativos; por lo tanto, la concentración de algunos tiene como resultado la atracción de los demás.

En consecuencia, la composición de la coalición dominante (nombre con el que Panebianco denomina a la dirigencia partidaria, puesto que la concibe como compuesta por más de un líder y con un alcance más amplio del que los límites formales de la organización permiten apreciar) y su configuración (básicamente su cohesión, estabilidad y poder) dependerán de la medida en que sus miembros logren adueñarse de los recursos de control sobre las áreas de incertidumbre, garantizando el éxito o, al menos, la supervivencia de la organización. Esto se halla causalmente relacionado con el grado de fortaleza institucional alcanzado por el partido, lo que fue mencionado con anterioridad.

## 5 Sistemas de partido

Se hace evidente al análisis el hecho de que los partidos políticos, por definición, no actúan solos en un medio aislado sino que están en interacción permanente con las otras "partes" (partidos) del ambiente. En este sentido, se diferencian de la burocracia y las demás instituciones estatales porque, a título individual, carecen de monopolio alguno de representación o función.

<sup>29</sup> Panebianco, A.: *Modelos...*, op. cit., cap. 3.

Esta característica visto, tal condición

En lugar de o  
pías, cada partido  
acuerdo con el ma  
to popular que le  
nes públicas *vis á*  
cionar está perma  
el ordenamiento s  
cia, fortaleza y es  
racción que se det  
nado de elemento  
en los demás: est  
partidos. A su vez  
lítico, en combina  
institucional.

Aunque las p  
partido están sie  
novadora tipologí  
sea para complet  
italiano propuso  
ro de partidos con  
gica, que evalúa l  
cua a la dinámica  
o eliminarla. En  
truye su teoría r  
partido.

Pero antes de  
te histórico, es p  
postuladas por D  
ner en la del 196  
primero caracter  
mo un continuo  
las posiciones id  
do con el tipo de  
través de un sen

<sup>30</sup> Cfr. Bartolini,

<sup>31</sup> Sartori, G.: *Pa*

<sup>32</sup> Duverger, M.  
op. cit.

Esta característica excluye el caso de los partidos únicos, pero como se ha visto, tal condición distorsiona la idea misma de partido<sup>30</sup>.

En lugar de detentar excluyentemente las facultades que le son propias, cada partido político compite en un espacio más o menos abierto, de acuerdo con el marco general del régimen político, por la obtención del voto popular que le otorgue mayor capacidad de influir en la toma de decisiones públicas *vis à vis* los adversarios electorales. En consecuencia, su accionar está permanentemente condicionado por las restricciones jurídicas, el ordenamiento social y las pautas culturales, pero también por la presencia, fortaleza y estrategias de los demás partidos. Las corrientes de interacción que se determinan entre ellos dan lugar a un conjunto interrelacionado de elementos, tal que la modificación de uno de ellos provoca cambios en los demás: esto es, resumidamente, lo que se conoce como sistema de partidos. A su vez, éste funciona como parte de un subsistema mayor, el político, en combinación con otros subsistemas como el electoral y el jurídico-institucional.

Aunque las polémicas respecto de la clasificación de los sistemas de partido están siempre vigentes, desde que Sartori planteó en 1976 su innovadora tipología todos los desarrollos posteriores giran alrededor de ella, sea para completarla o para corregirla. En su obra cumbre<sup>31</sup> el politólogo italiano propuso agregar a la variable clásica —la que considera al número de partidos como criterio suficiente— una variable de control, la ideológica, que evalúa básicamente la medida en que un actor del sistema se adecua a la dinámica de la competencia o pretende, por el contrario, reducirla o eliminarla. En función de esta taxonomía compleja, bidimensional, construye su teoría respecto de la estabilidad o precariedad de los sistemas de partido.

Pero antes de describir la tipología sartoriana, y a título de antecedente histórico, es pertinente mencionar a las dos importantes taxonomías postuladas por Duverger en la década de 1950 y por La Palombara y Weiner en la del 1960<sup>32</sup>, sobre —o contra— la que Sartori edificó la propia. El primero caracteriza todo escenario en el que actúen partidos políticos como un continuo unidimensional, cuyos dos extremos están definidos por las posiciones ideológicas “derecha” e “izquierda”. Entre ellas, y de acuerdo con el tipo de régimen, se ubican uno, dos o más partidos, dividiendo a través de un sencillo criterio cuantitativo al objeto de análisis en tres cate-

<sup>30</sup> Cfr. Bartolini, S.: *Partidos...*, *op. cit.*, pág. 218.

<sup>31</sup> Sartori, G.: *Partidos...*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Duverger, M.: *Los partidos...*, *op. cit.*; La Palombara, J. y Weiner, M.: *Political parties...*, *op. cit.*

gorías: sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas. Los primeros serían propios de los países totalitarios, como la Unión Soviética y sus satélites; los segundos son presentados como característicos de las democracias estables, principalmente anglosajonas, por lo que se deduce una superioridad funcional sobre los demás; los últimos, en fin, manifiestan el grado de fragmentación política existente en las democracias más inestables, como Francia, Italia o la Alemania de Weimar.

Este agrupamiento fue considerado insuficiente para destacar las diferencias existentes entre casos que calificaban en la misma categoría, por lo que La Palombara y Weiner propusieron para los sistemas competitivos una tipología cuádruple: ideológico hegemónico, pragmático hegemónico, ideológico turnante y pragmático turnante. El inconveniente fue que al dejar de lado la variable numérica, considerando sólo la intensidad de la ideología y la presencia de alternancia, el análisis resultaba demasiado general y perdía información relevante.

Finalmente, Sartori procedería a combinar la dimensión cuantitativa (numérica) con una cualitativa (ideológica) que actuara como variable de control, a fin de establecer cuándo la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia, con efectos consecuentes sobre el sistema político<sup>33</sup>. Para este fin definió un formato héptuple, subdividiendo las categorías de Duverger de modo que el unipartidismo se desdoblase en tres clases: sistema a) *de partido único*; b) *de partido hegemónico*, y c) *de partido predominante*; el d) *bipartidismo* permaneciese tal cual estaba; pero el multipartidismo, en cambio, se desagregase en: sistema f) *de partidos limitado*; g) *extremo*, y h) *atomizado*. De este modo, los casos donde sólo un partido está permitido (partido único) se diferenciarían de aquellos en los que, pese a la prohibición legal o fáctica de triunfar, otros partidos políticos pueden presentarse a elecciones (sistema de partido hegemónico); y a su vez, éstos contrastarían con los Estados con competencia libre en los que, sin embargo, gana casi siempre el mismo partido (partido predominante). También es fundamental la distinción entre los sistemas pluripartidarios según tengan más (extremo) o menos (limitado) de cinco partidos. Este número no es mágico, afirma Sartori, sino que alrededor de él se produce un cambio en el sentido de la competencia, transformándose de cen-

<sup>33</sup> Previamente, Sartori definió los dos criterios que definen qué partidos deben contarse. El primero descarta a todos aquellos que no tengan (o, mejor dicho, que no hayan tenido, ya que el modelo describe ex post-facto realidades ya estructuradas) participación en el gobierno, ni siquiera como miembros de una coalición. El segundo rehabilita a los partidos previamente descartados que, pese a estar excluidos del gobierno, poseen la fuerza parlamentaria suficiente como para vetar sus iniciativas, y modifican de este modo la dirección de la competencia: son generalmente partidos extremistas antisistema. Como se ve, quienes no obtienen representación parlamentaria ni siquiera son considerados: véase Sartori, G.: *Partidos...*, op. cit., págs. 156 y 157.

trípeta en centrí-  
mensional).

En el cuadro  
pología de Sartori  
acuerdo con las c

DUVERGER SISTEMA
Unipartidista
Bipartidista
Multipartidista

La cualidad  
claramente, en p  
anterior no descri  
nica es bipolar, n  
dor dentro del sis  
tipolar, polarizad  
y radicalizando l  
del régimen. En  
cida por Sartori e  
ra lograr una mat  
estabilidad o ine  
rupturas —y pres  
gímenes democrá

Justamente,  
mucho más estáti  
proyectos de refor  
sobre la variable  
Estos están const

trípeta en centrífuga (considerando siempre un continuo ideológico unidimensional).

En el cuadro siguiente se compara la clasificación de Duverger con la tipología de Sartori, y se observa el reagrupamiento que el último realiza de acuerdo con las características de funcionamiento de los sistemas de partido.

DUVERGER SISTEMA	SARTORI		CARACTERÍSTICA
	SISTEMA DE PARTIDO	COMPETENCIA	
Unipartidista	Unico	No	Unipolar
	Hegemónico	No	Unipolar
	<i>Predominante</i>	<i>Sí</i>	<i>Bipolar</i>
Bipartidista	<i>Bipartidario</i>	<i>Sí</i>	<i>Bipolar</i>
Multipartidista	<i>Limitado (moderado)</i>	<i>Si</i>	<i>Bipolar</i>
	Extremo (polarizado)	<i>Si</i>	Multipolar
	Atomizado	<i>Si</i>	Multipolar

La cualidad del nuevo ordenamiento reside en que permite determinar claramente, en primer lugar, si hay o no competencia, hecho que el modelo anterior no describía fielmente; y luego, si en los casos competitivos la mecánica es bipolar, moderada y centrípeta, actuando como elemento equilibrador dentro del sistema político, o por el contrario asume una modalidad multipolar, polarizada y centrífuga, acumulando poder los partidos antisistema y radicalizando la lucha electoral y parlamentaria hasta provocar el colapso del régimen. En definitiva, lo fundamental de la innovación teórica introducida por Sartori es que combina dos variables relativamente ponderables para lograr una matriz de análisis compleja, con la que explica las causas de la estabilidad o inestabilidad de los sistemas partidarios y permite predecir rupturas —y prescribir soluciones de ingeniería institucional— para los regímenes democráticos.

Justamente, y dado que los condicionantes históricos y culturales son mucho más estáticos y menos manipulables que los políticos, el acento de los proyectos de reforma del sistema partidario se ha colocado tradicionalmente sobre la variable institucional, y en particular sobre los sistemas electorales. Estos están constituidos por las regulaciones jurídicas que estipulan quiénes

ejercen el derecho al sufragio, de qué manera lo efectúan, cómo se cuentan los votos y cómo se traducen en cargos.

El primero en esbozar una teoría sobre los efectos del sistema electoral en los sistemas de partido fue Duverger, quien postuló las —mal llamadas— leyes conocidas con su nombre: una fórmula mayoritaria (de simple pluralidad) en distritos uninominales favorece un sistema de dos partidos; una fórmula proporcional en distritos plurinominales tiende al multipartidismo, y un esquema de mayoría absoluta con doble vuelta promueve también la competencia entre varios partidos<sup>34</sup>. Siendo así, la decisión política de implementar una u otra forma dependería del objetivo buscado: si lo que se pretendía era maximizar la representación de los diversos grupos sociales debía adoptarse el criterio proporcional; si, en cambio, se priorizaban la ejecutividad y la elaboración de mayorías de gobierno, resultaría más conveniente la elección por simple mayoría (*plurality*).

La polémica en torno de las leyes de Duverger alimentó buena parte de la bibliografía académica sobre el tema durante las cuatro décadas posteriores a su publicación, pero hoy en día los trabajos de Nohlen y Sartori<sup>35</sup> han virtualmente acabado con las objeciones: las relaciones percibidas por Duverger deben ser entendidas, no como determinantes, sino como refuerzo o atenuación de factores estructurales más estables (el grado de fragmentación social y la cultura política) y como complemento de otras dimensiones políticas (la disciplina de los partidos y su fortaleza organizativa y el diseño institucional de los poderes de gobierno).

## 6 La crisis y los desafíos

Los problemas de gobernabilidad que aquejan a las sociedades modernas, particularmente a las democracias, no han dejado indemnes a quienes son sus principales agentes de gestión. Así es que la crisis fiscal del Estado asistencial y la sobrecarga de demandas que agobia a los gobiernos han transmitido sus efectos deslegitimadores sobre los partidos políticos, que han visto reducirse progresivamente sus bases de identificación social y sus márgenes de autonomía institucional, fundamentalmente respecto de la prensa independiente y de los grupos económicos.

Este fenómeno ha sido genéricamente calificado como crisis de represen-

<sup>34</sup> Duverger, M.: *Los partidos...*, *op. cit.*

<sup>35</sup> Nohlen, Dieter (1978): *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; Sartori, G.: "Sistemas electorales", en *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Singular, 1992.

tatividad, haciéndolos responderían a las dualidad, en oposición definía) sino a su sujeto al que decía "crisis" para una visión pesimista de las oportunidades, pero hasta hoy

En esta línea más enriquecedora da por Lipset y R partidos políticos primer lugar a los reinos medievales dando nacimiento a las o regionales. Estados nacionales territoriales de la Iglesia bre los territorios culturales y protestas los laicos. En tercer lugar tituyó el eje sobre los partidos en torno a una profunda de las líneas enfrentó al capitalismo que caracteriza que, a diferencia de las comunidades nacionales el otro, a los burgueses

Como se ve, el histórico de los partidos disminuye la novedad de los problemas con la idea de la reforma "metamorfosis" determinará el tipo de sentido de reforzamiento

<sup>36</sup> Lipset, S. y Rok

<sup>37</sup> Manin, B.: "Me

a, cómo se cuentan

el sistema electoral

—mal llamadas—

de simple plurali-

s partidos; una fór-

multipartidismo, y

ve también la com-

ítica de implemen-

to que se pretendía

ciales debía adop-

en la ejecutividad y

conveniente la elec-

ntó buena parte de

o décadas posterior-

en y Sartori<sup>36</sup> han

percibidas por Du-

nc como refuerzo o

ado de fragmenta-

ctras dimensiones

izativa y el diseño

sociedades moder-

semnes a quienes

is fiscal del Estado

los gobiernos han

idos políticos, que

icación social y sus

nte respecto de la

crisis de represen-

Estudios Constituciona-

ria política, Buenos Ai-

tatividad, haciéndose especial hincapié en el hecho de que los partidos ya no responderían a las exigencias de los ciudadanos (revalorizados en su individualidad, en oposición a la categoría de masas con que anteriormente se los definía) sino a sus propios intereses y los de sus dirigentes, alejándose del sujeto al que decían responder. Sin embargo, la utilización del ambiguo término "crisis" para caracterizar la realidad descrita permite expandir la visión pesimista de los meros manifestantes antipartidos, hasta abarcar también las oportunidades de transformación que se abren ante estas vapuleadas, pero hasta hoy irremplazables, organizaciones.

En esta línea de argumentación no puede ser obviado que una de las más enriquecedoras contribuciones al análisis de los partidos fue la realizada por Lipset y Rokkan<sup>36</sup>, quienes justamente rastrearon el origen de los partidos políticos occidentales en una serie de cuatro crisis históricas. En primer lugar la que enfrentó, luego del desmembramiento de los grandes reinos medievales, a las zonas del centro imperial con las de la periferia, dando nacimiento a los partidos centralistas o nacionales y a los separatistas o regionales. En segundo término, los intentos de unificación de los Estados nacionales hicieron lugar a una violenta oposición de los poderes terrenales de la Iglesia que, temerosa de ver disminuidas sus atribuciones sobre los territorios reorganizados, encabezó la lucha contra los monarcas seculares y protestantes, fundando los partidos confesionales en oposición a los laicos. En tercera instancia, la rivalidad entre el campo y la ciudad constituyó el eje sobre el cual se organizaron los partidos urbanos y agrarios, divididos en torno de la cuestión de la industrialización. Por último, la más profunda de las líneas de ruptura producidas en la edad moderna fue la que enfrentó al capital y el trabajo, conformando la estratificación en clases sociales que caracteriza a las sociedades del siglo XX —principalmente porque, a diferencia de las demás, esta escisión se manifestó en todas las comunidades nacionales dando lugar, por un lado, a los partidos obreros, y por el otro, a los burgueses.

Como se ve, la utilización misma del concepto de crisis data del origen histórico de los partidos políticos y se funde con sus identidades, lo que disminuye la novedad de su valor para describir la situación actual. Más bien, los problemas contemporáneos pueden ser entendidos, como lo hace Manin, con la idea de la representación: como transformación o, en sus términos, como "metamorfosis"<sup>37</sup>. El modo en que resuelvan los dilemas que se plantean determinará el tipo de organización que predomine en el futuro, ya sea en el sentido de reforzar la autonomía respecto del ambiente e incrementar las es-

<sup>36</sup> Lipset, S. y Rokkan, S. (1967): "Estructuras de división...", *op. cit.*

<sup>37</sup> Manin, B.: "Metamorfosis...", *op. cit.*

trategias de predominio o, más probablemente, en el de adaptarse al medio aun al costo de reducir los márgenes de acción.

Los desafíos que pusieron en riesgo la capacidad de gestión de los partidos políticos, hasta la fecha, variaron tanto en su naturaleza como en sus consecuencias. De hecho, algunos contribuyeron a definirles nuevos roles por el hecho de constituirse como elementos complementarios en vez de competitivos. Tales los casos del neocorporativismo y de los medios de comunicación social: en un caso, las prácticas centroeuropeas de procesar los conflictos laborales a través de la negociación directa entre empresarios y trabajadores generó un mecanismo de acuerdos paralelo a los sistemas de partido, conciliando la representación de intereses y la político-territorial a través de la delegación en la primera por la segunda de ciertas facultades de orden público, pero manteniendo a la vez su poder de regulación última. Como afirma Philippe Schmitter, el neocorporativismo —también llamado corporativismo liberal o societal— se diferencia del corporativismo totalitario propio del fascismo porque surge desde abajo, y sólo es reconocido por el Estado a posteriori de la efectiva monopolización del poder por sus partes (las organizaciones del capital y el trabajo)<sup>38</sup>.

En el caso de la masificación de los medios de comunicación, lo que se ha producido es la prescindibilidad de los partidos políticos como comunidades de sentido, como otorgadores de significación de la realidad social. En cambio, la información imparcial y pretendidamente objetiva de la prensa independiente ha reemplazado a las "tribunas de opinión" y a los órganos partidarios de difusión de doctrina, a la vez que, en combinación con la educación básica obligatoria —y generalmente pública—, se han constituido en formadores de valor y socializadores esenciales de los individuos.

Por otro lado las transformaciones de la estructura social, en el sentido de diversificación de la estratificación socioeconómica, han diluido la imagen clásica del antagonismo dual de clases, donde la identidad de cada grupo es relativamente fija e inmutable. En cambio, junto con las identidades fijas agonizan hoy los electorados cautivos, globalizándose cada vez más el fenómeno de la volatilidad del voto que incrementa la imprevisibilidad de los procesos políticos.

Como consecuencia del aumento de la complejidad social, a partir de los años 60 se ha expandido el fenómeno de los nuevos movimientos sociales en todo el mundo occidental, llegando a manifestarse —como movilizaciones pro democratizadoras— incluso en los países no occidentales que carecen de un régimen liberal. Estos agrupamientos de carácter relativamente espontá-

<sup>38</sup> Schmitter, Philippe (1974): "¿Aún el siglo del corporativismo?" en Schmitter, Ph. y Lehmbruch, G.: *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza, Madrid, 1992.

neo, con motivación que representación para tomar de estos movimientos pacifistas, y las ex- cidad para reemp

La más reciente fuerte embestida a tidario de las cand guna intermediaci outsiders, persona dos se promueven cutividad y su rela dios, principalmen vos líderes pueden Estados Unidos c Italia, con la mism latinosos como el firmarán la inten cambiar para sup para expresar un

## 7 La digresión

En la Repúbl los partidos políti tinto del modelo zación tardía, con valores de la época en los introducido ción y la necesida deres posrevoluci suprimirlas con e solidara la meta zación o barbarie por otros— se inc

<sup>39</sup> Sobre este tem ma, Madrid, 1988.

<sup>40</sup> A. Panebianco



adaptarse al medio

estación de los parti-  
aleza como en sus  
es nuevos roles por  
en vez de compe-  
tos de comunica-  
procesar los conflic-  
resarios y trabaja-  
sistemas de partido,  
rterional a través de  
tades de orden pú-  
última. Como afir-  
llamado corporati-  
totalitario propio  
do por el Estado a  
partes (las organi-

ación, lo que se ha  
como comunidades  
ad social. En cam-  
de la prensa inde-  
los órganos parti-  
con la educación  
stituido en forma-

cial, en el sentido  
a diluido la imagen  
de cada grupo es  
s identidades fijas  
la vez más el fenó-  
bilidad de los pro-

cial, a partir de los  
mentos sociales en  
mo movilizaciones  
ales que carecen de  
avamente espontá-

neo, con motivaciones del tipo de demanda única, reclaman antes autonomía que representación, impugnando la legitimidad del viejo sistema institucional para tomar decisiones que afecten el bien custodiado. Los más conocidos de estos movimientos han sido los ecologistas o verdes, los feministas y los pacifistas, y las expectativas que alguna vez generaron respecto de su capacidad para reemplazar a los partidos se han disuelto en ilusión<sup>39</sup>.

La más reciente encrucijada que enfrentan los partidos políticos es una fuerte embestida *antiestablishment*, ejercida como rechazo al monopolio partidario de las candidaturas y revalorización del rol de la ciudadanía sin ninguna intermediación<sup>40</sup>. Esta actitud se manifiesta en la proliferación de los *outsiders*, personajes sin trayectoria política que desde afuera de los partidos se promueven como alternativas a las viejas dirigencias, alegando su ejecutividad y su relación directa con la gente. Potenciados a través de los medios, principalmente la televisión, los ejemplos más conocidos de estos nuevos líderes pueden encontrarse tanto en países con partidos débiles como los Estados Unidos cuanto en aquellos con fuertes historias partidarias como Italia, con la misma facilidad que en sociedades con sistemas de partido ge-latinosos como el Brasil o semiagotados como Perú. Los próximos años confirmarán la intensidad y la dirección en que los partidos políticos deberán cambiar para superar los actuales desafíos, y cuál será la forma adoptada para expresar un nuevo renacimiento.

## 7 La digresión: el caso argentino

En la República Argentina, al igual que en el resto de América latina, los partidos políticos responden a un patrón de desarrollo visiblemente distinto del modelo clásico europeo. En una sociedad preindustrial, de urbanización tardía, con tradiciones populares que se hallaban más arraigadas en valores de la época de la conquista o provenientes del Africa negra antes que en los introducidos por los pensadores iluministas, el proceso de descolonización y la necesidad de construir una nueva autoridad legítima llevó a los líderes posrevolucionarios a aborrecer las diferencias internas, pretendiendo suprimirlas con el fin de fortalecer algún tipo de identidad nacional que consolidara la meta independentista. En esta lucha, la alternativa entre civilización o barbarie —sostenida por unos— o religión o muerte —enarbolada por otros— se inclinó hacia quienes más se aproximaban al sentir predomi-

<sup>39</sup> Sobre este tema, véase Klaus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

<sup>40</sup> A. Panebianco describe esta situación en *Modelos...*, *ob. cit.*, cap. 14.

nante de las masas populares, desplazando del poder (y, muchas veces, hasta del mismo territorio) a los que disientían de la postura triunfante.

El caudillismo monista —en el sentido de no pluralista— del siglo XIX y el populismo (más o menos) orgánico del siglo XX son dos manifestaciones históricas de la misma saga, que concibe a la acción política como producto de un movimiento nacional unitario cuyos enemigos son externos (o cipayos), ya que la nación es única y no admite divisiones legítimas. Cómo se ve, las facciones no están muertas para este pensamiento, y los partidos no son algo diferente de ellas.

Seymour Lipset, en su análisis sobre los orígenes de los Estados Unidos<sup>41</sup>, cree descubrir las causas del éxito de la formación de una sociedad pluralista y democrática en dos hechos. El primero lo constituyó la personalidad tolerante y pragmática de su carisma fundante, que permitió que Alexander Hamilton y Thomas Jefferson cointegraran el inaugural gabinete federal a pesar de ser los cabecillas de grupos políticos enfrentados: si George Washington no hubiera gozado de dichas virtudes, probablemente la guerra civil no habría tardado tanto en estallar. El segundo motivo de la sólida instauración de la gran república del norte fue el pronunciado debilitamiento que sufrió el Partido Federal luego de perder las elecciones de 1800, que culminaría años después con su virtual desaparición. Con esto Lipset quiere significar que, cuando las fuerzas de las dos fracciones estuvieron parejas, hubo un poder superior que las moderó; y cuando el equilibrio se rompió, la inviabilidad de la amenaza minoritaria hizo innecesario el ejercicio de prácticas autoritarias por parte del sector más numeroso.

En la Argentina, en contraste, el primer recambio pacífico de gobierno entre distintos "partidos" se dio en 1916, mediante la elección por sufragio universal masculino de Hipólito Yrigoyen para la presidencia de la nación. La segunda se repitió en 1989, con la transferencia del mando de Raúl Alfonsín a Carlos Menem. En las demás oportunidades se registra una serie numerosa de golpes de Estado, revoluciones frustradas, fraudes electorales o hegemonías persistentes, escenario que constituyó el marco institucional en el que los partidos políticos surgieron y actuaron, y al que contribuyeron a desarrollar.

Una rápida síntesis histórica de los partidos argentinos justifica sólo tres menciones: el Partido Autonomista Nacional, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. El primero, una fiel versión del partido europeo de notables, fue creado en los hechos por Julio Argentino Roca, que se apoyó en él para construir su sistema de dominación, regente de la suerte del país des-

de 1880 hasta 1906. El da más, pero una vez q perarlo dentro de las r grándose en varios par las nuevas estructuras dominantes en las pro estratégicos caudillos por tral, el funcionamiento to por Natalio Botana<sup>42</sup>.

La Unión Cívica Ra tidos nacionales: funda nante liderado por Lea lito Yrigoyen en repre origen inmigratorio, y e junto de la reforma elec

El radicalismo fue comités locales y provi tatuto orgánico. Sin em na, y continuó actuand que enfrentaba, y en e zaba el empleo público misión más trascenden la incorporación políti apartados de la arena e el golpe de 1930, el ava no pudo ser encubierto

Así como la UCR do como expresión de ba en términos de va emergencia del fenó consecuencia de la cri temente estatocéntric banos pasarían a ser que toleraba a los pa nidad organizada, el políticas en el sentido cada sector de la cole

<sup>41</sup> Lipset, S. (1963-79): *La primera nación nueva. Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa*, EUDEBA, Buenos Aires, 1992.

<sup>42</sup> Botana, Natalio (1977): *El radicalismo argentino*, Buenos Aires, 1987.

<sup>43</sup> Sobre la UCR, para un análisis más detallado, ver Botana (1975): *El radicalismo argentino*.

muchas veces, has-  
a triunfante.  
ista— del siglo XIX  
los manifestaciones  
fítica como producto  
externos (o cipayos),  
as. Cómo se ve, las  
partidos no son al-

de los Estados Uni-  
de una sociedad plu-  
uyó la personalidad  
ntió que Alexander  
gabinete federal a  
los: si George Was-  
ente la guerra civil  
de la sólida instau-  
debilitamiento que  
de 1800, que culmi-  
o Lipset quiere sig-  
vieron parejas, hu-  
is se rompió, la in-  
ejercicio de prácti-

pacífico de gobierno  
cción por sufragio  
encia de la nación.  
mando de Raúl Al-  
registra una serie  
fraudes electorales  
marco institucional  
que contribuyeron

anos justifica sólo  
ón Cívica Radical y  
partido europeo de  
ra, que se apoyó en  
suerte del país des-

de 1880 hasta 1906. El partido se mantuvo en el gobierno durante una década más, pero una vez que lo perdió en elecciones abiertas jamás pudo recuperarlo dentro de las reglas constitucionales; finalmente, terminó desintegrándose en varios partidos provinciales o incorporando a sus dirigentes a las nuevas estructuras peronistas. Basado en la cooptación de las camarillas dominantes en las provincias del interior, en combinación con el poder de estratégicos caudillos porteños y contando con los recursos del gobierno central, el funcionamiento de la "máquina" roquista fue detalladamente descrito por Natalio Botana<sup>42</sup>.

La Unión Cívica Radical, por su parte, es el más viejo de los actuales partidos nacionales: fundado en 1891 por un desprendimiento de la élite gobernante liderado por Leandro Alem, se transformó merced a la acción de Hipólito Yrigoyen en representante de los excluidos sectores medios, la mayoría de origen inmigratorio, y en 1916 accedió al gobierno federal como resultado conjunto de la reforma electoral realizada cuatro años antes y el voto popular.

El radicalismo fue el primer partido moderno del país, con un sistema de comités locales y provinciales, una convención y un comité nacional y un estatuto orgánico. Sin embargo, jamás edificó una burocracia profesional interna, y continuó actuando, en la oposición, como un impugnador del régimen que enfrentaba, y en el gobierno, como una estructura clientelista que utilizaba el empleo público para recompensar a sus seguidores. Igualmente, su misión más trascendente fue la democratización de la vida pública del país y la incorporación política de importantes sectores sociales, hasta entonces apartados de la arena electoral<sup>43</sup>. Aunque su éxito relativo se vio opacado por el golpe de 1930, el avance realizado en términos de participación popular ya no pudo ser encubierto más que temporariamente bajo recursos de fuerza.

Así como la UCR surgió de la crisis económica de 1890, pero sobre todo como expresión de rechazo al unicato juarista y a lo que éste significaba en términos de valores y prácticas políticas, medio siglo después la emergencia del fenómeno peronista iba a manifestarse como retrasada consecuencia de la crisis mundial de 1930. A través de un liderazgo fuertemente estatocéntrico, las demandas de los nuevos sectores populares urbanos pasarían a ser canalizadas masivamente para sostener un régimen que toleraba a los partidos, pero con indisimulada sospecha. En la *comunidad organizada*, el proyecto de Perón, no había necesidad de divisiones políticas en el sentido tradicional de la democracia burguesa: en cambio, cada sector de la colectividad, principalmente los del capital y el trabajo,

<sup>42</sup> Botana, Natalio (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

<sup>43</sup> Sobre la UCR, para una visión crítica pero extensamente fundamentada, véase Rock, David (1975): *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu, Buenos Aires, 1977.

debían concertar bajo la planificación estatal las políticas nacionales de desarrollo independiente<sup>41</sup>.

Para esta concepción organicista, tributaria de las visiones mussoliniana y franquista en boga en Europa durante los años 30 y 40 respectivamente, el partido no era más que la herramienta electoral del movimiento nacional, único representante legítimo de la tradición histórica y del sentir popular de la comunidad. Y como el movimiento nacional podía ser, por definición, sólo uno, los demás partidos eran considerados como imbuidos de los móviles facciosos que la definición académica ya había logrado desterrar.

Contra quienes ven en el después llamado Movimiento Nacional Justicialista al germen contemporáneo de la intolerancia argentina, debe afirmarse la verdad histórica de que el radicalismo también se consideraba inicialmente a sí mismo como único representante de la civilidad, en tanto pretendía expresar la "causa de la reparación popular" contra el "régimen falaz y descreído" (en palabras de Yrigoyen), en el que se incluía a todos los miembros de la vilipendiada oligarquía hasta entonces gobernante junto con quienes, habiendo violado la intransigencia alemista, habían acordado con ellos aunque más no fuera su concurrencia electoral.

Las medidas de incorporación política y de redistribución económica adoptadas por el gobierno de Perón insuflaron una duradera identificación en los sectores trabajadores con la figura del presidente, que se reflejó en las mayorías electorales que su partido<sup>45</sup> obtuvo en cada compulsiva ciudadana.

Los datos más destacados, que se repiten en ambos casos, resaltan que tanto la UCR como el PJ en sus periodos de auge (1912-1943 y 1946-1976 respectivamente) resultaron imbatibles en elecciones no fraudulentas, lo que, sumado a sus mutuas convicciones sobre la ilegitimidad de cualquier alternativa diferente de la propia, constituyó el marco de lo que Grossi y Gritti denominarían "sistema a doble partido con intención dominante"<sup>46</sup>.

Esta definición, la más ajustada que se haya dado hasta ahora entre quienes aceptan la existencia de algunas características persistentes en el escenario formado por los partidos argentinos, hace referencia a un formato electoral en el que dos organizaciones se enfrentan por la obtención del gobierno, en condiciones tales que sólo una está en condiciones de ganar. Más

<sup>41</sup> Para un análisis histórico-político del fenómeno peronista, véase Waldmann, Peter (1974): *El peronismo, 1943-1955*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

<sup>45</sup> Candidatado en 1946 por los partidos Laborista y U.C.R. Junta Renovadora, Perón los unificó más tarde en el Partido Único de la Revolución Nacional, inmediatamente renombrado Partido Peronista y luego, finalmente, Partido Justicialista.

<sup>46</sup> Grossi, María y Gritti, Roberto. "Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina", en *Crítica y Utopía*, N° 18, FUCADE, Buenos Aires, 1989, pág. 53.

allá de que en algún momento se manifieste una voluntad de hegemonía irreversiblemente irreversible, ya sea por el crecimiento, ya sea por el declive.

Otra interpretación de la historia argentina es la que plantea que el país es la paradoja de haber permanecido en el pasado, tomando hoy la forma de un marco teórico de un sistema de gobierno que parte de la concepción de la propiedad (o el control) de las posibilidades de acción de aquellos que representan el poder político, o bien se integran al movimiento (a la historia) para definir en el futuro. Tella, su alternativa, sugiere —que como parte de este último caso, el país es huérfano por el rechazo a las clases bajas y el surgimiento del Frente Cívico de 1994 representa una ruptura.

Para otros autores, el sistema partidario argentino, con sus partidos<sup>48</sup>, lo que se exige es un sistema habría requerido que los sucesivos gobiernos diseñen una estrategia clara de la función de los demócratas como los militares.

En consonancia

<sup>47</sup> Con la exposición de las tesis de las comisiones del I Congreso Nacional (Buenos Aires, 1970) (doctrina) en noviembre de 1970 y el IV Congreso Nacional (Buenos Aires, 1971) (doctrina) en febrero de 1971, se buscó la "búsqueda de una doctrina" (doctrina) en el período de 1971-marzo de 1972.

<sup>48</sup> Por ejemplo, De la Rúa, A. (1990). *La Argentina*. Chile, Brasil y Uruguay.

as nacionales de de-

siones mussolinia-  
49 respectivamen-  
movimiento nacio-  
a y del sentir popu-  
a ser, por definición,  
budos de los movi-  
c desterrar.

nto Nacional Justi-  
Argentina, debe afir-  
se consideraba ini-  
idad, en tanto pre-  
ra el "régimen falaz  
a a todos los miem-  
arte junto con quie-  
acordado con ellos

ribución económica  
dera identificación  
que se reflejó en las  
pulsia ciudadana.

casos, resaltan que  
1943 y 1946-1976  
de fraudulentas, lo  
las de cualquier al-  
que Grossi y Grit-  
dominante"<sup>46</sup>.

hasta ahora entre  
persistentes en el  
encia a un formato  
a obtención del go-  
nes de ganar. Más

Waldmann, Peter (1974):

novadora, Perón los uni-  
ente renombrado Parti-

erancia difícil. La evolu-  
UCADE, Buenos Aires,

allá de que en algún momento la situación de predominio haya derivado en voluntad de hegemonía, el hecho es que la precariedad del modelo —y la esperable irreversibilidad democrática— obliga a pensar en algún tipo de corrimiento, ya sea hacia el lado del bipartidismo o del partido predominante.

Otra interpretación acerca de la evolución del sistema partidario en la Argentina es la planteada por Torcuato Di Tella<sup>47</sup>. Este pensador ofrece la paradoja de haber predicho, con mucha anticipación, el rumbo que parece estar tomando hoy la disposición de los partidos, a pesar de trabajar dentro del marco teórico de un muy llano reduccionismo sociológico. En efecto, su visión parte de la concepción de la sociedad como dividida fundamental e irremediablemente entre dos sectores, enfrentados —en puro estilo marxista— por la propiedad (o el control) de los medios de producción. En este contexto, las posibilidades de acción política por parte de los líderes son también dos: o aquellos que representan a las clases populares (en la Argentina, los del PJ) compiten electoralmente contra los que defienden los intereses de la burguesía, o bien se integran con estos últimos en partidos policlasistas de índole movimientista (a la manera del PRI mexicano entre 1928 y 1994). Lo que resta definir en el escenario argentino es el rol a jugar por la UCR. Según Di Tella, su alternativa de hierro consiste en aceptar la función de partido burgués —que como partido popular siempre ha rechazado— o desaparecer. En este último caso, el peronismo podría o bien recoger a los sectores dejados huérfanos por el radicalismo, o bien escindirse en dos partidos: uno que captara a las clases bajas y otro que hiciera lo propio con los sectores medios. El surgimiento del FREPASO (Frente por un País Solidario) a partir de las elecciones de 1994 representa hoy, para algunos analistas, la segunda opción.

Para otros autores, en contraste, la dinámica y cambio de la situación partidaria argentina obedecería a la inexistencia real de un sistema de partidos<sup>48</sup>, lo que se explica por el hecho de que la consolidación estructural del sistema habría requerido más tiempo de funcionamiento continuado que el que los sucesivos quiebres institucionales han permitido. Esto ha desviado el diseño de estrategias de los partidos políticos, que no se han construido en función de los demás partidos sino respecto de actores extrainstitucionales, como los militares.

En consonancia con la tesis expuesta acerca la inexistencia del sistema,

<sup>47</sup> Con la exposición de esta perspectiva, sostenida desde tiempo atrás, Di Tella abrió las sesiones del I Congreso Nacional de Ciencia Política de la S.A.A, realizado en Huerta Grande (Córdoba) en noviembre de 1993, causando una amplia polémica. Para más detalles véase Di Tella, Torcuato: "La búsqueda de la fórmula política argentina", *Desarrollo Económico*, N° 42-44, vol. 11, julio de 1971-marzo de 1972.

<sup>48</sup> Por ejemplo, De Riz, Liliana: "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", *Desarrollo Económico*, N° 100, vol. 25, enero-marzo de 1986.

aunque con un énfasis más moderado, Marcelo Cavarozzi ha afirmado que la debilidad como tal del sistema partidario argentino convive con una importante identificación de grupos sociales en torno de los partidos, conformando fuertes subculturas cuyo enfrentamiento dará lugar a la idea del bipartidismo polarizado<sup>49</sup>. Este marco, y obviamente en mayor medida el planteado por Edgardo Catterberg de bipartidismo a secas<sup>50</sup>, ha sido relativizado por las elecciones realizadas desde 1993 en adelante, en las que el declive de la UCR ha sido acompañado por el ascenso de terceras fuerzas —nacionales y provinciales— cuyas perspectivas son, aparentemente, de crecimiento.

Por último, una de las cuestiones que para la literatura política actual abre el mayor interrogante acerca de la capacidad de gestión de las democracias es el problema de la emergencia, entendida como profunda disfunción (crisis) económica que altera el escenario de acción de los grupos sociales y trastorna sus marcos de referencia valorativos. En este contexto, todas las instituciones de gobierno —incluyendo a los partidos políticos— se adaptan a la necesidad de ejecutividad y resultados por sobre la deliberación y los procedimientos formales, generándose como resultado un principio orientador basado en la eficacia en tanto fuente primordial de legitimidad<sup>51</sup>.

Las consecuencias del decisionismo, la modalidad elegida mayoritariamente por los países subdesarrollados para recuperar la emergencia, sólo podrán ser observadas en su impacto global a mediano plazo. Por ahora, el método parece tener éxito en su objetivo de alcanzar la estabilidad. Más adelante se sabrá si el deterioro producido sobre las instituciones y la polarización provocada entre los grupos en conflicto podrán ser recanalizados con bajos niveles de violencia y exclusión social.

<sup>49</sup> Grossi, M. y Gritti, R. "Los partidos...", op. cit., punto IV.

<sup>50</sup> En Catterberg, Edgardo: Los argentinos frente a la política, Planeta. Buenos Aires, 1989, cap. 5.

<sup>51</sup> Enrique Zuleta Puceiro presenta un buen resumen gráfico de este tema en "Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales" en Aportes, para el estado y la administración gubernamental, Año 1, N°2, octubre de 1994.

## 1. Introducción

"Traduttore,  
(en adelante S  
como mecanismo  
empezar por ad  
de algunas exp  
talmente fiel de  
luntad ciudadan  
ginal, ya que e  
cuales se encuen  
gundo, porque e  
distintos grados  
los partidos gra  
chicos, lo que se  
tivo de partidos  
partidos elector

<sup>a</sup> UBA.

<sup>1</sup> "Los diversos S  
opinión: también cont  
rente en cada uno de e  
la vez aparatos de foto

<sup>2</sup> Se llama partic  
mientras que partidos  
Para medir el número  
legislativos) "efectivo".  
vamente, de cada part

\*En aras del esp  
tando por mayor conte  
publicación del libro o  
caso el año los identi

## CAPÍTULO 8

### SISTEMAS ELECTORALES

por N. Guillermo Molinelli<sup>a</sup>

#### 1. Introducción

“Traduttore, traditore”. En cuanto los sistemas electorales (en adelante *SE*) son frecuente y resumidamente definidos como *mecanismos para traducir votos en bancas*, no está mal empezar por advertir que -desde cierta perspectiva y en contra de algunas expectativas- ningún SE implica una traducción totalmente fiel de la voluntad ciudadana. Primero, porque la “voluntad ciudadana” no es en sí misma una realidad “a priori”, virginal, ya que está determinada por varios elementos, entre los cuales se encuentran, precisamente y como se verá, los SE<sup>1</sup>. Segundo, porque en la realidad tienden a ser desproporcionales en distintos grados, en general favoreciendo aunque sea un poco a los partidos grandes y perjudicando aunque sea un poco a los chicos, lo que se evidencia en que, casi siempre, el número efectivo de partidos legislativos es menor que el número efectivo de partidos electorales (Lijphart\*)<sup>2</sup>.

<sup>a</sup> UBA.

<sup>1</sup> “Los diversos SE no son instrumentos pasivos que registran pura y simplemente la opinión: también contribuyen a darle forma, a moldearla de una manera determinada, diferente en cada uno de ellos. De esta forma, imponen a la opinión una especie de molde: son a la vez aparatos de fotografía y de proyección” (Duverger, 1980).

<sup>2</sup> Se llama partidos “electorales” a los que se presentan a competir en una elección, mientras que partidos “legislativos” son sólo los que llegan a tener bancas en la Asamblea. Para medir el número de partidos, usualmente se utiliza el concepto de partidos (electorales o legislativos) “efectivo”, que implica considerar el peso relativo de los votos o bancas, respectivamente, de cada partido (ver, por ej., Lijphart)

\*En aras del espacio, teniendo en cuenta que se trata de un trabajo introductorio y optando por mayor contenido, se han reducido las citas, no mencionando las páginas ni el año de publicación del libro o artículo citado -salvo que haya dos trabajos del mismo autor, en cuyo caso el año los identifica- y siglificado palabras y hasta apellidos de algunos autores.

El objetivo de este capítulo es describir las alternativas y resumir algunos de sus efectos, ofreciendo un pantallazo del estado del arte en el área. Un capítulo introductorio implica, necesariamente, una selección y simplificación. Aquí se ha optado por prestar mayor atención a aquellos aspectos que están en nuestra historia, realidad, debate y diseño institucional. Esto último es un problema porque hasta hace poco, la literatura especializada focalizaba su interés en las elecciones legislativas de países parlamentarios, prestando mucha menor atención a las elecciones de cargos unipersonales- Presidentes, gobernadores, intendentes, etc.- y en general, a los sistemas presidenciales<sup>3</sup>.

Se parte de la premisa de que el tema es importante para entender la realidad política. Esto no siempre ha sido considerado así. Hasta hace unos años predominaba la idea de que son los factores no-específicamente políticos (por ej. clivajes sociales, económicos, étnicos, religiosos, etc.) y, en todo caso, los políticos no-institucionales (por ej. ideologías, etc.) los que determinan la realidad política. Pero luego recobró fuerza explicativa el llamado "neo-institucionalismo", según el cual las instituciones (entre ellas, las reglas de juego formales, como los SE) operan como *incentivos/recompensas* o como *desincentivos/castigos* que influyen sobre -y explican- las conductas de votantes, partidos, Presidentes, Primer Ministros, legisladores, etc. Los lectores podrán juzgar por su cuenta si esto es así, luego de leer este capítulo. Baste por ahora recordar que en una democracia *representativa* los ciudadanos eligen a sus gobernantes, que lo hacen por medio de elecciones, las que a su vez requieren algún SE que traduzca votos en bancas.

Si es cierto que los SE tienen efectos, aquéllos hacen a la *gobernabilidad* y a la *representatividad* y en este último caso, más concretamente, a en qué medida los representantes deciden teniendo en

<sup>3</sup> Respecto a la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo, baste aquí destacar que el criterio usual en la ciencia política *no* es cuál rama de gobierno tiene mas *poder* sino cuán *separadas* están aquellas: en el presidencialismo hay mayor separación, el Ejecutivo no puede disolver la legislatura, esta no elige usualmente al Ejecutivo y no puede usualmente removerlo, mientras que en el parlamentarismo los poderes están hasta cierto punto fusionados: la legislatura elige el Ejecutivo o su parte principal, este puede disolver la asamblea, esta puede remover al Ejecutivo, etc. (Y en el parlamentarismo la disciplina partidaria tiende a unir mas lo que ya esta medio fusionado, unión que en el presidencialismo solo ocurre cuando el mismo partido controla ambas ramas). El presidencialismo paradigmático es el de Estados Unidos -donde existe la legislatura mas poderosa del planeta- y el parlamentarismo ídem es el de Inglaterra -donde el poder esta concentrado en el liderazgo partidario en el Ejecutivo y con el Parlamento dominado por éste-. No son los Parlamentos -como tales- los que usualmente remueven gabinetes o Primer Ministros, sino decisiones internas en el/los partido/s gobernante/s, siendo la remoción partidaria -indirecta, no parlamentaria- de Thatcher un buen ejemplo.

cuenta lo que los representantes creen que los votantes danos mismos creemos que los únicos determinantes de la realidad en alguno de los países que comparten la esencia de las democracias pueden ser tanto los factores de la personalidad de clivajes sociales como los factores de la personalidad de los votantes (aunque la personalidad o dispersión de los votantes protege mejor a los representantes que los que ellos son desfavorables). En consecuencia, el sistema de elecciones es una tesis meramente descriptiva de la ausencia de grandes diferencias comparativamente.

Una advertencia sobre la expresión *ceteris paribus* en que no cambia nada para el resultado de las elecciones hacen en un mundo donde la realidad deriva de (aunque no es) las alternativas de efectos de los factores extra-SE. En diferentes contextos, el SE sea más apropiado como tales, pero los efectos, total o parcialmente, dependen (por ej. de las leyes de la física, los factores que actúan en un caso particular de la suma algebraica). En realidad, el efecto de esta expresión en grupos de individuos es que algunos estatutos de los SE -y a veces es necesario una abundancia de SE en el marco de la realidad.

Una definición de la gobernabilidad es simplemente recordable y disponible: los SE.

<sup>4</sup> Para un breve análisis de la gobernabilidad.



cuenta lo que los ciudadanos quieren (no simplemente lo que los representantes creen que a éstos les conviene, sino también lo que los ciudadanos mismos creen que les conviene)<sup>4</sup>. Por cierto que los SE no son los únicos determinantes de lo que sucede en un sistema político, ni siquiera en alguno de sus aspectos, como el sistema de partidos. Siempre comparten la escena con otros factores que, según las circunstancias, pueden ser tanto o más importantes, entre ellos; cantidad y profundidad de clivajes sociales, grado de compromiso ideológico-partidario de los votantes (a mayor, menor efecto psicológico, ver luego), concentración o dispersión geográfica de los votantes (en cuanto la concentración protege mejor a partidos nacionales chicos en casos de algunos SE que les son desfavorables), grado de "invasión" de los partidos en la sociedad, el sistema de partidos mismo, etc. Sí puede aventurarse una hipótesis meramente plausible: que es en tiempos de rutina democrática, en ausencia de grandes cambios sociales o políticos, cuando sus efectos son comparativamente más operativos e importantes.

Una advertencia inicial: en pocos temas como éste es tan necesario recordar la expresión *ceteris paribus* (es decir, que algo es o será así, pero sólo en la medida en que no cambien otras circunstancias o factores que también son relevantes para el resultado) condición siempre implícita en todas las afirmaciones que se hacen en un marco científico, pero no siempre tenida en cuenta. Aquella necesidad deriva de (a) los varios elementos que conforman los SE -cada uno con alternativas de efectos propios- y (b) de su alta sensibilidad al impacto de otros factores extra-SE. Se suele decir que los SE producen diferentes resultados en diferentes contextos -yo mismo lo he dicho (Molinelli 1993)-. Sin embargo, quizá sea más apropiado decir que los SE siempre producen los efectos identificados como tales, pero que tales efectos no se evidencian o son compensados o anulados, total o parcialmente, por otros factores contextuales con los que se combinan (por ej. diseños institucionales, clivajes sociales, etc.). En términos propios de la física, los SE son una de las *varias* fuerzas -a veces de *distinto* peso- que actúan en un campo dado y a veces en *diferentes* direcciones: la resultante deriva de la suma algebraica de todas esas fuerzas.

En realidad, el tema de los SE excede el ámbito de lo político, en un sentido estricto de esta expresión, ya que son también utilizados para la elección de decisores en grupos de interés de todo tipo, clubes deportivos, sociedades anónimas, etc. En algunos estatutos de estas últimas -usualmente las más importantes- es común ver -y a veces es aplicado- el llamado "voto acumulativo", alternativa que ha originado una abundante literatura en el ámbito forense. Aquí nos limitaremos a los SE en el marco de un régimen político y democrático.

*Una definición.* Si los lectores desean una definición fácilmente recordable y que capture casi todo lo esencial, ya leyó una disponible: los SE son *mecanismos para traducir votos en cargos*.

<sup>4</sup> Para un breve análisis de la vinculación entre SE y representatividad, ver Molinelli 1991.

En la literatura se utiliza la expresión "bancas" en lugar de cargos, pero para respetar el sentido usual de esa palabra y comprender también a los SE usados en las elecciones de cargos unipersonales -de especial interés para sistemas presidenciales- conviene generalizar con "cargos". Sin embargo, esta definición no incluye un aspecto -la etapa de selección de candidatos- que para algunos está comprendido en el concepto usual de SE (por ej. Mackenzie) y está presente hoy en el debate local ("primarias"). Tampoco captura claramente los llamados "efectos psicológicos" de los SE, que ocurren antes de la aplicación del mecanismo de traducción pero en función de la percepción de sus consecuencias.

Duverger formalizó esta distinción: muchas reglas electorales tienden (algunas más, otras menos) a que los partidos más votados obtengan un porcentaje aún mayor de bancas y los partidos chicos a empeorarlo. Éste es el llamado "efecto mecánico", en cuanto una vez establecidas las reglas, no interviene la conducta humana. Pero los votantes y los partidos advierten estos efectos y en consecuencia los partidos chicos a veces se abstienen de hacer ofertas electorales -más común en elecciones para cargos unipersonales- y algunos/muchos votantes, para no "perder" el voto, tienden a votar menos a los partidos chicos y más a los grandes. Éste es el "efecto psicológico" (Taagepera y Shugart, en adelante TS, 1993 y Blais y Carty 1991). Ya Engels en 1893 explicaba el bipartidismo norteamericano por esta circunstancia.

De ahí que, reconociendo una deuda con Rae, se puede definir aquí a los SE como el conjunto de mecanismos por los cuales (a) las preferencias de los votantes se transforman en votos y (b) estos votos se traducen en cargos (gubernamentales, entre los partidos o individuos que compiten en elecciones libres). Algunos -especialmente en contextos no especializados y causando cierta confusión- hablan de SE para referirse solamente a algunas de las alternativas en lo que es meramente uno de los varios elementos de los SE: la usualmente llamada "fórmula" electoral, es decir, representación proporcional (en adelante RP), mayoría, etc. Sin embargo, existen otros elementos que conforman los SE, el principal de los cuales es la magnitud de distrito (o circunscripción) y es la combinación de todos estos elementos lo que conviene llamar SE, porque si bien cada uno de estos tiene efectos propios, están afectados por los efectos propios de los otros<sup>5</sup>. Cómo y porqué esto es así se verá más

<sup>5</sup> Terminológicamente, el área de estudio es -como se ha dicho alguna vez- un campo minado, proclive a errores y confusiones. Mismos mecanismos a veces reciben nombres distintos y mecanismos distintos a veces son llamados de la misma forma. Hay un cierto subtipo de cociente llamado cuota "Droop" que en Europa continental es llamado cociente o cuota Hagenbach-Bischoff. El VUT es a veces llamado "cociente preferencial", el "voto alternativo"

claro luego; baste p  
tiene efectos men  
cunscripciones ele  
presentantes) y es  
ciones grandes (q

(Brevisima) histor  
tre Stuart Mill y  
una cierta versión  
la pluralidad (lla  
tos métodos dura  
guirse una primen  
sa o crítica de un  
TS, en los 50' el á  
ta a contestar pa  
una segunda etap  
bre los efectos de  
mienza la tercera  
hasta entonces me  
siguiente hito, con  
notable aporte de  
rios trabajos que  
conocimiento acu  
levancia de la M  
cas). En 1992 Sh  
estudiar los SE en  
briendo la releva  
gislativas y presie  
elección presiden  
al menos para pa  
más, de especial

es a veces llamado "mayo  
todo particular de calcul  
luego en el texto hay otr  
a veces llamado "de RP p  
o "topping up" o "add-on"  
nen en cuenta sus efectos  
merece ser llamado "mix  
SNTV (Single Non Trans  
denominaciones tan pare  
inglés como en castellano

<sup>6</sup> Las reglas elector  
cas llamadas "constitucion  
expresión) y muchas vece  
estas reglas son aclarada

<sup>7</sup> Hoy todavía hay a  
la RP, Sartori con la dobl  
nes eran más extremas.

claro luego; baste por ahora adelantar que, por ejemplo, la RP misma tiene efectos menos proporcionales si se la usa en el marco de circunscripciones electorales pequeñas (es decir, que eligen pocos representantes) y es más proporcional si se la combina con circunscripciones grandes (que eligen muchos representantes).<sup>6</sup>

*(Brevisima) historia del área de estudio.* Más acá de una famosa discusión entre Stuart Mill y Bagehot durante el siglo pasado - el primero proponiendo una cierta versión de RP (el voto único transferible) y el segundo defendiendo la pluralidad (llamada a veces mayoría relativa)- y de los inventos de distintos métodos durante los dos siglos anteriores al XX, ya en éste puede distinguirse una *primera etapa* cuya característica fue la a veces apasionada defensa o crítica de uno u otro SE en busca del "mejor" en general. Como destacan TS, en los 50' el área de estudio logró un salto importante cuando la pregunta a contestar pasó a ser "cómo funcionan los SE?", entrándose entonces en una *segunda etapa* con Duverger proponiendo sus famosas leyes/hipótesis sobre los efectos de algunos métodos sobre el sistema de partidos<sup>7</sup>. Con Rae comienza la *tercera etapa*, iniciando el camino de la verificación empírica de las hasta entonces meras generalizaciones/hipótesis, senda en la que Lijphart es el siguiente hito, con una serie de trabajos que culminaron (hasta ahora) con su notable aporte de 1994. Al mismo tiempo, Taagepera produce -a través de varios trabajos que culminan en su libro con Shugart- un avance singular en el conocimiento acumulado, en particular pero no únicamente al verificar la relevancia de la Magnitud (tamaño de los distritos según su número de bancas). En 1992 Shugart y Carey (en adelante SC) dan otro paso adelante al estudiar los SE en su combinación con los sistemas presidencialistas, descubriendo la relevancia de la coincidencia temporal -o no- de las elecciones legislativas y presidenciales y la influencia de las fórmulas electorales para la elección presidencial sobre el sistema de partidos legislativos. Con certeza, al menos para países presidencialistas, el aporte de Jones resulta un hito más, de especial interés para latinoamericanos en general y argentinos en

---

es a veces llamado "mayoría-preferencial" y "Hare-Niemeyer" se llama en Alemania a un método particular de calcular el cociente "Hare". Además de los dos cocientes Imperiali citados luego en el texto hay otra fórmula, distinta pero llamada igual. El sistema "mixto" alemán es a veces llamado "de RP personalizado" -o, para complicar nuestra vida- "de miembro adicional" o "topping up" o "add-on" pero para Lijphart no es "mixto" sino "proporcional" (lo que, si se tienen en cuenta sus efectos, es correcto), para quien además, -en una posición no unánime- si merece ser llamado "mixto" el "voto limitado", incluyendo la sub-especie llamada en inglés SNTV (Single Non Transferable Vote, en castellano Voto Único No Transferible o VUNT), denominaciones tan parecidas al antes mencionado VUT o STV que siglificadas o no, tanto en inglés como en castellano, obligan a poner muy especial cuidado al leer.

<sup>6</sup> Las reglas electorales a veces se encuentran embrionariamente en las normas jurídicas llamadas "constituciones", casi siempre en las llamadas "leyes" (en el sentido jurídico de la expresión) y muchas veces en otras normas de jerarquía menor, como "decretos", etc. A veces estas reglas son aclaradas y afectadas por la interpretación de los jueces.

<sup>7</sup> Hoy todavía hay algunos con preferencias muy fuertes y casi generales, Lijphart con la RP, Sartori con la doble vuelta, Nohlen con el sistema mixto alemán, pero antes las posiciones eran más extremas.

particular, por sus verificaciones y aportes y porque sus dos bases de datos son los sistemas electorales/elecciones de los países latinoamericanos y de las provincias argentinas desde 1983.

## 2. Los elementos o variables de los Sistemas Electorales.

Para este capítulo, escrito en la Argentina de 1997, se toman como elementos o variables *principales* de los SE a las siguientes: 1. formas de selección de candidatos; 2. formas de candidaturas y votos; 3. la magnitud de distrito; 4. las fórmulas electorales y 5. el "umbral".

*Aparte* de estos elementos y de las variantes que se pueden agregar, existen otras variables institucionales, que si bien no son -usualmente- consideradas como pertenecientes a los SE, en todo caso cada vez esta más claro que suelen estar íntimamente vinculadas con ellos y que al combinarse afectan los efectos "propios" de los SE, revelando que éstos no sólo son una variable independiente (causa de otros fenómenos) sino también dependiente (sujetos a su vez a otras influencias causales). Ellas son las siguientes: 1. el *presidencialismo*, por la influencia que tiene la elección presidencial (más bien concentradora de votos en pocas alternativas) sobre las elecciones legislativas, "arrastrando" votos a favor de los partidos más grandes (únicos que tienen posibilidades de acceder a la Presidencia), lo que implica un incentivo a un menor número de partidos que en países parlamentarios, en particular si el Presidente es elegido por Pluralidad, si las elecciones de ambos tipos coinciden temporalmente y si esto último ocurre siempre (SC); 2. el control por el liderazgo nacional, de la selección de candidatos, es afectado por la mayor fuerza que en los países *federales* tienden a tener los liderazgos locales (SC); 3. el impacto del *bicameralismo* sobre la posibilidad de que existan mayorías del partido presidencial en el Congreso (más difícil con el bicameralismo) interactúa con la fórmula electoral usada para elegir Presidente, la magnitud, etc. (Jones); 4. el *tamaño de las Asambleas* (medido por número de miembros), variable generalmente descuidada (Rae) puede afectar la proporcionalidad, (Lijphart) es decir, la relación votos/ bancas por partido y un tamaño relativamente menor afecta a los partidos chicos (TS); 5. una desigual *distribución de bancas* entre las distintas circunscripciones en que suele dividirse un país, en relación al número de habitantes o de votantes (llamada "malapportionement" y que frecuentemente ocurre, a veces a propósito, caso típico y extremo en los senados), puede afectar la proporcionalidad (Lijphart, aunque éste encontró poca evidencia clara de ello en los casos de cámaras bajas o unicamerales que estudió); 6. la coincidencia

temporal de elecciones  
*para gobernador* tie  
des, (Cabrera 1996)  
los efectos de camb  
composición de las  
día no se pueden ar  
sin avisar que no s

### 2.1 LA SELECCIÓN

Bajo este rubro  
monopolio partida  
de seleccionar sus

(a) la opción a  
*presentar* candidat  
agrupadas como p  
*partidario* (sólo és  
datos pueden no s  
muchos países, po  
mos para evitar ca  
turas independien

El monopolio es de  
debe ser, precisam  
que ayuda a que s  
fruto de un proces  
y por ende en algu  
rio al derecho con  
decisión de una di  
ciudadanos afiliars  
ser candidato. A e  
carrera partidaria  
profesional, cientí  
acomodarse a las  
partidos. Aquí par  
fiere a las dirigenc  
y que afectaría la  
concretos. La discu  
quemático. El pun  
ralmente *no* son e  
de candidaturas in  
te- a tener en su s

(b) los modos  
menor a mayor par

los bases de datos son  
icanos y de las provin-

## lectorales.

e 1997, se toman  
las siguientes: 1.  
didaturas y votos;  
s y 5. el "umbral".

se pueden agregar,  
o son -usualmente-  
caso cada vez esta  
con ellos y que al  
elando que éstos no  
as fenómenos) sino  
rias causales). Ellas  
uencia que tiene la  
s en pocas alterna-  
votos a favor de los  
les de acceder a la  
número de partidos  
dente es elegido por  
temporalmente y si  
erazgo nacional, de  
erza que en los paí-  
C); 3. el impacto del  
ayorías del partido  
ralismo) interactúa  
e. la magnitud, etc.  
mero de miembros),  
ar la proporcionali-  
partido y un tamaño  
5. una desigual *dis-*  
nes en que suele di-  
o de votantes (llama-  
e, a veces a propósi-  
tar la proporcionali-  
clara de ello en los  
t; 6. la coincidencia

temporal de elecciones legislativas nacionales *con elecciones provinciales para gobernador* tiende también a concentrar votos en los partidos grandes, (Cabrera 1996); 7. la renovación *parcial* de las legislaturas modera los efectos de cambios en las preferencias ciudadanas (votos) sobre la composición de las legislaturas y afectando la proporcionalidad. Hoy en día no se pueden analizar los SE sin prestar atención -o por lo menos sin avisar que no se presta atención- a estos elementos.

### 2.1 LA SELECCIÓN DE LOS CANDIDATOS.

Bajo este rubro deben considerarse dos sub-temas: (a) si existe monopolio partidario de las candidaturas y (b) modos partidarios de seleccionar sus candidatos.

(a) la opción aquí es si los partidos son los únicos que pueden *presentar* candidatos o si también pueden hacerlo otras personas no agrupadas como partido. Hoy, en la Argentina existe *monopolio partidario* (sólo éstos pueden presentar candidatos, pero los candidatos pueden no ser afiliados del partido que los promueve). En muchos países, por el contrario, cumplidos ciertos requisitos mínimos para evitar candidaturas poco serias, se permiten las candidaturas independientes.

El monopolio es defendido alegando que una de las funciones de los partidos es y debe ser, precisamente, la selección de los aspirantes a cargos públicos, monopolio que ayuda a que sean -si elegidos- más previsibles en sus actos, pues han sido el fruto de un proceso de selección organizado, que atiende a la identidad partidaria y por ende en alguna medida a la ideológica. El monopolio es criticado por contrario al derecho constitucional de todo ciudadano de ser elegido sin depender de la decisión de una dirigencia partidaria. Suele contestarse que nada impide a los ciudadanos afiliarse y, dentro del partido de su preferencia, trabajar para llegar a ser candidato. A esto suele responderse que en los hechos no es tan simple (una carrera partidaria requiere tiempo y energía que personas desarrollando otra, profesional, científica, empresaria, etc. no disponen) y que el monopolio implica acomodarse a las directivas y preferencias de las dirigencias que controlan los partidos. Aquí parece estar, para algunos, el *quid* de la cuestión: el monopolio confiere a las dirigencias partidarias un poder real que algunos consideran excesivo y que afectaría la representación real de los puntos de vista de los ciudadanos concretos. La discusión puede seguir y lo anterior es simplemente un resumen esquemático. El punto es que donde existen las candidaturas independientes, generalmente *no* son exitosas. A esto se contesta señalando que la mera *posibilidad* de candidaturas independientes incentiva a los partidos -invisible pero realmente- a tener en su selección un poco más en cuenta las preferencias ciudadanas.

(b) los modos de selección partidaria pueden ser, en orden de menor a mayor participación ciudadana o descentralización decisoria

interna, los siguientes: decisión exclusiva del líder máximo del partido (en los hechos esto es -para un partido grande y para todos los cargos de un país- probablemente imposible, pero a veces se está cerca; por ejemplo, Eva Perón seleccionó personalmente a todas las candidatas peronistas a diputadas nacionales en la elección de 1951 (Molinelli 1994)); decisión de un grupo de dirigentes nacionales; de una convención nacional integrada por representantes elegidos por los afiliados; de convenciones *ídem* pero al nivel donde se presentarán los candidatos en cada distrito; decisión de afiliados a través de asambleas locales; *ídem* a través de elecciones directas internas (internas cerradas); *ídem* pero de afiliados y no afiliados, es decir, con participación de ciudadanos comunes pero no afiliados a otro partido (internas o primarias "semi-abiertas") e *ídem* de afiliados y ciudadanos comunes, incluso los afiliados a otro partido ("primarias abiertas" en cierto sentido). En los países europeos, en general, las internas directas cerradas *no* son la forma usual, sino que se usan métodos *más centralizados*. En nuestro país no hay investigaciones sistemáticas que aclaren cómo han sido y son elegidos los candidatos partidarios en los distintos partidos. En los hechos parece existir una mezcla muy grande de casi todas las alternativas señaladas, especialmente si (a) se tienen en cuenta todos los niveles de cargos (nacionales, provinciales, municipales) y ambas ramas (ejecutiva y legislativa), (b) se va para atrás en nuestra historia y (c) se computan todos los partidos. Aun partidos que suelen -hoy en día- utilizar las internas cerradas, a veces, con seguridad, no lo han hecho, siendo sus candidatos elegidos por convencionales (Alfonsín en 1983). Y, por cierto, más allá de las reglas formales, en los hechos las dirigencias partidarias suelen tener un peso decisivo (ley de hierro de la oligarquía de Michels).

En nuestro medio, la principal novedad en este tema han sido las propuestas de "*primarias abiertas*", expresión y experiencia que viene de EE.UU., único país donde se las usa para seleccionar candidatos a legisladores nacionales (para Presidente se utiliza una convención). Durante la segunda mitad del siglo pasado, los candidatos eran elegidos por convenciones estadales, criticadas porque daban mucho poder a las "oligarquías" partidarias que las controlaban, muy poco a los simpatizantes partidarios y ninguno a la ciudadanía en general. (Adviértase que en la Argentina, hacia la misma época, la convención fue -si la mayor participación ciudadana es un valor- un progreso, pues la alternativa usual era la decisión de unos pocos dirigentes.) De esa crítica surgió la idea de realizar elecciones internas para elegir candidatos ("primarias"). A primera vista, muchas de

éstas son similares a las elecciones cruciales: (i) *primarias abiertas* (que tiene el voto de los que desean votar en ellas) se registran en ellas los afiliados, demócratas y republicanos, demócratas y republicanos (partidos), sin que se registre el voto de los que no lo hacen; (ii) en las *primarias abiertas*, los afiliados a los partidos, sin que se registre el voto de los que no lo hacen. Teniendo en cuenta que existen distintos tipos de *primarias*, usada para elegir a los candidatos que puede votar en ellas el afiliado único-, pudiendo votar también el no afiliado que luego compite con los afiliados, los cuales cualquiera que sean las reglas de las *primarias* cerradas (todos los afiliados de ese partido) de esas elecciones se festejan bajo juramento para votar por ese partido, lo que es imposible de verificar.

Adviértase que en las elecciones internas de voto ciudadano no se registra el voto de los que no lo es y puede cambiarse según los Estados. En las *primarias* aproximadamente el 50% de los votos incluye a los que no están en las cerradas- la cantidad de votos es mucho más alta que en las internas de afiliados a los partidos (aunque los afiliados a los partidos son relativamente numerosos). Por cierto que los candidatos no son necesariamente aprobados, pero la medida aprecialmente se ha intentado pero rara vez se ha intentado en la *primaria* abierta. Cuando se intenta por lo dicho antes que en las internas de afiliados. Aquellos efectos de las elecciones internas, los datos no están abiertos a las dirigencias partidarias sobre su actuación.

máximo del partido  
todos los cargos de  
está cerca; por ejem-  
ndidatas peronistas  
1994)); decisión de  
nacional integra-  
convenciones *ídem*  
cada distrito; deci-  
a través de eleccio-  
o de afiliados y no  
comunes pero no aifi-  
iertas") e *ídem* de  
a otro partido ("pri-  
ropeos, en general,  
l, sino que se usan  
investigaciones sis-  
s candidatos parti-  
existir una mezcla  
s, especialmente si  
nacionales, provin-  
islativa), (b) se va  
s los partidos. Aun  
s cerradas, a veces,  
os elegidos por con-  
lá de las reglas for-  
n tener un peso de-

tema han sido las  
xperiencia que vie-  
eleccionar candida-  
utiliza una conven-  
do, los candidatos  
adas porque daban  
s controlaban, muy  
a ciudadanía en ge-  
isma época, la con-  
s un valor- un pro-  
de unos pocos diri-  
elecciones internas  
a vista, muchas de

éstas son similares a nuestras internas, sin embargo, hay dos diferen-  
cias cruciales: (i) en *EE.UU.* no existe realmente el concepto de *afi-  
liado* (que tiene carnet, paga una cuota, etc.), sino que todos los que  
desean votar en las elecciones generales (siendo el voto voluntario)  
se registran en el padrón y al hacerlo se autoidentifican como repu-  
blicanos, demócratas o independientes (incluyendo, a veces, terceros  
partidos), sin que los partidos puedan rechazar el registro o excluir-  
los luego; (ii) en general -hay variantes- *es muy fácil ser precandidato*  
*en las primarias*, pues basta estar registrado en relación al partido.  
Teniendo en cuenta estas diferencias, conviene precisar que allá  
existen distintos tipos de "primarias": *super-abiertas* (*blanket*  
*primaries*, usadas en tres Estados), en las cuales cualquier persona  
puede votar en las "internas" partidarias -simultáneas, en un acto  
único-, pudiendo votar por precandidatos de distintos partidos para  
que luego compitan por distintos cargos; *abiertas* (ocho Estados), en  
los cuales cualquier persona puede votar en la interna de un partido;  
*cerradas* (todos los demás), en las cuales pueden votar en las inter-  
nas de un partido sólo los registrados como meros simpatizantes (no  
afiliados) de ese partido o bien, en algunos Estados, quienes mani-  
fiestan bajo juramento que, por ejemplo, su intención de buena fe es  
votar por ese partido en la próxima elección general -sin crear una  
imposible de verificar obligación tal- o declaración similar.

Adviértase que incluso en las "cerradas", pueden presentarse como precandidatos -y  
votar- ciudadanos comunes, sin relación formal con el partido (la "registración" no  
lo es y puede cambiarse). Luego, debe recordarse que aproximadamente -esto va-  
ria según los Estados- un 40% de los registrados lo están como demócratas,  
aproximadamente un 30% como republicanos y el resto como independientes (in-  
cluyendo terceros partidos), lo que significa que en cualquier primaria dada -aun  
las cerradas- la cantidad de votantes comunes que pueden ser precandidatos y votar  
es mucho más alta que en nuestras internas (donde el 34% de los ciudadanos es-  
tán afiliados a *todos* los partidos, cifra abultada por falsas y dobles inscripcio-  
nes). Por cierto que no votan todos ni siquiera usualmente la mayoría de los ha-  
bilitados, pero la mera posibilidad de que lo hagan y el hecho de que aun así son  
relativamente muchos, permite que los efectos deseados se actualicen en una  
medida apreciable. En las más abiertas existe el peligro -ocasionalmente in-  
tentado pero raramente efectivizado- de que los simpatizantes de un partido voten  
en la primaria del partido opuesto para hacer elegir el candidato menos  
atractivo. Cuando a continuación hablemos de primarias abiertas incluiremos,  
por lo dicho antes, las llamadas "cerradas" ya que son mucho más abiertas que  
nuestras internas cerradas.

Aquellos efectos son que los ciudadanos influyen sobre quienes serán los candida-  
tos, las dirigencias partidarias tienen escasa influencia, los que quieren ser candi-  
datos no están obligados a congraciarse con aquéllas y no le deben su candidatura  
a las dirigencias partidarias sino a los votantes. Esto tiene consecuencias importan-  
tes sobre su actuación como legisladores: *no hay disciplina partidaria* porque las

dirigencias partidarias no tienen a su disposición un instrumento esencial para imponerla: el acceso a la boleta, la capacidad de rehusar la candidatura a los indisciplinados. Así, se generan representantes que se ven incentivados a prestar más atención a los deseos y puntos de vista (tanto sobre decisiones de interés general como local) de los votantes concretos, porque de éstos -más que de la dirigencia partidaria- dependen sus carreras políticas. La ausencia de disciplina afecta las chances de que un *Presidente o partido mayoritario lleve adelante una cierta política o programa legislativo, pero por el otro lado evita los "empates institucionales"* que en los sistemas presidenciales sin primarias a la norteamericana se pueden producir cuando hay "gobierno dividido", es decir, partidos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso.<sup>8</sup>

Siendo EE.UU. el único país donde se utilizan primarias abiertas y siendo que se usan circunscripciones uninominales, no está claro si aquellos efectos se darían de la misma manera en circunscripciones más grandes (con varios cargos a llenar, como aquí) y es plausible que la menor identificación que estas últimas implican lleve a menores efectos. Se alega que debilitan a los partidos; sin embargo, esto depende del criterio utilizado para considerar a un partido fuerte o débil (los partidos norteamericanos, en cierto sentido, son más fuertes que los de otros países, por ej., son de una (a) estabilidad y (b) exclusividad representativa muy alta ya que en ellos dos solamente se agota desde hace más de 100 años el sistema de partidos); sí, parece cierto que debilitan a las dirigencias partidarias. Comparadas con otros modos de darle a los ciudadanos mayor participación (ley de lemas o preferencia/panachage), resultan más atractivas, pues después de la primaria lo usual es que todos se unan detrás del ganador, único candidato partidario, mientras que en las otras alternativas la competencia entre candidatos de un mismo partido sigue hasta la elección general, lo que tiende a aumentar y solidificar el fraccionamiento interno. En los últimos años, algunos partidos argentinos, en algunos distritos, han experimentado con esta novedad, pero no se conoce un análisis sistemático de tales experiencias y efectos.<sup>9</sup>

## 2.2 FORMAS DE CANDIDATURAS Y DE VOTOS.

Bajo este título nos limitaremos a describir, brevemente, dos pares de alternativas: (1) candidaturas individuales vs. listas, y (2) voto ordinal vs. categórico.

<sup>8</sup> Adviértase que la falta de disciplina partidaria no es, en un sistema presidencialista, el serio problema que sería en un país parlamentario, pues en el primero los votantes son los que eligen directamente al Ejecutivo, quien normalmente no puede ser removido, mientras que en los segundos, es el Parlamento quien, lo hace y quien lo podrá remover. En estos últimos, la disciplina partidaria es necesaria para evitar un alto grado de inestabilidad política.

<sup>9</sup> Localmente, para una evaluación muy crítica de las primarias abiertas, ver Orlandi.

1. *Candidato*  
tante puede enfi  
cual figuran *to*  
dientes donde es  
o bien (b) una *vo*  
partido (o de un  
bres de candidat  
tido). En el prim  
varios candidato  
nombre o apreta  
una boleta o list  
*elementos mater*  
cuencias para lo q  
juicio de que pa  
cuenta o no su i  
vota a una lista,  
das. Cuando se v  
tos es el candida  
*lista es que es a*  
modo es usado e  
dos los países qu  
como Inglaterra,  
gentina<sup>11</sup>. La list  
a las dirigencias  
los (pero si man  
este debilitamien  
A su vez, la  
veces llamada "b  
en modo alguno  
datos de la lista  
que figuran). Es

<sup>10</sup> Cuando se utili  
*mún*, pero nada impide  
En realidad, también e  
en muchos casos ello s  
de *quién* -listas o CI- s

<sup>11</sup> Últimamente, e  
partido para elegir car  
esta expresión se refer  
tintos cargos -Presiden  
tes aun, hasta los años  
en días separados.



to esencial para im-  
dicatura a los indisci-  
os a prestar más aten-  
terés general como lo  
dirigencia partidaria  
ta las chances de que  
ítica o programa legis-  
e en los sistemas presi-  
cuando hay "gobierno  
y el Congreso.<sup>8</sup>

primarias abiertas y  
no esta claro si  
circunscripciones  
y es plausible que  
lleve a menores  
cargos, esto depen-  
fuerte o débil (los  
fuertes que los de  
clusividad repre-  
agota desde hace  
erto que debilitan  
modos de darle a  
s o preferencia/  
de la primaria lo  
o candidato parti-  
etencia entre can-  
n general, lo que  
terno. En los últi-  
stritos, han expe-  
álisis sistemático

brevemente, dos  
vs. listas, y (2)

ema presidencialista, el  
los votantes son los que  
removido, mientras que  
over. En estos últimos,  
bilidad política.

abiertas, ver Orlandi.

1. *Candidaturas individuales* (en adelante *C.I.*) vs. *listas*: el votante puede enfrentar en el cuarto oscuro (a) una boleta *común* en la cual figuran *todos* los candidatos de *todos* los partidos (e independientes donde es posible) en algun orden -alfabético, por sorteo, etc.- o bien (b) una *variedad* de boletas o listas *separadas*, cada una de un partido (o de un grupo *ad-hoc* de independientes) conteniendo nombres de candidatos (o, en ciertos países, sólo la identificación del partido). En el primer caso, el votante elige *de* una boleta común uno o varios candidatos (según el caso), sea haciendo una marca al lado del nombre o apretando un botón o similar. En el segundo caso, elegirá una boleta o lista de las varias. Sustancialmente, *cualquiera sean los elementos materiales involucrados* (que pueden cambiar sin consecuencias para lo que aquí importa) en un caso se vota por individuos (sin perjuicio de que para hacerlo así el votante tenga subjetivamente en cuenta o no su identificación partidaria), mientras que en el otro se vota a una lista, es decir, a un conjunto o grupo de personas vinculadas. Cuando se vota por individuos, la *unidad de cómputo* de los votos es el candidato, en el otro caso es la lista. *Lo característico de la lista es que es a ella a la que se adjudican las bancas*<sup>10</sup>. El primer modo es usado en Irlanda, Malta, Japón (y, en cierto sentido, en todos los países que usan circunscripciones uninominales -ver luego-, como Inglaterra, Francia, EE.UU); el último modo es el usual en Argentina<sup>11</sup>. La lista tiende a fortalecer a los partidos (quizá, más bien, a las dirigencias partidarias) mientras que las CI tienden a debilitarlos (pero si mantienen el monopolio partidario de las candidaturas, este debilitamiento es muy relativo).

A su vez, la "lista" puede ser *abierta* o *cerrada*. Lista cerrada (a veces llamada "bloqueada") es aquella que no puede ser modificada en modo alguno por el votante. Las bancas se adjudican a los candidatos de la lista (y si no pueden ser elegidos todos, en el orden en que figuran). Es la que se utiliza hoy en Argentina. La abierta es

<sup>10</sup> Cuando se utilizan Circunscripciones Uninominales, es usual que exista un *listado común*, pero nada impide que se usen distintas boletas, cada una con el nombre de un candidato. En realidad, también en el caso de listas, podría haber un listado común con todas ellas, pero en muchos casos ello sería muy engorroso; el punto no es la separación material sino a favor de *quién* -listas o CI- se *computan* los votos.

<sup>11</sup> Últimamente, en la Argentina, a la lista que contiene *varios* candidatos de un mismo partido para elegir cargos similares (por ej. diputados) se la llama "lista *sábana*", pero antes esta expresión se refería a la unión física de las diversas listas de un mismo partido para distintos cargos -Presidente, diputados nacionales, provinciales, etc.-, lo que no era común. Antes aun, hasta los años 40, las elecciones para niveles nacionales y provinciales se realizaban en días separados.

aquella en que el votante toma la decisión *inicial* de seleccionar una lista, pero luego puede introducir alguna modificación mediante marcas, etc. Dentro de la lista abierta, una primera manera es permitir que el votante tache el nombre de un candidato de la lista (*tacha* o *borratina*) o, segunda, modifique el orden en que los candidatos están ubicados, de modo que por ejemplo, el que está en quinto lugar pase a ser primero o tercero. Esta alternativa se llama "*preferencia*" y las modificaciones usualmente están limitadas en número. En la tercera alternativa, llamada "*panachage*", puede, además, tachar algún/os nombre/s de la lista y poner en su lugar el/los nombre/s de otro/s candidato/s de *otra/s* lista/s. La preferencia existe en varios países, por ejemplo -hasta 1993- en Italia y el *panachage* existió en Argentina desde 1912 hasta la década del 40.

La lista cerrada fortalece a los partidos -o dirigencias- (TS,SC) mientras que la preferencia confiere *más poder al votante* y el *panachage* más aun, aunque tienden a debilitar a los partidos. Según Sartori (1994) el voto de preferencia en la Italia de 1948-92, fomentó un clientelismo excesivo y hasta el poder del Partido Comunista primero, y de la mafia en el Sur después: hace unos años, redujeron allá las preferencias posibles a una sola y, finalmente, la eliminaron. No siempre el uso efectivo de estas variantes por los votantes es grande pero justamente cuando es bajo (y no existen porcentajes de uso mínimo, por debajo de los cuales ningún cambio se computa) facilita maniobras como organizar tachaduras contra un candidato del propio partido porque es competidor interno, para evitar su elección. En la Argentina, hay experiencias de ello en la Provincia de Buenos Aires (Mustapic), si bien la experiencia en la Capital fue más positiva, permitiendo, objetivamente, la elección de buenos candidatos de partidos minoritarios (Vanossi). En Tierra del Fuego la experiencia reciente no ha sido tan buena, pues los candidatos más conocidos han sufrido más las tachas que los ilustres desconocidos (Ferreira Rubio y Goretti). En otros países -y en el nuestro- algunos partidos condicionaban la inclusión en la lista a la entrega previa de una renuncia en blanco a cualquier cargo obtenido por la preferencia, con lo que se logra la prevalencia de la voluntad de la dirigencia partidaria y no del votante. La lista abierta puede ayudar a impedir la división de los partidos pero al costo de *fomentar la competencia entre los candidatos de un mismo partido hasta el día de la elección general, inclusive*, afectando permanentemente su cohesión y promoviendo el faccionalismo.

2. *Voto ordinal vs. categórico*: Rae llama ordinal al voto si el votante puede ordenar los candidatos o partidos al votar, es decir que, priorizando sus preferencias, el votante puede expresar que si su primera preferencia X no puede ser elegido, entonces H es preferible a Y (ej. voto único transferible). El voto categórico es el que sólo puede expresar una decisión a favor de un candidato o de una lista. Con el voto categórico resulta incentivado el llamado voto "estratégico", "sofisticado" o "no-sincero", a favor del "mal menor". El voto ordinal da más información sobre lo que quieren los votantes, es más representativo de sus preferencias y desalienta al voto estratégico. Por otro lado, es más

complicado que do. La frontera *de aprobación* está cado para ningún cos, el votante vot es el candidato o los votantes, *prob gico*" y ayuda a el la proliferación d

## 2.3 LA MAGNITU

La magnitud que varios antes de Rae comenzo para seguir cien entiende la unió Esta unidad es o plo, hubo hasta duados de Oxfor para la población *número de carga* riar entre 1 y el esta base se dist nes de diputado

(a) *Circunsc* elige un solo dip datos y votar po a 1. Este es el s ses, tales como 1904, 1951 y 199 via división del den ser todas u dencial directa, magnitud es igr alguna (y que a aparte llamada

<sup>12</sup> Entiendo que

<sup>13</sup> Después de se introdujo parcia minales hasta 1948.

complicado que el categórico, que por eso es probablemente más usado. La frontera entre uno y otro tipo no siempre es clara y el llamado *voto de aprobación* está en algún lugar intermedio. En este método, aún no aplicado para ningún cargo relevante pero recomendado por algunos académicos, el votante vota a *todos* los candidatos (o partidos) que desee. El ganador es el candidato o partido con más votos. Este método ofrece más opciones a los votantes, probablemente previene las peores formas de voto "estratégico" y ayuda a elegir al candidato más fuerte, pero es posible que tienda a la proliferación de partidos (Blais).

### 2.3 LA MAGNITUD.

La magnitud de los distritos o circunscripciones es una variable que varios antes habían advertido era importante pero recién a partir de Rae comenzó a verificarse que era así<sup>12</sup>. Por distrito (en adelante, para seguir cierta terminología local, se utiliza "circunscripción") se entiende la unidad *dentro de la cual los votos se traducen en cargos*. Esta unidad es casi siempre geográfica, pero en Inglaterra, por ejemplo, hubo hasta 1948 circunscripciones "universitarias" (para los graduados de Oxford y Cambridge) y en Nueva Zelanda hay exclusivas para la población maorí. La magnitud de las circunscripciones es el *número de cargos que en esa unidad se eligen*. La magnitud puede variar entre 1 y el número total de cargos a elegir en una elección. Sobre esta base se distingue entre (utilizando, para los ejemplos, las elecciones de diputados nacionales, salvo aclaración expresa):

(a) Circunscripciones *uninominales* (CU en adelante), donde se elige un solo diputado. Los votantes deben optar entre varios candidatos y votar por uno solo. Uno solo es elegido. La magnitud es igual a 1. Este es el sistema tradicional y aún practicado en muchos países, tales como EE.UU., Francia y Gran Bretaña<sup>13</sup>. Aquí, se usó en 1904, 1951 y 1954. La elección de diputados siempre implica una previa división del país en varias circunscripciones (que, a su vez, pueden ser todas uninominales o no). En el caso de una elección presidencial directa, hay una sola circunscripción, uninominal, pues la magnitud es igual a 1, que comprende todo el territorio sin división alguna (y que a veces, en lugar de CU, es considerada una categoría aparte llamada Circunscripción "única").

<sup>12</sup> Entiendo que Corbacho fue el que primero destacó el tema en la Argentina.

<sup>13</sup> Después de 1430, las circunscripciones en Gran Bretaña eran binominales, la CU se introdujo parcialmente en 1707, se generalizaron en 1885, pero hubo algunas binominales hasta 1948.

(b) Circunscripciones *plurinominales* (*CPluri* en adelante), donde se elige más de un diputado, dos o más, número (magnitud) que puede variar de dos a cientos. Este modo se usa en muchos países, entre ellos la Argentina. Puede haber circunscripciones *binominales* (magnitud igual a 2), *trinominales*, *pentanominales*, etc. También, puede darse en un extremo, una sola circunscripción *plurinominal*, cuya magnitud sea igual al número total de miembros de la Asamblea, como ocurre en los Países Bajos e Israel, donde el votante se enfrenta a "listas" partidarias en las cuales ni siquiera hay lugar para colocar los nombres de los ciento y pico candidatos (este último caso también se denomina Circunscripción "*única*", pues no hay división del territorio en varias circunscripciones).

En algunos países (en general esto pasa donde se usan CU) todas las circunscripciones son iguales en cuanto tienen la misma magnitud, como hoy en EE.UU., Francia y Gran Bretaña. Pero hay países con circunscripciones de magnitud muy diversa, siendo Argentina precisamente uno de ellos, con 16 de magnitud 2/3 (las provincias chicas que tienen 5 diputados elegidos por mitades -o casi- cada dos años), intermedias y otras bastante más grandes, por ej. de magnitud 12/13 (Capital cada dos años elige 12 ó 13 diputados) y de 35 (Provincia de Buenos Aires). Además, estas dos circunscripciones de mayor magnitud en la Argentina son altas en términos comparativos<sup>14</sup>.

Estas alternativas implican, desde el principio, una consecuencia: las CU sólo son compatibles con las fórmulas electorales más adelante llamadas mayoritarias y excluyen la posibilidad de aplicar -a ese nivel al menos- la RP o el voto limitado (Ley Sáenz Peña) y otros métodos que requieren más de una banca a repartir.

Se alega que las CU originan una relación más estrecha entre representantes y representados, por cuanto es más fácil conocer y evaluar a los candidatos y observar luego qué hace el representante en la Asamblea, que con las plurinominales, donde se eligen a varios representantes, a veces -como en las circunscripciones grandes de la Argentina- decenas de ellos. Esto, a su vez, implicaría un incentivo para que el representante tenga más en cuenta los puntos de vistas de los votantes, menos los del partido y, por ende, a una menor disciplina partidaria. Sin embargo, la observación demuestra que hay países donde aquella relación estrecha no se da, habiendo alta disciplina partidaria (Gran Bretaña, Francia), a pesar de usarse CU. En EE.UU., realmente no hay disciplina partidaria, lo que evidencia

<sup>14</sup> En casos de magnitud diversa y para análisis a nivel nacional de los efectos de la magnitud, se usa el promedio aritmético resultante de dividir el número total de bancas en la legislatura por el número de C; pero cuando hay elementos tales como umbrales, miembros adicionales o más de un nivel, deben introducirse ciertos ajustes y llegar a lo que se llama "magnitud efectiva" (TS).

que la variable  
las primarias  
incentivan a lo  
tes, mientras q  
(y en el resto d  
CU, los repres  
del bloque y/o

Un serio pro  
es decir, la confi  
de forma que ber  
acumulando los v  
do superioridad p  
ne de un gober  
quien, en 1812,  
salamandra (en  
saba e inutilizab  
hasta el día de h  
da por los demó  
"un rompecabeza  
material del dis  
arte moderno". E  
la década del  
peronismo y en  
experiencia se r  
no alientan el op  
efectos, aun cua  
Este problema  
cuanto se aumen  
ciones trinomina  
es posible un ge

El art.45 de la  
tamente por el  
tos electorales  
CU serian incor  
las provincias  
alegaron para

<sup>15</sup> Que yo sepa  
la UCR se debió a l  
mandering tiene sus  
pósito y abiertamente  
("gerrymandering po

adelante), don-  
(magnitud) que  
a muchos países,  
nes binominales  
s, etc. También,  
En plurinominal,  
ros de la Asam-  
de el votante se  
quiera hay lugar  
atos (este último  
ues no hay divi-

e usan CU) todas  
la misma magni-  
Pero hay países  
iendo Argentina  
3 (las provincias  
-o casi- cada dos  
r ej. de magnitud  
y de 35 (Provin-  
ciones de mayor  
comparativos<sup>14</sup>.

una consecuencia:  
ales más adelante  
plicar -a ese nivel  
y otros métodos

entre representantes y  
los candidatos y obser-  
en las plurinominales,  
las circunscripciones  
aplicaría un incentivo  
de vistas de los votan-  
a partidaria. Sin em-  
la relación estrecha  
(Francia), a pesar de  
aria, lo que evidencia

mal de los efectos de la  
número total de bancas en  
como umbrales, miem-  
y llegar a lo que se lla-

que la variable operativa es otra -o, al menos, es otra en combinación con las CU: las primarias norteamericanas, que son las que evitan la disciplina partidaria e incentivan a los representantes a reflejar mejor los puntos de vista de los votantes, mientras que el control partidario de las candidaturas en los otros dos países (y en el resto del mundo, en distintos grados y estilos) explica que, a pesar de las CU, los representantes se vean obligados a seguir más bien los puntos de vista del bloque y/o del partido "externo" a la Asamblea ("nuevo mandato imperativo").

Un serio problema que tienen las CU es el llamado "gerrymandering", es decir, la configuración abusiva de los límites de las circunscripciones, de forma que beneficie a un/os partido/s y perjudique a otro/s, en general acumulando los votos presuntamente adversarios en unas pocas y logrando superioridad para el propio partido en todas las demás. El nombre viene de un gobernador de Massachussets -Gerry, luego Vicepresidente- quien, en 1812, hizo dibujar una circunscripción en Boston en forma de salamandra (en inglés, *salamander*), que uniendo áreas alejadas, desperdiciaba e inutilizaba los votos del partido contrario. Esta práctica persiste hasta el día de hoy. Hace pocos años la legislatura californiana, controlada por los demócratas, aprobó una configuración que luego fue llamada "un rompecabezas diseñado por un internado en el manicomio". El autor material del diseño, cuestionado, contestó que era su "contribución al arte moderno". En Argentina hubo una experiencia negativa cuando en la década del '50 se diseñaron CU distorsionadas en beneficio del peronismo y en desmedro de la oposición<sup>15</sup>. Aquí, existe temor a que tal experiencia se repita y los comentarios de los especialistas extranjeros no alientan el optimismo sobre la posibilidad de acordar un sistema sin efectos, aun cuando el tema lo deciden comisiones neutrales (Johnston). Este problema desaparece o disminuye rápida y sustancialmente en cuanto se aumenta la magnitud y, desde esta perspectiva, circunscripciones trinominales serían preferibles a las binominales pues con éstas es posible un gerrymandering bipartidista (TS).

El art.45 de la constitución argentina dice que los diputados son "elegidos directamente por el pueblo de las provincias y...que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado", sobre la base de la que se ha sostenido que las CU serian inconstitucionales y que solo CPLuri territorialmente coincidentes con las provincias (y ciudad de Bs.As.) lo serían. Ésta fue una de las razones que se alegaron para concluir con la experiencia de 1904. Más allá de que no se conocen

<sup>15</sup> Que yo sepa nadie nunca analizó en qué medida la desproporcionalidad en perjuicio de la UCR se debió a las CU y en qué medida al gerrymandering. Por cierto que el gerrymandering tiene sus defensores (ver Mackenzie) y hace unos años se comenzó a usar a propósito y abiertamente en EE.UU. para mejorar la representación de los afroamericanos ("gerrymandering positivo").

fallos de la Corte Suprema de Justicia con tal interpretación y de que se volvieron a aplicar en 1951/54, parece razonable concluir que lo que la cláusula constitucional está definiendo es que la distribución de bancas debe hacerse por provincias, sin que sea un problema que, dentro de ellas, eventualmente, se creen CU.

## 2.4 LA FÓRMULA ELECTORAL.

Esta variable resuelve, en el marco ofrecido por la anterior -circunscripciones de distinto tipo y dentro de las cuales se traducen los votos en cargos- cómo se efectúa la traducción. Existen varias alternativas, usualmente agrupadas en (a) fórmulas mayoritarias (b) fórmula de RP y (c) otras a veces llamadas genéricamente "semiproporcionales".

(a) Fórmulas "mayoritarias": dentro de esta categoría se pueden distinguir las siguientes, en orden de grado de exigencia para "ganar" o ser elegido. Conviene advertir aquí que la expresión "mayoritaria" para englobar todas estas variantes puede inducir a confusión, desde que en cierto sentido sólo las dos primeras requieren una "mayoría" en el sentido de más votos que todos los demás sumados.

1. *Mayoría ("absoluta")*: para ganar se requiere *más de la mitad* de los votos (usualmente de los válidos y positivos). Este requisito se cumple por medio de dos mecanismos posibles; el usual es la llamada "doble vuelta" o "ballotage" -es decir que, si en una primera elección ningún partido o candidato obtiene más del 50% de los votos, debe realizarse una segunda elección (usualmente una o dos semanas después)- en la cual *dos y sólo dos* partidos o candidatos -los que obtuvieron más votos en la primera elección- pueden participar (hipotéticamente se podrían usar más de dos vueltas permitiendo que todos concurren a la segunda menos el que obtuvo menos votos en la primera y así sucesivamente hasta llegar a una última con sólo dos competidores. Se conocen casos reales de tres vueltas). De esta manera, se asegura que el ganador obtendrá más del 50% de los votos, lo que se estima ayuda a su legitimidad y tiende a reducir las chances de partidos extremistas o antisistema. Este método se utiliza más bien en elecciones presidenciales (Francia, Portugal, Austria) y es menos común en elecciones legislativas. "Ganar" significa, en esta variante como en todas las fórmulas mayoritarias que siguen (salvo Pluralidad cuando hay varias bancas en juego y se usa CI), que el ganador gana *todo* (cargos, bancas) lo que está en juego.

2. *Voto alternativo*. Éste es el otro mecanismo posible para obtener el requisito de la mayoría (absoluta). Los votantes ordenan según sus preferencias a los partidos o candidatos que aparecen en una boleta común. Si un partido/candidato recibe más de la mitad de

las primeras preferencias el partido/candidato gana la cuenta y las siguientes como correspondiente. La distribución puede sumarse y se elimina al primer partido con las primeras preferencias tenidas y así sucesivamente hasta que se use el método usado en las elecciones.

3. *Mayoría (relativa)*. La mencionada anterior requiere concurrir *más de dos tercios* de los votos en la segunda elección o en el tercer método: en la primera elección basta la mayoría simple pero no que éstos sumados utilicen para elegir. Si sólo pasan a la segunda la prevista para la segunda si las dos fórmulas sólo ellas concurren y se tirse en una fórmula.

4. *Pluralidad*. Se requiere una doble vuelta pero es suficiente con que gane la mayoría absoluta o un mínimo de votos. Por ejemplo, la elección para ganar en primer lugar desde 1994 (se gana pero en este último nos 10 puntos por "regla de doble vuelta").

5. *Pluralidad (proporcional)*. El mero que pasa el umbral que los demás i porcentajes, dife

<sup>16</sup> Gana en la primera lectura los votos del segundo y el primero y el mismo 50% en la primera lectura, lo fe

de que se volvieron  
cláusula constitucio-  
nerse por provincias,  
se creen CU.

or la anterior -  
uales se tradu-  
ión. Existen va-  
culas mayorita-  
genéricamente

gría se pueden  
gencia para "ga-  
presión "mayori-  
ucir a confusión,  
ueren una "ma-  
s sumados.

más de la mitad  
Este requisito  
usual es la lla-  
en una primera  
50% de los vo-  
te una o dos se-  
e candidatos -los  
ueden participar  
tas permitiendo  
ivo menos votos  
a última con sólo  
rueltas). De esta  
el 50% de los vo-  
de a reducir las  
e método se uti-  
a. Portugal, Aus-  
Ganar" significa,  
critarias que si-  
n juego y se usa  
e está en juego.

posible para ob-  
antes ordenan se-  
que aparecen en  
ás de la mitad de

las primeras preferencias, "gana", y es elegido. Si no es así, entonces el partido/candidato con menos primeras preferencias es eliminado de la cuenta y las segundas preferencias de sus votantes son distribuidas como corresponda entre los demás partidos/candidatos. De esta distribución puede surgir un ganador con más del 50% de votos. Si no es así, se elimina al partido/candidato (de los que quedaron) que tiene menos primeras preferencias y se distribuyen sus segundas preferencias obtenidas y así sucesivamente hasta que haya un ganador. Este método es usado en las elecciones para la cámara baja de Australia.

3. *Mayoría/Pluralidad* se refiere a una doble vuelta similar a la mencionada antes pero a cuya eventual segunda vuelta pueden concurrir *más de dos* partidos/candidatos. En este caso, gana en la segunda elección quien obtiene más votos pero es mecánica y legalmente posible que no obtenga el 50% de los votos. De ahí, el nombre del método: en la primera vuelta hace falta mayoría absoluta y en la segunda basta la "pluralidad", es decir, más votos que los demás pero no que éstos sumados sino individualmente considerados. Se suele utilizar para elecciones legislativas, por ej. en Francia hoy (pero allí solo pasan a la 2a. vuelta quienes superen el 12,5% de los votos) y fue la prevista para la elección presidencial de 1973 en Argentina (pero si las dos fórmulas más votadas acumulaban dos tercios de los votos sólo ellas concurrían a la segunda vuelta, de modo que podía convertirse en una fórmula de mayoría absoluta)

4. *Pluralidad con base mínima* se refiere también a una posible doble vuelta pero en la cual, para ganar en la primera elección, no hace falta la mayoría absoluta de votos aunque sí obtener un cierto porcentaje mínimo de votos y/o una cierta diferencia porcentual con el segundo. Por ejemplo, la elección presidencial en Costa Rica (40% es necesario/basta para ganar en primera vuelta), la elección presidencial en nuestro país desde 1994 (se gana en primera vuelta con el 45% de votos o con el 40% pero en este último caso además debe existir una diferencia de al menos 10 puntos porcentuales entre el primero y el segundo) y la llamada "regla de doble componente" sugerida por TS<sup>16</sup>.

5. *Pluralidad* (a veces llamada mayoría "relativa" o "simple" o "primero que pasa el poste"): gana quien simplemente obtiene más votos que los demás *individualmente* considerados, independientemente de porcentajes, diferencias, etc. Éste es el método más tradicional y sigue

<sup>16</sup> Gana en la primera vuelta el partido con Pluralidad, siempre que la diferencia entre los votos del segundo y el 50% de todos los votos sea más que el doble de la diferencia entre el primero y el mismo 50%. En caso contrario, hay segunda vuelta. (Si usted entendió esto en la primera lectura, lo felicito, nadie lo logra.)

siendo el utilizado para elecciones legislativas en EE.UU., Gran Bretaña, en muchos países bajo la influencia anglosajona y en algunas elecciones presidenciales de América Latina.

Todas estas fórmulas pueden, teóricamente, combinarse con CU o con CPluri. Sin embargo, (a) utilizar el voto alternativo en estas últimas es muy complicado si se vota por candidatos y no por partidos y en los hechos no hay, hoy, casos reales; (b) en general, la Pluralidad se combina con las CU, pero (c) ha habido y hay también casos de combinación con C Pluri (llamada "lista completa"), por ejemplo electores presidenciales en EEUU, en Argentina elecciones legislativas y de electores presidenciales hasta 1912 -salvo 1904- y de electores presidenciales en 1937 y 1946.

Por ahora puede señalarse que todas las fórmulas mayoritarias: 1) producen traducciones desproporcionales; 2) dificultan que partidos chicos obtengan cargos (salvo que sus votantes estén concentrados territorialmente), por cuanto se necesitan muchos votos para ganar y muchos votantes no quieren perder el voto votando a aquéllos, lo que tiende a favorecer a los partidos grandes; 3) *ergo*, desalientan el multipartidismo (Lijphart); 4) la doble vuelta en cualquier versión permite al votante una doble reflexión y reorientación de sus preferencias; 5) de interés especial para argentinos, hay coincidencia en que cuando la Pluralidad se combina con C Pluri de magnitud más bien alta (como ocurrió aquí en parte hasta 1912), se refuerza la desproporcionalidad (Lijphart), lo que puede contribuir a explicar la fuerte insatisfacción que la situación generaba. Precisamente, cuando se experimentó en 1904 con la CU, manteniendo la Pluralidad, hasta el pequeño partido Socialista logró ingresar a A.Palacios, lo que coincide con otra afirmación; 6) si se usa Pluralidad, las CU tienden a *limitar* la desproporcionalidad (Lijphart). Una de las razones para generalizar aquí las CU en 1903 fue, justamente, mejorar la representación minoritaria.

En el marco de elecciones *presidenciales*, 1) la Pluralidad es criticada pues permite que sean elegidos Presidente candidatos con relativamente escasos porcentajes de votos (el espectro típico es el caso de Allende en Chile con poco más del 30%) por lo cual se recomienda la doble vuelta; 2) pero, especialmente cuando la doble vuelta es *solamente* presidencial, es un paso hacia el multipartidismo legislativo por cuanto la doble vuelta alienta la presentación (en la 1a.) de partidos más chicos que con la Pluralidad, con lo que se logran Presidentes mayoritarios pero con desproporcionalmente escaso apoyo en la legislatura, (pues en la primera vuelta los votos, tanto presidenciales como legislativos, se han distribuido entre varios partidos, mientras que en la segunda hay concentración sólo de votos presidenciales) lo que también genera problemas de gobernabilidad (y aquí los espectros son Collor y Fujimori, con apenas 20/30% de bancas); 3) la doble vuelta es

usada a veces p  
por los que deci

De las fórmulas  
da por la gran  
permitiendo a  
1974 los libera  
mientras que e  
1979 el partido  
ocurrió en la C  
1981. Ejemplo  
Pero también  
rismo obtuvo  
logró la mayor  
precio que vale  
efectos benéfico  
lidad (pero est  
incitativa los a  
en lugar de act  
nerar políticas  
ven como posi  
denciales), don  
principal funci  
esta tarea en  
grar mayoría a  
do la necesidad  
ser inestables,  
parálisis gube  
los países *pres*  
no" es constitu  
sión sigue ten  
aquí como cap  
mente conveni  
te dispone de r  
grama de gobi  
dificultado. (E  
es menos fácil

(b) *La Repre*  
varios métodos  
proporcionalida  
cualquier indivi

<sup>17</sup> Hace pocos añ  
y a Manzano, entonc  
vuelta para la elecció  
Alfonsín y la inmedia  
piso alto de votos- la l  
legisladores- era *des*  
elección presidencial,



usada a veces para reducir las chances de que partidos mal vistos por los que deciden sobre el SE ganen la Presidencia<sup>17</sup>.

De las fórmulas llamadas mayoritarias, la Pluralidad es quizá la más criticada por la gran desproporcionalidad a que da lugar a nivel de circunscripción y permitiendo a nivel nacional resultados llamativos como que en Gran Bretaña 1974 los liberales obtuvieron 18,3% de los votos pero sólo 2% de las bancas mientras que el P.Laborista 39% de votos y 50,5% de las bancas. En Canadá 1979 el partido 2º en votos obtuvo más bancas que el primero, lo que también ocurrió en la Gran Bretaña en 1951 y 1974 y en Nueva Zelandia en 1978 y 1981. Ejemplos de este tipo, o peores, abundan donde se usa la Pluralidad. Pero también con el voto alternativo: por ejemplo en Australia 1954 el laborismo obtuvo más del 50% de las primeras preferencias pero el otro partido logró la mayoría de las bancas. A su vez, los defensores señalan que éste es un precio que vale la pena pagar pues tiende al bipartidismo, al que se adjudican efectos benéficos tales como aumento de la moderación y por ende de la estabilidad (pero esto es así solo si el bipartidismo es centrípeto). Se agrega que incentiva los acuerdos entre los *votes* dentro de una misma oferta partidaria en lugar de acuerdos entre *dirigencias* de distintos partidos y que tiende a generar políticas públicas más pragmáticas y menos ideológicas, lo que muchos ven como positivo. Además, para los sistemas parlamentarios (y semipresidenciales), donde la formación (y/o mantenimiento/remoción) del gobierno es la principal función de los parlamentos, se destaca que la Pluralidad favorece esta tarea en cuanto tiende a "manufacturar" mayorías parlamentarias (lograr mayoría absoluta de bancas sin la mayoría absoluta de los votos), evitando la necesidad de coaliciones para formar gobierno, coaliciones que pueden ser inestables, lo que redundaría en inestabilidad política y a veces en cierta parálisis gubernativa, siendo Italia pre-1993 el clásico ejemplo negativo. En los países *presidenciales*, este último problema no existe, en cuanto el "gobierno" es constituido separadamente por elección popular. Sin embargo, la discusión sigue teniendo relevancia para el tema de la gobernabilidad (entendida aquí como capacidad de decidir e implementar políticas públicas presuntamente convenientes) ya que -de haber disciplina partidaria- (a) si el Presidente dispone de mayoría congresional, podrá llevar a cabo más fácilmente un programa de gobierno pero (b) si no es así, cualquier plan de gobierno se verá muy dificultado. (En caso de ausencia de tal disciplina, la aprobación congresional es menos fácil que en (a), pero no tan difícil como en (b))

(b) *La Representación Proporcional*. Bajo este nombre se ubican varios métodos cuya característica común es que tratan de lograr la proporcionalidad entre votos y bancas, permitiendo ganar bancas a cualquier individuo o partido que logre cierto número de votos, aunque

<sup>17</sup> Hace pocos años, el autor de este capítulo acompañó a Sartori en sus visitas a Alfonsín y a Manzano, entonces Ministro del Interior. Frente a la recomendación sartoriana de la doble vuelta para la elección de todos los cargos, fue clara la diferencia entre la positiva respuesta de Alfonsín y la inmediata, negativa de Manzano. Para los justicialistas -tradicionalmente con un piso alto de votos- la Pluralidad era obviamente favorable y cualquier doble vuelta -y la RP para legisladores- era desfavorable. Al revés para los otros. La pluralidad con base mínima para la elección presidencial, establecida en la constitución de 1994, es una clara transacción.

sea menor a la pluralidad. La idea es que el cuerpo a constituir ("cuerpo", pues podría tratarse de elegir un ejecutivo colegiado, pero para simplificar se asumirá una asamblea) sea como un "espejo" de las preferencias de los votantes ("la copia ha de tener siempre las mismas proporciones que el original" en la famosa formulación de Mirabeu en 1789). No todos lo consiguen en la misma medida y la garantía de proporcionalidad total es imposible de obtener, pues siempre puede haber -y en los hechos suele haber- ofertas partidarias (aquí nuevamente, podrían ser ofertas de "independientes", pero para simplificar se asume así) que no logren representación. En esto, pueden incidir variables como el tamaño de la asamblea, la magnitud, la distribución de bancas entre las circunscripciones, el umbral, etc: a nivel de *circunscripción*, *ceteris paribus*, *cuanto mayor es la magnitud, menor la cantidad de votos "perdidos"* (Sartori 1994) y se tiende en general a una *mayor proporcionalidad* (relación votos/bancas entre los distintos partidos) (TS)<sup>18</sup>, aunque la relación no es lineal sino curvilínea, es decir la tasa de aumento de la proporcionalidad tiende a reducirse (Rae). A nivel de *circunscripción*, una baja magnitud afecta a los partidos pequeños nacionales pero no tanto a los partidos locales (TS). Hay, incluso, una paradoja eventual: con una RP pura de extrema proporcionalidad hipotética, se alentaría la presentación de más ofertas partidarias (más que con otras menos puras) y, en consecuencia, la dispersión de votos entre ellas, con lo que podrían resultar *más* votos perdidos que en una RP algo menos pura.

Un propósito más específico de la RP era aumentar las chances de que minorías obtuvieran representación. No fue casual que los primeros pasos concretos en esa dirección se dieran en países étnicamente heterogéneos. Sin embargo, luego de la Primera Guerra Mundial, el objetivo pasó a ser la protección frente al socialismo (Lipset-Rokkan), intención esta última -entre otras- también perceptible en la introducción de la RP en Argentina, para reducir las chances de mayorías legislativas del justicialismo.

Básicamente, hay *dos* subtipos de RP: (a) el *voto único transferible* (en adelante VUT, en inglés STV) y (b) la *RP de "lista"*.

(a) el VUT es un tipo de RP en que se vota por *CI*. Es importante tener en cuenta que cuando autores anglosajones hablan de RP, usualmente están hablando de VUT y no de lo que nosotros estamos acostumbrados

<sup>18</sup> Es crucial advertir que la proporcionalidad (relación entre votos obtenidos por los partidos y bancas ídem) a nivel de un distrito o *circunscripción* no es lo mismo que la proporcionalidad de un SE a nivel *nacional*. A nivel nacional hay elementos extra-SE que también pueden afectarla: la distribución de bancas entre distintas circunscripciones, la distribución geográfica de los votos, el tamaño de la asamblea, etc. Para la Cámara de Representantes en EE.UU. hay *baja proporcionalidad a nivel de circunscripción, pero es alta a nivel nacional*. Esta distinción no existe en países como Holanda e Israel, porque no dividen el país en distintas circunscripciones.

a pensar cuando se o más bien local, ni sido. Ésta era, básicamente, cómo los votantes pueden indicar sus preferencias comunes, escribiendo 1,2,3,etc. (hasta el número de candidatos). Este método sólo es aplicable en un listado de candidatos

El escrutinio se basa en el número de votos y el número de candidatos (el método Hare). En los casos de RP pura se llama Droop, y así obtenido se lo reparte entre los candidatos que agregan 1. En una RP pura se agregan las primeras preferencias de los votantes o más que el cociente de los elegidos y que han sido elegidos. Luego, las segundas preferencias de los ya elegidos se agregan a los que no lo han sido, de lo que se calcula el cociente y son elegidos los candidatos disponibles. Si de algún modo se agregan los votos de los candidatos elegidos/s el candidato con las más preferencias son transferidos a los candidatos con proporcionalidad pero ent

Si bien es de escrutinio único, el VUT (a) permite expresar las preferencias de los votantes de un modo atractivo el voto llámase "voto único" y los votantes tanto por partido como por candidatos un grado de preferencia por los dirigentes partidarios. En el caso de los candidatos, tal como

(b) la RP de lista es un método de escrutinio que puede clasificarse como un método de divisor (o de más de un divisor) ya que el cálculo no termina cuando se divide el resto que debe atribuirse a los candidatos que no han alcanzado los votos de divisor logran

constituir ("cuerpo electo", pero para el "cuerpo" de las preferencias de las mismas provincias (Mirabeau en 1789) la proporcionalidad puede haber -y en algunos casos, podrían haberse asumido así que los votos de las bancas entre las circunscripciones, ceteris paribus, de votos "per cápita" por proporcionalidad (TS)<sup>15</sup>, aunque la proporcionalidad de la circunscripción, proporcionalidad pero no proporcionalidad eventual: la proporcionalidad se alentaría la proporcionalidad menos pura, con lo que proporcionalidad pura.

Es de que minorías concretas en esa proporcionalidad, luego de la proporcionalidad frente al socialismo proporcionalidad perceptible en la proporcionalidad de mayorías legislativas.

proporcionalidad transferible

Es importante tener en cuenta que el voto RP, usualmente proporcionalidad acostumbrados

proporcionalidad por los partidos proporcionalidad la proporcionalidad de proporcionalidad también pueden afectarla: proporcionalidad geográfica de los votos, proporcionalidad U. hay baja proporcionalidad proporcionalidad proporcionalidad no existe en proporcionalidad proporcionalidad proporcionalidad.

a pensar cuando se dice RP (RP de lista). Si es un texto para consumo más bien local, ni siquiera aclaran el punto, pues se da por sobreentendido. Ésta era, básicamente, la RP que proponía Stuart Mill. Los votantes pueden indicar sus preferencias por los candidatos en una boleta común, escribiendo o marcando al lado de su nombre los números 1,2,3,etc. (hasta el número de bancas a elegir en esa circunscripción). Este método sólo es apropiado para circunscripciones de baja magnitud (como ocurre donde se aplica, Irlanda y Malta) pues caso contrario el listado de candidatos puede llegar a ser inmanejable en todo sentido.

El escrutinio se hace calculando el cociente entre el número total de votos y el número de bancas en juego en esa circunscripción (cociente Hare). En los casos reales, el cociente usado es ligeramente diferente y se llama Droop, que al número de bancas le agrega 1. Al cociente así obtenido se lo redondea para arriba o, si el cociente es entero, se le agrega 1. En una primera cuenta, los votos son computados según las primeras preferencias y el/los candidato/s que han obtenido tantos votos o más que el cociente es/son elegido/s. Los votos obtenidos por los elegidos y que han expresado una sola preferencia se retiran del cómputo. Luego, las segundas preferencias expresadas en los votos sobrantes de los ya elegidos son transferidos a los demás candidatos que aun no lo han sido, de lo que puede resultar que otros candidatos lleguen al cociente y son elegidos. La operación se repite hasta llenar las bancas disponibles. Si de alguna de estas cuentas no resulta/n candidato/s elegido/s el candidato con menos votos es eliminado y sus primeras preferencias son transferidas a los demás, etc. La consecuencia es proporcionalidad pero entre candidatos, no necesariamente entre partidos.

Si bien es de escrutinio complejo y puede ser difícil de entender para los votantes, el VUT (a) permite expresar bastante "sinceramente" sus preferencias (hace menos atractivo el voto llamado "estratégico", es decir, votar por el mal menor); (b) permite votar tanto por partido como por candidato individualmente (c) todo lo cual da a los votantes un grado importante de decisión a cambio de disminuir un poco el poder de los dirigentes partidarios (TS), aunque si éstos siguen controlando la selección de los candidatos, tal efecto es limitado.

(b) la RP de lista usa el ya explicado voto por "lista" y admite diferentes métodos de cálculo para distribuir los cargos. Básicamente, pueden clasificarse en métodos de cociente (o cuota o restos mayores) y de divisor (o de más altos promedios). En general, en los primeros el cálculo no termina con un reparto de todos los escaños, quedando un resto que debe atribuirse por un cálculo suplementario, mientras que los de divisor logran un reparto completo por sí mismos.

Los métodos de *cociente* parten de dividir los votos totales emitidos por el número de bancas a distribuir lo que da un cociente y cada partido obtiene tantas bancas como veces está incluido el cociente en su número de votos, con los bancas no distribuidas asignadas al/os partido/s que tienen los más altos remanentes de votos no usados. Tal es el método *Hare*, mientras que en el *Droop* al número de bancas se agrega 1 (este cociente *Droop* es ligeramente diferente al mencionado antes para el VUT en cuanto no hay redondeo para arriba ni agregado en caso de entero) y en el cociente *Imperiali* se agregan 2. La idea de agregar 1 ó 2 (o 3 ó 4...) es que de esa manera se producen cocientes más pequeños lo que deja menores remanentes. Una variante de esto es que un cociente sea determinado previamente a la elección por una norma legal y entonces cada partido obtiene tantas bancas como cocientes tienen en su número de votos, con cualquier resto resuelto por la vía de los remanentes más altos, método llamado *automático*. (Déjenme avisarles -por si leen algún otro texto- que en algunos países europeos la cuota *Droop* es llamada *Hagenbach-Bischoff*, señor suizo que no la inventó pero la propagó y que cualquier método, como el *Imperiali*, que aumente 2 o más al número de bancas es llamado a veces "*Hagenbach-Bischoff-rectificado*"). El cociente *Imperiali* se ha usado exclusivamente en Italia, donde también se ha usado un cociente agregando 3 (en lugar de 2) y para confundir más lo han llamado igual, pero Lijphart sugiere llamarlo "*Imperiali reforzado*". Los métodos que suman 1 o más tienen la peculiaridad de correr el riesgo de asignar más bancas que las disponibles..., exigiendo un recálculo (Lijphart).

Entre los métodos de *divisor* se cuenta el usado en la Argentina, de *d'Hondt* (que según TS inventó en realidad Jefferson) que comienza dividiendo los votos de cada partido por 1, 2, 3, 4, etc hasta el número total de bancas a distribuir. Estas divisiones producen cifras que luego se ordenan en una lista hasta llegar al número de bancas a distribuir. Por ejemplo hay 6 bancas a repartir y se ha producido el siguiente resultado electoral: Partido A 120.000 votos, partido B 90.000 y C 50.000. Entonces,

- 1°-se dividen los 120.000 de A por
- |     |            |
|-----|------------|
| 1 = | 120.000    |
| "   | 2 = 60.000 |
| "   | 3 = 40.000 |
| "   | 4 = 30.000 |
| "   | 5 = 24.000 |
| "   | 6 = 20.000 |

2°-luego se hace lo mismo con los partidos B y C (hágalo Ud. mismo así ahorramos espacio aquí) y entonces se ordenan los 6 (porque son 6 las bancas) resultados mas altos, así:

- 3°-1. 120.000 partido A un diputado
- |           |     |   |
|-----------|-----|---|
| 2. 90.000 | B " | " |
| 3. 60.000 | A " | " |
| 4. 50.000 | C " | " |
| 5. 45.000 | B " | " |
| 6. 40.000 | A " | " |

4° se suman los diputados adjudicados a cada partido y da:

- |   |   |           |
|---|---|-----------|
| A | 3 | diputados |
| B | 2 | "         |
| C | 1 | "         |

Otro método...  
sido inventado,  
lugar de dividi  
1,3,5,7..., cambi  
al partido con n  
reducir esta ú  
"Saint-Lague-m  
1.4,3,5... lo que  
magnitud, men

Tanto para c  
mínimas diferen  
más usadas o co  
den ordenar, de  
cripción, no nece

- Hare y Saint
- Droop, VU
- d'Hondt y

El método d'H...  
los métodos de  
mente present  
partido que ob  
rrir en los otro  
alternativas no  
que las diferen  
psicológico (Lij  
lativo en paíse  
variable presid

A favor de l  
una relativame  
hace falta, como  
gislatura-espejo  
se encuentran c  
ción de las mayo  
ritarias tienden  
blicas y que fon  
se contesta que  
tre los grupos s  
gobernar -toma  
tante no ayuda  
también resulta

tidos por el número  
tiene tantas bancas  
en los bancas no dis-  
manentes de votos  
el número de bancas  
mencionado antes  
lo en caso de entero)  
(2 o 3 ó 4...) es que  
menores remanen-  
lo previamente a la  
ene tantas bancas  
esto resuelto por la  
p. Déjenme avisar-  
eos la cuota Droop  
ó pero la propágó y  
más al número de  
ado". El cociente  
ién se ha usado un  
han llamado igual,  
stodos que suman 1  
más bancas que las

la Argentina, de  
ne comienza divi-  
l número total de  
luego se ordenan  
. Por ejemplo hay  
do electoral: Par-  
tonces,

l mismo así ahorra-  
5 las bancas) resul-

Otro método divisor es el de *Saint-Lague* (que según TS habría sido inventado, en realidad, por Daniel Webster !), según el cual en lugar de dividir por 1,2,3,4 etc. ...se divide por números impares: 1,3,5,7..., cambio cuyo efecto es reducir la ventaja que el d'Hondt da al partido con más votos y ayudar a los de menos votos. Pero, para reducir esta última ayuda conservando el primer efecto, existe un "Saint-Lague-modificado" (más usado que el original) que divide por 1.4,3,5... lo que ayuda a los partidos medianos. *Cuanto más alta es la magnitud, menores las diferencias entre ambos métodos* (TS).

Tanto para cocientes o divisores hay otras variantes (en general, de mínimas diferencias en el cálculo y en el resultado) pero éstas son las más usadas o conocidas. Según Lijphart, estas fórmulas de RP se pueden ordenar, de mayor a menor proporcionalidad (a nivel de circunscripción, no necesariamente nacional), agrupadas así:

- Hare y Saint-Lague;
- Droop, VUT (que siempre usa la Droop) y Saint-Lague-modificada;
- d'Hondt y las dos fórmulas Imperiali.

El método d'Hondt es de los menos proporcionales pero evita dos desventajas de los métodos de cociente: no recompensa a un partido que se divide o que tácticamente presenta dos listas separadas y no niega la mayoría de las bancas a un partido que obtiene la mayoría de los votos, cosa que en algunos casos puede ocurrir en los otros métodos (Lijphart). La diferencia de proporcionalidad entre estas alternativas no produce efectos apreciables en el número efectivo de partidos porque las diferencias no son advertidas por los votantes -no hay o hay escaso efecto psicológico (Lijphart)- confirmado específicamente para el multipartidismo legislativo en países presidenciales, probablemente también por la influencia de la variable presidencialismo (Jones).

A favor de la RP -quizá, mejor dicho, de cualquier SE que logre una relativamente alta proporcionalidad, para lo cual ciertamente hace falta, como mínimo, algún método de RP- se señala que una legislatura-espejo permite que todos los grupos sociales minoritarios se encuentren debidamente representados, que la RP evita la creación de las mayorías legislativas artificiales a que las fórmulas mayoritarias tienden, que produce cambios más suaves en las políticas públicas y que fomenta la negociación y el compromiso. Por otro lado, se contesta que la RP no refleja sino que agudiza las diferencias entre los grupos sociales, que no sólo se trata de representar sino de gobernar -tomar decisiones- para lo cual el multipartidismo resultante no ayuda, ni el mayor ideologismo y menor pragmatismo que también resultarían (especialmente, en la RP de lista). Se dice que el

SE debería incentivar a los partidos a agregar intereses y no sólo a representarlos: la RP produce partidos más identificados con un grupo social mientras que con fórmulas mayoritarias los grupos concentran menos su influencia en un solo partido o en todo caso están obligados a competir por influencia con otros grupos dentro de un partido, lo que lleva a que si con la RP la integración de intereses parciales se realiza después de la elección popular entre dirigencias partidarias, con las fórmulas mayoritarias se produce dentro de los partidos antes de la elección y los votantes son los que deciden, lo que realza la responsabilidad (*accountability*) de los partidos frente al electorado. Se destaca que si bien la RP hace los acuerdos más necesarios, al mismo tiempo los hace más difíciles por el mayor ideologismo y porque los partidos más cercanos en vistas de una eventual coalición, son precisamente aquellos que se encuentran en competencia electoral más directa. Finalmente, se señala que la RP es *desproporcional* en lo que más importa: con el multipartidismo resultante los pequeños partidos adquieren un *poder real* desproporcionado a los votos obtenidos, ya que se convierten, con frecuencia, en los árbitros de la situación, frente a partidos que no logran mayorías propias en la legislatura, como ocurre en Israel con los pequeños partidos religiosos. La discusión a este respecto sigue, a veces es casi sangrienta metafóricamente hablando y lo que puede razonablemente concluirse es que, en general, hay hoy un cierto consenso académico *desfavorable* a SE proporcionales "puros" (que generen *alto* grado de multipartidismo) y la recomendación usual es reducir la magnitud (típicamente a trinominales).

El art. 45 de la Constitución nacional señala que los diputados son elegidos "a *simple pluralidad* de sufragios", haciendo una muy precisa, clara y técnica referencia a una de las fórmulas mayoritarias -la pluralidad (en inglés "plurality"), lo que como se ha alegado, hace a la RP de "lista" *inconstitucional*. No se conocen fallos de la Corte en tal sentido y la impresión es que -gracias a interpretaciones no demasiado convincentes- todos nos estamos haciendo un poco los distraídos porque llegar hoy a esa conclusión -después de décadas de uso de la RP de lista- parece poco práctico. En todo caso, los abogados podrían alegar que esa restricción constitucional ha caído en "desuetudo" (heterodoxa forma de que una norma jurídica pierda vigencia, a través de un no-uso continuado y aceptado pacíficamente por la sociedad).

(c) *Los Métodos "semi-proporcionales"*. Se trata de fórmulas de Pluralidad pero que, con variantes en el procedimiento de votación, intentan lograr *alguna representación para partidos o grupos sociales minoritarios*. Aquí vale la pena mencionar tres: 1) voto limitado; 2) voto único **no** transferible y 3) voto acumulativo.

1) en general, existe "*voto limitado*" cuando el votante se ve limitado a votar por un número de candidatos *menor* (cualquier número

menor) que el número de candidatos (si se trata, adjudicando la representación de magnitud 4 e otra- candidatos. para elegir la menos ventajoso eso en concreto dición con otros ele número de candi ello se da en C P limitado puede ll

Irigoyen siendo adoptada e cionales, pero en que entonces eleg vez, de diferentes partidos sólo podí cios (2/3) de las b te le venía dada i que no necesari limitado, por ejem lista que obtiene de las bancas y l ambos casos inde tre listas. Así se pero, durante el "panachage". Co que los radicales 1/3, pero la histo nadores nacional minales, con dos la segunda, con l no era por listas, argentinas se usa gana, y el resto a

<sup>19</sup> En realidad, e candidato, donde dos y

menor) que el número de bancas a llenar en la circunscripción de que se trate, adjudicándose las bancas a quienes obtienen más votos (Pluralidad), pero con aquella limitación provocando que se logre alguna representación de minorías. Su origen fue la reforma electoral británica de 1867, cuando en el marco de doce CPluri trinominales y una de magnitud 4 el votante sólo podía votar por hasta dos -o tres en la otra- candidatos. Se usa en algunas elecciones locales en EE.UU. y para elegir la mayor parte de los senadores españoles. Según TS es menos ventajoso para partidos chicos que el siguiente, pero quizás eso en concreto dependa del grado de la limitación y de su combinación con otros elementos: si la diferencia entre número de bancas y número de candidatos que se puede votar es muy grande y además ello se da en C Pluri de alta magnitud, la proporcionalidad del voto limitado puede llegar a niveles altos (Nohlen).

Irigoyen conocía la experiencia británica y la sugirió a Saenz Peña, siendo adoptada en 1912 para electores presidenciales y diputados nacionales, pero en el marco de una mezcla de CU (las provincias chicas que entonces elegían solo 1 diputado) y de C Pluri -estas últimas, a su vez, de diferentes magnitud (algunas altas)- y de *listas* en las cuales los partidos sólo podían incluir un número de candidatos de *hasta dos tercios* (2/3) de las bancas a llenar (adviértase que la limitación al votante le venía dada indirectamente por la limitación a los partidos, cosa que no necesariamente ocurre en las demás subespecies de voto limitado, por ejemplo para el Senado español)<sup>19</sup>. En consecuencia, la lista que obtiene mas votos (la que "gana" por pluralidad) obtiene 2/3 de las bancas y la lista que le sigue en orden de votos obtiene 1/3, en ambos casos independientemente de porcentajes y de diferencias entre listas. Así se aplicó en las elecciones de 1958 (aunque con tachas) pero, durante el período anterior era más complejo pues incluía el "panachage". Como se sabe, la expectativa de los conservadores era que los radicales (la presunta "minoría") serían los que obtendrían los 1/3, pero la historia terminó al revés. En Argentina, se usará para senadores nacionales a partir del año 2001, en circunscripciones trinominales, con dos senadores para la lista que salga primera y uno para la segunda, con lo que nos acercamos al viejo sistema inglés (pero allá no era por listas, como será aquí, sino que por CI). En varias provincias argentinas se usa un voto limitado con 50% de las bancas para el que gana, y el resto adjudicado por RP.

<sup>19</sup> En realidad, en las circunscripciones donde se elegía un diputado se votaba por un candidato, donde dos y tres por dos, donde cuatro y cinco por tres, etc.

(2) *el voto único NO transferible* (en adelante VUNT), se usó para la Dieta japonesa, 1900-1993, (y en Taiwan), últimamente en el marco de CPLuri de magnitud de 1 a 6 (la mayor parte de 3 a 5) y, como el nombre sugiere, no hay transferencia de votos. El voto y el escrutinio es por CI y el votante puede votar por *un* solo candidato (siendo, en consecuencia, para algunos una subespecie del anterior voto limitado). Si hay que elegir cuatro bancas, ganan los cuatro candidatos con más votos -Pluralidad- y punto.

Según TS la fórmula es más que sólo *semi*-proporcional, pues quizá la proporcionalidad relativamente limitada que se obtenía en Japón provenía más de la baja magnitud de muchas circunscripciones que de la fórmula en sí misma. Según Cox si los partidos nominaran la cantidad de candidatos que hipotéticamente obtendrían con la fórmula d'Hondt, las bancas se distribuirían en forma idéntica a la que resultaría de la aplicación de d'Hondt.

(3) *el voto acumulativo* fue utilizado desde 1870 hasta hace unos años para la Cámara de Representantes de Illinois (y en otros pocos casos), en el marco de circunscripciones trinominales. Para entender este método cabe recordar que en la votación por CI -y no por listas- los votantes pueden votar a tantos candidatos como representantes hay que elegir (salvo voto limitado). Se dice entonces que cada votante tiene tantos votos como candidatos puede votar: si es una circunscripción trinominal, se dice que tiene tres votos. Con el voto acumulativo el votante tiene la posibilidad de aplicar *todos* sus votos a *un* solo candidato en lugar de votar a tres candidatos, con lo que aumenta las chances de elección de ese candidato (si otros hacen lo mismo). Los candidatos que más votos obtienen son elegidos (Pluralidad). Con esta variante las minorías que con Pluralidad ortodoxa no llegarían a obtener representantes tienen mejores chances.

Como estos métodos (salvo el de 2/3 con lista cerrada) implican -igual que la preferencia, el panachage, y el VUT- una competencia *entre* los candidatos del *mismo* partido que llega hasta el día de la elección general -a diferencia de las primarias norteamericanas y de nuestras internas, donde esa competencia termina con aquéllas- no sorprende el *alto y formalizado grado de divisionismo interno y de personalización* observable en los partidos donde se aplican. Sartori (1994) dice que los partidos japoneses no eran partidos con facciones sino partidos *de* facciones.

En SE de CPLuri con Pluralidad, votación por CI y posibilidad de que los partidos puedan nominar *más* candidatos que bancas -como ocurre en los casos reales de aplicación de estos métodos mixtos (salvo el de voto limitado con lista) y también en el VUT- los partidos enfrentan el problema estratégico de decidir

cuántos candidatos nominar (si la cifra total no se divide exactamente por el número de bancas, algunos votos potenciales se desperdician y aseguran un exceso de los necesarios para ganar, si nominan más candidatos que bancas, para lograr menos bancas). A veces una sub-nominación de los votos de su mismo

## 2.5 EL UMBRAL (C)

En algunos países se ha establecido un umbral relativamente definido para la asignación de un SE, o sea, una idea es excluir a los partidos pequeños para evitar la proliferación de partidos. *mente* un mínimo de votos por distrito o sobre el número de bancas, pero a veces en algunos países se aplican con bancas (si es un sistema de partidos que no permite la elección de bancas). Los umbrales pueden ser aplicados a la circunscripción (como en los países pequeños en general) o mejor a partidos en las circunscripciones. En algunos países, aumentado a 1,5 veces el número de bancas, 35% para asignar todos a nivel nacional para listas en Italia y en Alemania. Hoy en día, que es comparativamente bajo, según algunos, el umbral de la RP, pero Sartori aquellos partidos

TS han verificado que el umbral efectivo que crea un problema necesariamente es transparente q



cuántos candidatos nominar. A los partidos chicos les conviene nominar pocos candidatos (si la magnitud es baja, a uno solo) para que su ya escaso voto potencial no se divida y se queden sin nada, mientras que los grandes (que tienen muchos votos potenciales) tienen un dilema: si nominan pocos para que su voto no se disperse y asegurar que sean elegidos, pueden quedarse cortos, lograr votos en exceso de los necesarios y perder la oportunidad de ganar más bancas. Por el otro lado, si nominan demasiados candidatos el voto puede dispersarse entre ellos y lograr menos bancas -si alguna, en un caso extremo- de las que podrían haber conseguido (Cox). A los candidatos individualmente, por su parte, les suele convenir una sub-nominación por sus partidos ya que, en general, cuantos menos candidatos de su mismo partido más chances de lograr votos que los elijan.

## 2.5 EL UMBRAL (O BARRERA).

En algunos países con RP existe esta variable que, si bien -estrictamente definida- no es -como las anteriores- un elemento indispensable de un SE, cuando existe, puede tener efectos importantes. La idea es excluir a partidos pequeños de la distribución de escaños, para evitar la proliferación de partidos. Esto se logra fijando *legalmente* un mínimo de votos (usualmente un porcentaje -sobre el padrón o sobre el número de votantes o de votos válidos y positivos- pero a veces en cantidad o combinados) o a veces de -o combinados con- bancas (si existe otro nivel de distribución). Los candidatos o partidos que no logran pasar ese umbral son eliminados de la distribución de bancas (o de una segunda vuelta). Lo crucial es que estos umbrales pueden fijarse a nivel *nacional* (lo más usual) o a nivel de *circunscripción* (o regional). Los primeros castigan más a los partidos pequeños en general, mientras que los segundos permiten sobrevivir mejor a partidos chicos con votos concentrados en regiones o en circunscripciones. Hay umbrales muy bajos -en Israel 1% nacional aumentado a 1,5 en 1992- y otros muy altos -Grecia 1958, 25% para partidos, 35% para alianzas de 2 y 40% para alianzas de más partidos, todos a nivel nacional- con la generalidad en cifras como 4% nacional para listas en Italia desde 1994, 5% nacional o tres bancas (por CU) en Alemania. Hoy, en Argentina, es 3% a nivel de circunscripción, lo que es comparativamente bajo y en las de baja magnitud, inútil. Según algunos, el umbral alemán, al excluir partidos neonazis y comunista, ayudó a un sistema de relativamente pocos partidos, a pesar de la RP, pero Sartori (1994) adjudica este resultado a la exclusión de aquellos partidos por su inconstitucionalidad.

TS han verificado que magnitudes bajas crean indirectamente un umbral *no legal* ("umbral efectivo") y concluyen que normalmente es más fácil manipular la magnitud que crear umbrales legales, pues una decisión en aquel respecto debe tomarse necesariamente, no así con los umbrales. Por otra parte, los legales son más transparentes que los indirectos.

### 3. Los Sistemas Electorales.

De la combinación de todo lo anterior -más algunas variantes ni siquiera mencionadas- surgen los SE reales, de los cuales en definitiva hay una variedad muy grande.

Si nos limitamos a *diputados* nacionales en unos pocos países, resulta que si para *EE.UU.* la combinación es de Primarias, más voto categórico, más CU (que en cierto sentido implican CI), más Pluralidad y no umbral; para *Gran Bretaña* es igual, pero sin primarias norteamericanas (carencia que se da en todos los demás países); para *Francia* comienza igual, pero luego entra la doble vuelta y el umbral; *Italia* (hasta 1993) voto categórico pero con preferencia, CPLuri de magnitud variada, con RP y umbral; *Israel* categórico, lista cerrada, Circunscripción única, RP con umbral; *Irlanda* voto ordinal, CI, CPLuri variadas de magnitud entre chicas y medianas y VUT; *Japón*, categórico, CI, CPLuri variadas con magnitud entre chicas y medianas y VUNT; *Argentina* hasta 1912 (salvo 1904) categórico, lista cerrada, mezcla de CU y de CPLuri con magnitud de chicas a grandes y Pluralidad; *Argentina* 1904, 1951 y 1954, categórico, CU y Pluralidad; *Argentina* 1912 hasta los '40, categórico, panachage, mezcla de CU y de CPLuri variadas, magnitud chicas a grandes, con voto limitado (2/3); *Argentina* 1958-62 igual que la anterior pero solo CPLuri de magnitud baja a grande, con tachas y no panachage y *Argentina hoy*, categórico, lista cerrada, CPLuri con magnitud de chicas a grandes, RP y umbral (y con algunas experiencias puntuales de primarias de apertura variada). La única repetición es entre Gran Bretaña y Argentina 1904, 1951 y 54. Naturalmente, en cuanto se agreguen otros países habrá otras diferencias y similitudes. Y tanto mas si pasáramos a las fórmulas para elegir cargos unipersonales en países presidenciales. Y ni qué hablar de los SE de nuestras provincias y de las Islas Malvinas (donde entiendo se usa el voto por CI).

Sin embargo, hay tres SE que merecen una breve consideración separada.

*El sistema mixto alemán* (o "RP personalizada"). Todos los SE son, en algún sentido mixtos, en cuanto combinan diversas alternativas de cada variable. Sin embargo, éste es llamado así en particular por su peculiaridad de combinar CU con CPLuri en *dos niveles* diferentes (y esto de los niveles es otra de las variables de los SE, aquí no tratadas por razones de espacio. Tiene su relevancia porque permite la combinación de diferentes fórmulas en el mismo SE, lo que agrega complejidad. Valga esto como una ejemplificación de lo omitido). La mitad de los diputados son elegidos en CU por Pluralidad y la otra mitad en CPLuri. El votante dispone de dos votos, uno para la CU y el otro para la CPLuri, pero el cálculo del *total* de bancas que le corresponde a cada partido se hace sumando -a nivel nacional- todos los segundos votos obtenidos por cada partido en cada lista partidaria en cada CPLuri y usando una variante del cociente Hare (llamada Hare-Niemeyer). De las bancas de cada partido así logradas, se restan las ganadas en las

CU (en su caso, ellas) y el saldo s cada CPLuri, usa CU, más bancas las retiene, con lo ble (de ahí que ta que no ocurre co composición de l gundos votos, los por sus efectos, no go, no había un relativamente al tucional de los p de los primeros v esto ha estado ca que -si bien era las CU en cuanto en los hechos d diferentes, hay a 1988, Sartori 199 permanece en m modelo en varias ces con variantes

*El sistema m con una diferen de bancas según las bancas de la Esto resulta en importante. Va CU) Rusia (50/ el % de bancas el sistema. Se res en 1973 (46 ron justicialista cientemente par*

Implantar algu mero de diputa limitar el camb

<sup>20</sup> En general, destac

CU (en su caso, pues los partidos chicos normalmente no ganan en ellas) y el saldo se adjudica a cada lista partidaria (cerrada), a nivel de cada CPLuri, usando el mismo cociente. Si un partido obtiene, en las CU, más bancas que el total que le corresponde por los segundos votos, las retiene, con lo que el número de miembros de la Asamblea es variable (de ahí que también se llame a este SE "de miembro adicional"), lo que no ocurre con frecuencia ni en cantidad importante. En suma: la composición de la Asamblea está totalmente determinada por los segundos votos, los de listas para las CPLuri. *El sistema "mixto", medido por sus efectos, no es tal sino que plenamente proporcional.* Sin embargo, no había un claro multipartidismo -aparentemente por el umbral relativamente alto del 5% a nivel nacional y/o por la exclusión constitucional de los partidos nazis y comunista y quizá por cierta influencia de los primeros votos sobre los segundos- aunque en los últimos años esto ha estado cambiando, con el ingreso de los Verdes. Cabe señalar que -si bien era uno de sus objetivos- no se advierte mayor efecto de las CU en cuanto a la relación votante/representante: no se distinguen en los hechos dos clases de diputados con conductas perceptiblemente diferentes, hay alta disciplina partidaria de todos (Kaase, Jesse 1987 y 1988, Sartori 1994), consecuencia de que el control de las candidaturas permanece en manos de las dirigencias partidarias. Este SE ha sido modelo en varias reformas electorales de los últimos años, pero a veces con variantes importantes, como se ve a continuación.

*El sistema mixto segmentado.* Es una variante del anterior pero con una diferencia crucial: *no hay vinculación* entre la distribución de bancas según el primer y el segundo voto. Por un lado, se llenan las bancas de las CU y por el otro, separadamente, las de las CPLuri. Esto resulta en que *deja de ser proporcional en una medida importante.* Variantes de este método se usan en México (75% CU) Rusia (50/50%) e Italia desde 1994 (75% CU). Cuanto mayor el % de bancas que se eligen por CU menos proporcional resulta el sistema. Se aplicó para concejales de la ciudad de Buenos Aires en 1973 (46% de bancas por CU, todos los 28 así elegidos fueron justicialistas) Sistemas de este tipo han sido propuestos recientemente para esta misma ciudad.<sup>20</sup>

Implantar alguno de estos sistemas aquí (al 50/50%), implicaría aumentar el número de diputados a unos 500 (Vanossi). Una manera de reducir este aumento sería limitar el cambio a los distritos mas grandes y/o modificar la proporción 50/50%.

<sup>20</sup> En general, destacando estas diferencias, propuestas y consecuencias, ver Vitullo.

La ley de lemas (o "de doble voto simultáneo") ha sido calificada como "uno de los más curiosos" SE (Nohlen), es aplicado desde hace muchos años en Uruguay -recientemente en más de diez provincias argentinas con algunas variantes- y que breve y simplificada puede explicarse como sigue. Cada partido (lema) puede presentar varias listas (cada una llamada sublema). El votante elige la lista de un sublema, con lo que al mismo tiempo se entiende que está votando al lema del cual el sublema es parte. En una elección para cargo unipersonal como Presidente, se suman todos los votos de los sublemas de cada lema y resulta elegido el candidato del sublema más votado dentro del lema que sumó más votos. Ejemplo: sublema Colorado-A 100 votos, sublema Colorado-B 50 votos y sublema Colorado-C 300 votos. Total del Lema Colorado 450 votos. Sublema Blanco A, 360 votos y Sublema Blanco B, 80 votos. Total Lema Blanco 440 votos. Es ganador el candidato del sublema Colorado-C, porque los colorados sumaron más votos y dentro de éstos el C obtuvo más votos que los demás sublemas colorados. En este ejemplo es Presidente el candidato que entró *segundo* en cantidad de votos y no el que obtuvo la Pluralidad, de lo cual ha habido varios casos en Uruguay, lo que lleva a que se diga que allí "el voto es tan secreto que nadie sabe por quién termina votando". (Para evitar este tipo de resultado difícil de entender o aceptar, en algunas provincias argentinas el caso se resuelve con un ballottage entre el candidato del sublema más votado y el/los candidatos del/los sublema/s del/los otro/s partido/s que individualmente hayan obtenido más votos que el primero). En Uruguay, al menos esto se ve agravado por el hecho real de que ciertos sublemas de un lema están ideológicamente más cerca de otro sublema de otro lema que de los propios al lema. Para elegir diputados, la distribución de bancas se realiza primero entre los lemas (previa suma de los votos de todos sus sublemas) y luego entre los sublemas de cada lema, conforme alguna fórmula de RP. Como se ve, el votante vota simultáneamente en la elección general y en lo que sería una especie de interna.

La experiencia uruguaya indica que el objetivo de evitar la división de partidos manteniendo las facciones adentro, había sido logrado hasta el advenimiento del Frente Amplio, pero al precio de fomentar la consolidación de aquellas como verdaderos cuasi-partidos (con su propia disciplina partidaria en la asamblea). El lema es poco más que una suerte de marca comercial y no se percibe mejora alguna en la relación votantes/representantes. Un reciente referéndum resolvió que los lemas solo podrán presentar un candidato presidencial, que esta elección se realizará por doble vuelta y que habrá previas internas cerradas simultáneas. Nuestra *todavía breve* experiencia sugiere que -como ciertamente ocurre con las primarias norteamericanas y en bastante menor medida con la preferencia y el

panachage ("basta  
que tener apoyo de  
candidaturas de in  
algunos evalúan p

#### 4. Las clasificaciones

Hasta hace po  
de clasificaciones,  
tas clasificaciones  
clasificar los SE se  
los "productos" -es  
plo sobre proporci  
partidos/represent  
gún categorías ana  
clasificaciones sig  
listas con distinto  
ción según los efe  
la reducción de pa  
rosamente a favor  
"principios de rep  
primero dirigiend  
ría suficiente para  
la de crear un es  
pueden clasificars  
Un problema que  
mente opuestos,  
punto de vista cla  
pio resulta típica  
menos para los p  
ción de ese tipo s  
se son tan numer  
resultar. TS seña  
más bien en form  
do discontinuos,  
cluír que no es n  
valga la pena in  
parecen al autor  
sivos, por lo que  
vivo de los lectore  
den consultar No

panachage ("bastante menor" porque en estos últimos para llegar a la boleta hay que tener apoyo dentro del partido, irrelevante en las primarias)- puede favorecer candidaturas de individuos más populares fuera que dentro de los partidos, lo que algunos evalúan positivamente.

#### 4. Las clasificaciones.

Hasta hace poco era usual encarar el tema de los SE en el marco de clasificaciones, generalmente complejas. Naturalmente, habrá tantas clasificaciones como criterios relevantes se definan. Así, se pueden clasificar los SE según los "insumos" -es decir, las reglas legales-, por los "productos" -es decir, los efectos de los SE, (y cada efecto, por ejemplo sobre proporcionalidad, sistemas de partidos, relación votantes/partidos/representantes, etc., engendra una clasificación posible)-, según categorías analíticas, su complejidad, etc. Y no es difícil encontrar clasificaciones siguiendo el mismo criterio pero de diferentes especialistas con distintos resultados. Sartori (1994) mantiene una clasificación según los efectos de los SE sean "fuertes" o "débiles" en cuanto a la reducción de partidos electorales a legislativos. Nohlen aboga vigorosamente a favor de otra clasificación que parte de distinguir dos "*principios de representación*", el *mayoritario* y el *proporcional*, con el primero dirigiendo su atención a la necesidad de que haya una mayoría suficiente para formar gobierno y tomar decisiones y el segundo a la de crear un espejo de la voluntad ciudadana. Luego, todos los SE pueden clasificarse, según sus efectos, en relación con tales principios. Un problema que plantea esto es que los dos principios no son lógicamente opuestos, sino que son meramente diferentes, lo que desde un punto de vista clasificatorio es complicante. Además, el primer principio resulta típicamente relevante para los países parlamentarios pero menos para los presidenciales. Rae señaló ya en 1967 que una distinción de ese tipo se encuentra con que las excepciones que deben hacerse son tan numerosas e importantes que poco útil puede en definitiva resultar. TS señalan que, cuanto más sabemos, los insumos aparecen más bien en forma de continuos y si bien hay algunos que siguen siendo discontinuos, tienen impacto limitado sobre los efectos, *para concluir que no es necesario abolir las clasificaciones pero que no parece valga la pena insistir mucho al respecto*. Los argumentos escépticos parecen al autor de este breve capítulo, hoy por hoy, bastante persuasivos, por lo que se da por concluido el tema, probablemente para alivio de los lectores quienes, de todos modos, si están interesados, pueden consultar Nohlen, Grofman y Lijphart (1984), Sartori (1994), etc.

## 5. Los efectos de los Sistemas Electorales.

La inevitable descripción anterior ha consumido espacio precioso, por lo que se tratará de dar una idea somera de *algunos* de los principales efectos conocidos -algunos ya han sido indicados antes-, dejando a la inquietud o necesidades concretas de los lectores, eventuales exploraciones más profundas y detalladas en la bibliografía aquí mencionada. Veamos ahora los siguientes.

a) la suerte de *candidatos o partidos* está determinada por la existencia o no de umbrales legales o "efectivos" (efecto indirecto de la magnitud), que hacen que candidatos o partidos no entren siquiera a ser considerados para la adjudicación de bancas;

b) cuando se vota por CI, *la posición de los candidatos en la boleta común* parece que afecta en cierta medida su suerte, especialmente entre candidatos del mismo partido, cuando no se identifica al partido o no se lo hace muy claramente (Darcy 1990 y Darcy y Marsh 1994);

c) *diferentes SE producen diferentes adjudicaciones de bancas para un mismo resultado electoral*: por ejemplo, para las elecciones de diputados nacionales de 1973, si con Pluralidad el PJ habría obtenido 212 bancas, el radicalismo *cero* y 31 bancas para otros 3 partidos, con el voto limitado de 2/3 el PJ habría bajado a 151, la UCR habría obtenido 48, y el resto distribuido entre 12 partidos, mientras que con RP cociente Hare el PJ habría obtenido 113, la UCR 50, y 29 partidos restantes el saldo. El caso real, d'Hondt con umbral del 8% a nivel de circunscripción, arrojó 130 para el PJ, 51 para la UCR y el saldo para 17 partidos (Badeni). Estas simulaciones no computan el efecto "psicológico" pero sirven para dar una idea del efecto mecánico. En las elecciones reales de 1979, al Parlamento Europeo, con cada país utilizando su propio SE, los liberales ingleses obtuvieron 12,6% de los votos pero *cero* bancas, mientras que los liberales italianos con 6,2% de los votos lograron 5 bancas.

d) *las mujeres* (y quizá también las minorías étnicas o religiosas) logran mejor representación cuando existen listas partidarias en CPluri y RP que con CU y Pluralidad (Zimmerman y Rule), porque hay todavía en muchos países (cabe asumir que en algunos años esta diferencia desaparecerá) hombres y mujeres que sienten resistencia a votar por mujeres, resistencia que en caso de que éstas sólo sean una/s de varios candidatos en una lista disminuye o desaparece. Lo notable es que justamente en Argentina se dio la inversa: con las elecciones de diputados nacionales de 1951 y 1954 (CU con pluralidad) el porcentaje de legisladoras superó el 20% (alto en comparación con los principales

países del Primer M  
el reciente cupo- a  
plicación es el efec  
rioridad electoral  
Perón y el PJ apli

e) se ha detect  
y el porcentaje de  
je es, en promedia  
ralidad -5 cuando  
(Blais y Carty, 1999)

f) los SE dete  
elecciones nortear  
Pluralidad) debe  
populares) por lo  
tados (C Pluri) qu  
de diferencia imp  
aplicara RP, esa  
era últimamente  
por provincia, lo  
Esto ha cambiado  
ción directa, que  
hechos están mu  
mayor magnitud,  
más esfuerzo con

g) los SE infl  
La RP es más pr  
que cuanto mayo  
circunscripción.  
en el marco de la  
invierte. En el e  
cripciones (C úni  
liza alguna fórm  
a un solo partido  
tos) o mayoría a  
perencia argent  
do por Lijphart y  
la proporcional

Hacia principis  
que dice que -c  
dos principales  
2.5) potencia d  
nica y nortear

países del Primer Mundo) mientras que luego, con C.Pluri y RP, -hasta el reciente cupo- aquel porcentaje descendió a menos del 10%. La explicación es el efecto de aspectos en parte extra-SE: la cómoda superioridad electoral del justicialismo unido al fuerte liderazgo de Eva Perón y el PJ aplicando cupos internos (Molinelli 1994);

e) se ha detectado una (por ahora, mera) correlación entre el SE y el *porcentaje de votantes*: en países con voto voluntario el porcentaje es, en promedio, 7 puntos porcentuales menor cuando se usa Pluralidad -5 cuando se usa alguna fórmula mayoritaria- que con RP (Blais y Carty,1990);

f) los SE determinan *estrategias electorales*: por ejemplo, en las elecciones norteamericanas de electores presidenciales (CPluri con Pluralidad) debe maximizarse la obtención de *electores* (no de votos populares) por lo cual los candidatos prestan mayor atención a los Estados (C Pluri) que eligen más electores (donde apenas 1 voto popular de diferencia implica una diferencia sustancial de electores). Si se aplicara RP, esa preferencia sería mucho menos pronunciada, como era últimamente en Argentina, con C Pluri, RP y 14 electores mínimos por provincia, lo que favorecía a los votantes de las provincias chicas. Esto ha cambiado con la Constitución de 1994, que estableció la elección directa, que es más igualitaria entre votantes pero, como en los hechos están muy concentrados en las cuatro circunscripciones de mayor magnitud, estas últimas requieren de los partidos y candidatos más esfuerzo concentrado que antes;

g) los SE influyen sobre *la proporcionalidad* entre votos y bancas. La RP es más proporcional que las fórmulas mayoritarias y ya se dijo que cuanto mayor es la magnitud mayor proporcionalidad, a nivel de circunscripción. Sin embargo, a nivel nacional, esto último es así sólo en el marco de la RP, ya que con fórmulas mayoritarias la relación se *invierte*. En el extremo, imagínese un país sin divisiones en circunscripciones (C única) y en consecuencia de muy alta magnitud: si se utiliza alguna fórmula mayoritaria el 100% de las bancas se adjudicarían a *un solo partido* que obtuvo Pluralidad (con menos del 50% de los votos) o mayoría absoluta (mas del 50%) (Lijphart). Por otro lado, la experiencia argentina reciente mostraría que, a diferencia de lo afirmado por Lijphart y TS, la magnitud *no siempre es el factor decisivo* para la proporcionalidad a nivel nacional (Cabrera 1991).

Hacia principios de siglo fue formulada por primera vez la llamada "*ley del cubo*", que dice que -con CU y Pluralidad- la proporción entre las bancas de los dos partidos principales, corresponde aproximadamente a la tercera (según algunos ahora 2.5) potencia de la suma de los votos obtenidos por ambos. La experiencia británica y norteamericana confirman esta ley, que tiene valor predictivo en general, no

para una elección en particular. TS han intentado extender esta ley a elecciones con RP pero las ecuaciones resultantes son, a esta altura, no mas que hipótesis plausibles.

h) los SE influyen sobre los *sistemas de partidos*: las llamadas leyes o hipótesis formalizadas como tales por Duverger después de la 2a. Guerra Mundial han concentrado el interés y han sido objeto de reformulaciones varias, inclusive por el mismo autor. Aquéllas dicen, hoy por hoy, así: 1. *la Pluralidad (con CU) tiende al bipartidismo*; 2. *la RP tiende a más de dos partidos (multipartidismo)*; 3. *la doble vuelta tiende a un multipartidismo moderado por alianzas* (típico ejemplo la 5a. República Francesa) (Duverger 1986).<sup>21</sup> Duverger parte de una premisa: la realidad política es naturalmente dual, con la Pluralidad reforzando esa realidad natural y la RP y la doble vuelta modificándola. La causa de la primera regla es, primero, el efecto mecánico -la Pluralidad produce menos partidos legislativos que electorales-, lo que es advertido por los votantes, quienes entonces votan menos a los partidos más chicos -efecto psicológico-.

Estas reglas han sido criticadas por Sartori (1986 y 1994), para quien en realidad una RP "pura" nada "modifica" y sólo puede considerarse que lo hace en comparación con un sistema (históricamente previo) de pocos partidos sea por la falta de sufragio universal o por CU con Pluralidad. Esto puede ser cierto pero más allá de cuál es la premisa sobre qué es lo "natural" (que sea dual o múltiple), el punto es que la evidencia hoy ya disponible indica que, efectivamente, la Pluralidad tiende -siempre *ceteris paribus*- a un bipartidismo y la RP más bien a multipartidismo, sea la cantidad de partidos -inicial o posterior-, la "natural" o no. Quizás podría decirse algo de esto pero de otro modo: *bajo RP el número de partidos "legislativos" es igual o algo menor que el número de partidos "electorales", pero bajo Pluralidad el número de partidos "legislativos" se reduce claramente* (TS). Sartori (1986 y 1994) ha propuesto un conjunto de reglas o leyes, en las cuales integra a los SE otras dos variables relevantes: una, en qué medida hay o no un sistema de partidos estructurados (es decir, que reciben la adhesión de votantes más por su propia imagen abstracta que por liderazgos personales) y en qué medida los votantes "fieles" a los partidos están concentrados o distribuidos en las diferentes circunscripciones.

A veces las leyes de Duverger han sido reformuladas integrándolas con el número de clivajes en la sociedad (pues mayor número de clivajes tiende a generar mas partidos, TS) mas luego, frente a nueva evidencia (Austria era un caso aparentemente desviado pues a pesar de usar RP era bipartidista, pero esto, parece ahora, era

<sup>21</sup> Respecto al carácter de estas "leyes" (deterministas, meras asociaciones probabilísticas, etc.) se repiten en esta área de estudio las discusiones sobre la naturaleza de las leyes en las ciencias sociales en general. Ver, por ejemplo, Sartori 1986, resumido en 1994 y TS.

mas bien resulta de los clivajes (S Duverger general encontró pruebas mas refinada: "c de partidos cabe

Para Duverger amplificadores o partidos grande causas extra-SE mismo caso la R ción posible de sufrir serias de mente -situación además aquí po Sin embargo pa quizá demasiada fuerzas siempre

Baste por a elecciones presi el estudio de Jo de multipartididad (1.33 veces presidencial ten puede tener efe se sostenga que combinación in

<sup>22</sup> Para Argentina -por ahora- multipart del uso repetido -por gislativas- de la RP general, más alta que partir de la Constituc menos se mantendrá con mayoría en el Co 2/3 a partir de 2001 han señalado que es de partidos, porque i posiciones ministeri Gabinete removible estímulo adicional pa Congreso (la idea de nombre de ciertos lí indicada. Todo ello e nima y que solo coin



mas bien resultado de una baja magnitud) volviendo a desvincularlas de los clivajes (SC) También se intentó, subsumirlas en una "regla de Duverger generalizada" aunque con éxito relativo (TS) pero Lijphart encontró pruebas suficientes para validar lo que sería una versión mas refinada: "cuanto mas proporcional es un SE, mayor cantidad de partidos cabe esperar" (TS).

Para Duverger (1980), la conclusión más general es que los SE actúan "como amplificadores o como amortiguadores", pero en sentidos diversos según afecten a partidos grandes o pequeños: por ejemplo, si un partido grande se debilita por causas extra-SE, la Pluralidad a simple vuelta lo debilita aún más pero en ese mismo caso la RP le permitiría sobrevivir achicado (me permito aquí una aplicación posible de esto último a la realidad argentina: si el PJ comenzara ahora a sufrir serias derrotas continuadas, la RP le permitiría sobrevivir mas cómodamente -situación que con Pluralidad le sería más peligrosa-, efecto conservador además aquí potenciado por la renovación meramente parcial de los diputados). Sin embargo para SC aquella conclusión general de Duverger da a los SE un rol quizá demasiado débil: éstos serían algo más que meros frenos o aceleradores de fuerzas siempre extra-SE.

Baste por ahora agregar que la fórmula electoral usada en elecciones presidenciales afecta el multipartidismo legislativo: en el estudio de Jones *la doble vuelta presidencial resulta en un nivel de multipartidismo legislativo más alto que cuando se usa pluralidad* (1.33 veces más alto) reduciendo las chances de que el partido presidencial tenga mayoría o casi mayoría en la legislatura, lo que puede tener efectos negativos sobre la gobernabilidad. De ahí que se sostenga que Presidencialismo con alto multipartidismo es una combinación inadecuada<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Para Argentina se ha advertido, ya, el paso de un cierto bipartidismo a un moderado -por ahora- multipartidismo legislativo (Cabrera 1994, Jones 1995), probable consecuencia del uso repetido -por primera vez en décadas hay una amplia continuidad de elecciones legislativas- de la RP en el marco de CPluri con algunas de magnitud alta y muy alta y, en general, más alta que la tradicional (por el número de 5 diputados mínimos por provincia). A partir de la Constitución de 1994 pudo hipotetizarse (Molinelli 1996) que tal tendencia por lo menos se mantendrá y que incluso no habrá, en el mediano y largo plazo, más Presidentes con mayoría en el Congreso, pues a lo anterior se suma la futura elección de senadores por 2/3 a partir de 2001 (que implicará mayor dispersión partidaria en el Senado). Como SC han señalado que es posible que la existencia de voto de censura favorezca la proliferación de partidos, porque incentivaría a los políticos a formar partidos como vehículos para lograr posiciones ministeriales, no es irrazonable pensar que ahora la existencia de un Jefe de Gabinete removible por decisión congresional, puede actuar en el mediano/largo plazo como estímulo adicional para que los votantes voten a un partido para Presidente y a otro para el Congreso (la idea de control...) y para que los partidos usen en sus campañas electorales el nombre de ciertos líderes como posibles Jefes de Gabinete, lo que reforzaría la tendencia indicada. Todo ello en el marco de elecciones presidenciales con pluralidad pero de base mínima y que solo coinciden con la mitad de las legislativas.

i) indirectamente, los SE influirían sobre la *estabilidad del régimen*: numerosos autores han adjudicado la caída de la República de Weimar a su RP más bien pura, que alentó un sistema de partido multipartidario al mismo tiempo que polarizado (Sartori 1994, SC). Por otro lado, para Linz el voto limitado en España 1931-36 contribuyó a una cultura política conflictiva y a una polarización centrífuga del sistema de partidos, todo lo cual a su juicio se hubiera evitado con RP. Como se ve, a este nivel *no* hay consenso académico.

Hacia 1989, TS concluían que se ha llegado en el área a un nivel de conocimientos sobre SE que permite predecir la conversión de votos en bancas sobre la base de variables más allá de los votos mismos: las variables componentes de los SE y las vinculadas (presidencialismo, tamaño de asamblea, etc.). Por cierto que *no se trata de predecir la conversión en una elección individual, sino que el patrón general de conversión propio de un SE dado*. Esto permite entender, comparar, evaluar, diseñar y modificar SE. Todavía sabemos menos sobre los efectos de los SE respecto de aspectos tales como el sistema de partidos, la gobernabilidad y la estabilidad, pero se han hecho avances importantes y, agrega el autor de este capítulo, en los años posteriores tales avances han continuado, como ejemplifican, en aspectos que nos tocan más de cerca, los trabajos de SC y Jones.

¿Se puede decir algo más? Parece que hoy puede razonablemente sostenerse lo siguiente:

-en sistemas *parlamentarios*, (y restringiéndonos, para simplificar, a votos categóricos y a "listas" en países unicamerales), cuanto:

-mayor el tamaño de la asamblea;

-mayor la magnitud (caso extremo: una sola circunscripción para todo el país);

-se usen los métodos de RP Hare o Saint-Lague (original)

-no haya umbral legal (o cuanto más bajo sea este)

*mayor proporcionalidad* existirá entre porcentajes de votos y de bancas, lo que en principio -*ceteris paribus, en ausencia de factores extra-SE* que modifiquen el cuadro, y aquí habría que atender a que a mayor número de clivajes más tendencia al multipartidismo, a mayor cantidad de votantes más comprometidos menor relevancia del efecto psicológico y, por ende, mayor multipartidismo, etc.- tiende al *multipartidismo*. (Todo ello sujeto a que no se caiga en la paradoja eventual de un sistema de RP tan mecánicamente puro que resulte menos proporcional que otro menos puro).

-en sistemas *presidencialistas*, todo lo anterior es también válido pero hay que *agregar* que en cuanto:

-los Presidentes se elijan con pluralidad;

-las elecciones presidenciales y legislativas coincidan siempre; la tendencia al multipartidismo se moderará en alguna medida, mientras que si por el contrario:

-los Presidentes se eligen con doble vuelta;

-y la  
el multipartidismo  
con el parlament  
De lo anterior  
sentido contrario  
los Presidentes  
sentación directa  
menos "propios"

Y ahora los lect  
cual se coloquen  
variables relev  
opción de efect  
extremo derech  
renglón, es deci  
lo mismo para l  
de la asamblea  
vista, sin mayor  
un tamaño com  
blea" (que si bie  
grosera, podría  
tendrá una defi  
"fuerza" relativ  
dos, el ejercicio  
rá a entender m

## 6. Hacia el "me

Sobre este t  
una *regla de oro*  
*el SE de otro pa*  
en todos lados h  
SE que, a su vez  
delo el del prime  
aventuras reform  
idealizar lo últir

Con base en la l  
hay un SE "mej  
*tajas, mayores o*  
cuadadamente, en  
pueden no ser la  
con otros aspect  
fáciles de modifi  
lación en pos de  
como de grado, i  
tantes. Advierta

-y las elecciones presidenciales y legislativa nunca coinciden; el multipartidismo originado en las primeras variables (las comunes con el parlamentarismo) no disminuirá.

De lo anterior surgen implícitamente otras formulaciones en sentido contrario y también "recetas" para objetivos tales como que los Presidentes tengan o no mayoría propia en el Congreso, representación directa de grupos minoritarios a través de partidos más o menos "propios", etc.

Y ahora los lectores podrían realizar el siguiente *ejercicio*: hacer un cuadro en el cual se coloquen verticalmente, en una columna a la izquierda cada una de las variables relevantes -de SE e institucionales extra-SE- en cada renglón, con la opción de efectos más proporcionales a su lado y la opción menos proporcional al extremo derecho de la hoja. Luego ubicar al caso argentino (nacional) hoy en cada renglón, es decir, en la posición que corresponda para cada variable y hacer luego lo mismo para la situación pre-1994. Dos comentarios: 1. para la variable tamaño de la asamblea asumir en ambos casos una posición intermedia pues a primera vista, sin mayor sofisticación, parecería que nuestra Cámara de Diputados tiene un tamaño compatible con una cierta "ley de la raíz cúbica de tamaños de asamblea" (que si bien es válida para países con CU, sujeta a una revisión ciertamente grosera, podría ser también relevante para nuestro caso); 2. el cuadro resultante tendrá una deficiencia por ahora difícil de superar: no quedará claro cual es la "fuerza" relativa de los efectos proporcionales o no *de cada variable*. De todos modos, el ejercicio servirá para percibir cambios en pre/post 1994 -si alguno- y ayudará a entender mejor este capítulo.

## 6. Hacia el "mejor" Sistema Electoral.

Sobre este tema final, que apenas escuetamente se tratará, hay una *regla de oro*: el césped del vecino siempre es más verde, *siempre el SE de otro país parece mejor que el propio*. Esto es tan universal -en todos lados hay críticos del propio SE y se sugiere adoptar otros SE que, a su vez, en su propio país son criticados poniendo como modelo el del primer país- que sirve para advertir que antes de encarar aventuras reformistas conviene conocer bien lo propio y lo ajeno y no idealizar lo último.

Con base en la literatura existente, varios puntos pueden hacerse brevemente: 1. no hay un SE "mejor", en abstracto, que los demás: *todos los SE tienen ventajas y desventajas, mayores o menores* y de lo que se trata al evaluarlos es *balancear* aquellas adecuadamente, en función de los *objetivos* definidos como *prioritarios*, prioridades que pueden no ser las mismas en todos los *países* y en todos los *momentos*; 2. comparados con otros aspectos que están fijados en constituciones, los SE son relativamente más fáciles de modificar, lo que los convierte en candidatos preferenciales para la manipulación en pos de los objetivos que se consideren adecuados; 3. las reformas percibidas como de grado, modestas, son más fáciles de realizar que las percibidas como importantes. Adviértase que escribí "*percibidas*"; 4. los SE son raramente el producto de

una planificación académica, sino que más bien nacen al mundo pateando y gritando en medio de transacciones en las cuales los intereses *propios* de los decisores (los partidos, los dirigentes partidarios, etc.) tienen un peso crucial, porque 5. *ningún SE es neutral* en relación a tales individuos y grupos, todos tienden a favorecer a algunos y perjudicar a otros (partidos grandes o chicos, líderes partidarios o extra-partidarios, etc.); por lo que, 6. promover reformas desde fuera del "establishment" es difícil, siendo necesario identificar a los que adentro de aquel se verían beneficiados por el cambio propuesto y convencerlos de que se conviertan en abanderados de la reforma; 7. una vez modificado un SE se generan intereses creados favorables al nuevo *status quo*; 8. *recién después de dos o tres elecciones usualmente comienzan a evidenciarse cabalmente los efectos de los cambios*. Este es el tiempo que los partidos y en especial los votantes necesitan para percibir los efectos de los cambios y ajustar su conducta a los nuevos incentivos/castigos. Esto sugiere no copiar sin más un SE recientemente impuesto en otro país y tener paciencia cuando se ha cambiado el propio; 9. pero *parece* que después los actores (partidos, etc.) tienen la habilidad de ajustarse a las nuevas condiciones, haciendo que aquellos efectos sean menos fuertes de lo inicialmente previsible, lo que es peligroso tomar muy en serio pues llevaría al reformador a excederse (¿en cuánto?) para lograr el efecto deseado, y peligroso además porque ésta es más una sospecha que una certeza.

De todo lo cual puede confirmarse que los SE son variables también *dependientes*, pues la decisión sobre establecer/modificar alguno depende de las preferencias y concepciones de los decisores (Mainwaring).

Y aquí va como regalo final a los lectores pacientes, una pizca de información quizás útil para algunos: en nuestro país, hoy en día, hay muy pocos investigadores que se dediquen a estudiar a fondo el tema y, al mismo tiempo, *hay mucho que aún no sabemos sobre nuestros SE* -en plural, pues, además del nacional, cada provincia tiene el propio y existe, además, el nivel municipal-, lo que implica una suerte de *laboratorio experimental* a nuestra disposición. ¿No es este vacío un excitante desafío?

## 7. Bibliografía (en negrita lo más esencial):

Aznar L. y Boschi M. (comp.) *Los Sistemas Electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*. Fucade, Bs.As.

Badeni G. *Comportamiento Electoral en la Argentina*. Plus Ultra, Bs. As., 1976.

Blais A., "The Debate over Electoral Systems", *International Political Science Review*. Vol. 2, n°3, Julio 1991.

Blais A. y Carty R.E. "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?", *European Journal of Political Research*. Vol 18, n° 2, 1990.

Blais A. y  
Measuring Du  
Science. 21, 19

Cabrera E  
ción de diputa  
Bs. As., julio-d

Cabrera E  
and Changing

Corbacho A  
n° 102, Inst. D

Cox G., "R  
party strategy

Darcy R.  
Studies. Vol 9,

Darcy R.y  
the Irish voter

Duverger  
Ariel, Barcelon

Duverger I  
Lijphart, 1986

Ferreira R  
reforma electo  
de Ciencia Pol

Grofman  
Praeger, New Y

Grofman  
Political Cons

Jackish C.  
cuencias políti

Jesse E.,  
Reform 1949-8

Jesse E., "S  
of the Federal I

Johnston I  
Power in Elec

Jones M.,  
cracies. Notre

## ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>por Julio Pinto</i> .....	7
PREFACIO, <i>por Gianfranco Pasquino</i> .....	I
CAPÍTULO 1: La ciencia política, <i>por Julio Pinto</i> .....	11
1 Su evolución histórica hasta el siglo XX .....	11
2 Las grandes tradiciones de investigación actuales: Surgimiento y auge del paradigma conductista en los Estados Unidos .....	17
2.1 El exitoso traslado del positivismo lógico a América .....	17
2.2 El triunfo epistemológico del conductismo .....	20
2.3 Las principales características de la revolución conductista .....	25
2.4 La hegemonía del conductismo a mediados del siglo XX .....	30
2.5 Las incongruencias epistemológicas del paradigma .....	32
3 Las teorías sistémicas de la política y la metamorfosis del conductismo .....	33
3.1 Sus orígenes interdisciplinarios .....	33
3.2 Las razones del éxito de las teorías sistémicas .....	35
3.3 Principales características de la teoría sistémica de Easton .....	36
3.4 Las debilidades conceptuales de la teoría .....	
	387

sistémica de Easton .....	40
4 La última fase del conductismo: las teorías económicas de la política .....	41
4.1 Su éxito en la tradición de investigación anglosajona .....	41
4.2 Schumpeter y la democracia "empírica" .....	45
4.3 La teoría de la elección racional .....	50
4.3.1 Downs y la "paradoja del votante" .....	51
4.3.2 Olson y la lógica de la acción colectiva .....	57
4.3.3 La Escuela de Virginia y la teoría de la elección pública .....	60
4.3.4 Las críticas a las teorías económicas de la democracia .....	64
5 Las grandes tradiciones de investigación actuales: La vigencia del paradigma comparatista o weberiano en Europa continental .....	68
5.1 El debate teórico contemporáneo en las ciencias sociales: el retorno de la reflexión filosófica a través de la hermenéutica .....	68
5.2 Gadamer y la sistematización de la hermenéutica filosófica: su polémica con Habermas .....	71
5.3 Paul Ricoeur y la incorporación de la hermenéutica a la filosofía y método de las ciencias sociales .....	78
5.4 La ciencia política europea y la lectura crítica del conductismo que realizan sus principales referentes teóricos .....	84
5.5 Sartori, Bobbio y la refundación de la ciencia política italiana .....	87
5.6 Los grandes comparatistas del continente europeo: Rokkan y Lijphart .....	95
6 Paradigmas y tendencias vigentes en la actualidad en la ciencia política .....	101
7 Conclusiones tentativas .....	104
<b>CAPÍTULO 2: La política comparada, por Franco Castiglioni</b> ...	113
1 Introducción .....	113
2 La política comparada .....	114

3 Política c
4 El método
5 La histori
6 Nuevas o
7 El desar
8 Otros enf
9 Conclusio
10 Bibliograf

**CAPÍTULO 3: El**  
y

1 El Estado	1.1 E	1.2 E	1.3 E
2 Sistemáti	2.1 M	s	
	2.2 E	2.3 E	2.4 E

**CAPÍTULO 4: El**

1 La divisio
2 La relació
3 Estado y
4 El Estado de una re
5 El retiro
6 Repensar

.....	40
cas	41
.....	41
.....	45
.....	50
e	51
ectiva	57
a	60
icas	64
.....	68
.....	68
néutica	71
néutica	78
es	84
.....	87
.....	95
.....	101
.....	104
iglioni	113
.....	113
.....	114

3 Política comparada y ciencia política	115
4 El método comparativo	117
5 La historia de la política comparada	122
6 Nuevas orientaciones en la política comparada	123
7 El desarrollo político	126
8 Otros enfoques	128
9 Conclusiones	133
10 Bibliografía	135

CAPÍTULO 3: El Estado, por *Juan Manuel Abal Medina (h)*  
y *Matías Barroetaveña*

1 El Estado	139
1.1 El Estado absolutista	144
1.2 El Estado liberal	147
1.3 El Estado de bienestar	149
2 Sistemática del Estado	153
2.1 Marco teórico: neoinstitucionalismo y enfoque sistémico	153
2.1.1 El neoinstitucionalismo	154
2.1.2 El enfoque sistémico	153
2.2 El Estado en el sistema	161
2.3 El Estado como institución	162
2.4 Estado y subsistema político	163
2.4.1 Modelos de Estado	171
2.4.2 Estado y autonomía	174

CAPÍTULO 4: Estado y mercado, por *Gerardo Strada Saenz*

1 La división de lo público y lo privado	177
2 La relación Estado y mercado: una perspectiva teórica	183
3 Estado y mercado: las etapas de una relación	190
4 El Estado de bienestar y la institucionalización de una relación: esplendor y crisis	193
5 El retiro estatal del ámbito del mercado: el neoliberalismo	204
6 Repensando una relación	207

CAPÍTULO 5: El gobierno, <i>por Hipólito Orlandi</i> <i>y Javier Zelaznik</i> . . . . .		211
1	Introducción . . . . .	211
1.1	El gobierno como conjunto de actores . . . . .	213
1.2	El gobierno como conjunto de funciones . . . . .	217
1.3	El gobierno como conjunto de instituciones . . . . .	223
2	Formas de gobierno . . . . .	231
2.1	Las formas de gobierno en el pensamiento político . . . . .	231
2.2	Gobierno constitucional y gobierno autoritario . . . . .	235
2.3	Gobierno unitario y gobierno federal . . . . .	240
2.4	Gobierno parlamentario y gobierno presidencial . . . . .	245
2.4.1	Parlamentarismo . . . . .	247
2.4.2	Presidencialismo . . . . .	253
2.4.3	Semipresidencialismo . . . . .	259
CAPÍTULO 6: La democracia: una discusión en torno de sus significados, <i>por Sofía Respuela</i> . . . . .		263
1	La democracia clásica . . . . .	263
1.1	Las críticas a la democracia griega . . . . .	268
2	El ocaso del pensamiento democrático y el esbozo de la soberanía popular . . . . .	273
3	La tradición republicana y la teoría democrática . . . . .	274
4	Liberalismo y democracia . . . . .	277
5	Recapitulando . . . . .	280
6	La era de la democracia: la democracia en el pensamiento contemporáneo . . . . .	282
6.1	La democracia de masas . . . . .	284
6.1.1	Max Weber y la democracia plebiscitaria . . . . .	284
6.2	Los debates centrales en torno de la democracia en la posguerra . . . . .	286
6.2.1	Schumpeter y la democracia como método . . . . .	286

6.3	Los
6.4	Un
6.5	Lo
7	El "mundo
7.1	El
7.2	Es
8	¿El fin de v
CAPÍTULO 7: Los	
1	El origen .
2	La natural
3	Los tipos .
4	Definición,
5	Sistemas d
6	La crisis y
7	La disgres
CAPÍTULO 8: Los	
1	Introducci
2	Los elemen
2.1	L
2.2	F
2.3	L
2.4	L
2.5	E
3	Los sisten
4	Las clasifi
5	Los efecto
6	Hacia el m
7	Bibliograf



..... 211  
 ..... 211  
 ..... 213  
 ..... 217  
 ..... 223  
 ..... 231  
 ..... 231  
 ..... 235  
 ..... 240  
 ..... 245  
 ..... 247  
 ..... 253  
 ..... 259  
 ..... 263  
 ..... 263  
 ..... 268  
 ..... 273  
 ..... 274  
 ..... 277  
 ..... 280  
 ..... 282  
 ..... 284  
 ..... 284  
 ..... 286  
 ..... 286

6.3 Los debates ..... 288  
     6.3.1. La teoría pluralista de la democracia ..... 290  
     6.3.2. Elitismo y antielitismo ..... 292  
     6.3.3. La democracia participativa ..... 295  
 6.4 Una visión articulada de los debates  
     sobre la democracia ..... 295  
 6.5. Los prerequisites de la democracia ..... 300  
 7 El "mundo" de las democracias: cambios y desafíos ..... 307  
     7.1. El Estado-nación. Estado de derecho ..... 307  
     7.2. Estado keynesiano y Estado de bienestar ..... 308  
 8 ¿El fin de un paradigma? ..... 314  
  
 CAPÍTULO 7: Los partidos políticos, *por Andrés Malamud* ..... 317  
     1 El origen ..... 317  
     2 La naturaleza ..... 320  
     3 Los tipos ..... 324  
     4 Definición, funciones y características ..... 329  
     5 Sistemas de partido ..... 332  
     6 La crisis y los desafíos ..... 336  
     7 La disgresión: el caso argentino ..... 339  
  
 CAPÍTULO 8: Los sistemas electorales, *por Guillermo Molinelli* ..... 345  
     1 Introducción ..... 345  
     2 Los elementos o variables de los sistemas electorales ..... 349  
         2.1 La selección de los candidatos ..... 351  
         2.2 Formas de candidaturas y votos ..... 354  
         2.3 La magnitud ..... 356  
         2.4 La fórmula electoral ..... 359  
         2.5 El umbral (o barrera) ..... 370  
     3 Los sistemas electorales ..... 371  
     4 Las clasificaciones ..... 374  
     5 Los efectos de los sistemas electorales ..... 375  
     6 Hacia el mejor sistema electoral ..... 380  
     7 Bibliografía ..... 381