

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 cielo 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 La-voissier 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.*¹

Una prolongada evolución histórica caracteriza también a las otras ciencias, pero lo que diferencia a la ciencia política es, como lo destaca Sheldon Wolin² la particularidad de sus paradigmas. Esta particularidad consiste en que las grandes teorías políticas que marcan auténticas revoluciones científicas³ 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.⁴ 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 le da legitimidad para gobernar. Se crea así en la sociedad una creciente expectativa de cambio, de 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"⁵, 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 auspiciable) mantener esmeradamente distinguidos el momento descriptivo del prescriptivo, los hechos de los valores.*⁶

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 XIX, 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 solu-

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

² S. Wolin: "Paradigms and Political Theories" en P. King y B. C. Parekli (comps.) *Politics and Experience*, Cambridge University Press, 1968. Una interesante aproximación a estos temas en nuestro medio es el 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*, Punto sur, Buenos Aires, 1987.

³ 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 T. S. Kuhn: *La estructura de las revoluciones científicas* (1962), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 51. Un atractivo análisis del tema puede verse en C. Lorenzano: *La estructura del conocimiento científico*, Zavala, 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 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.

⁴ 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.

⁵ 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 tránsitarse 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.

⁶ 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).

ción instrumental de los problemas políticos que las afectan, siendo la ciencia política la que debe aportarlas.⁷ 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 masas 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 proceso político que progresó 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 perduraron después de la última posguerra. La Revue Francaise 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 XIX y los 50 del XX, 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 pretende poner distancia entre hechos y valores, dado que es ampliamente prescriptiva. 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 apolítico 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*.

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 tradición de investigación anglosajona. La expresión "tradición de investigación" es utilizada por Laudan para describir los contenidos meta teóricos 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 filosófica y metodológicamente, produciéndose en la misma una continua evolución que es la que permite el cambio gradual en el interior de una ciencia.⁸

LAS GRANDES TRADICIONES DE INVESTIGACIÓN ACTUALES: SURGIMIENTO Y AUGE DEL PARADIGMA CONDUCTISTA EN LOS ESTADOS UNIDOS

⁷ 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 estudios 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).

⁸ J. Laudan: *Progress and values*, Berkeley, University of California Press, 1984. Si bien ese trabajo incorpora esa conceptualización, cuya riqueza permite asociar dos conceptos tan aparente 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.

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 transcendió 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.

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 inundo. La ciencia procede del mito.*

¿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, 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 pseudo científicas 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.

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 irrationales 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. Esas "afinidades electivas" harán que el vienes 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".

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 provincialismo académico que la afectaba seriamente.

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 cuantiosas 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.

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 humanas 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 hombres y mujeres y a los estados observables de los individuos y su entorno que es posible relacionar legalmente con tales acciones.*

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»

El discurso de Lowell está orientado por la visión funcionalista, pluralista y cuantitativista 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 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 vivo, 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 Goverment*. 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 requie-

re, 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 estudiioso 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. 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 profesionalización 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.

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, personalidades o sentimientos observa, para poder de este modo investigar adecuadamente cómo están relacionados y qué influencia tienen en un proceso político.

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.

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 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 reducibles) a las leyes de la naturaleza del hombre individual.*

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 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 ajena 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.*

También grava 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 ac-

ceder a los cuantiosos subsidios gubernamentales y empresariales otorgados a los programas de investigación que fueran aplicables a la solución instrumental de 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, 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 postgrado, 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 presidencia de la Asociación Americana de Ciencia Política, proclama exultantemente que la ciencia política es una disciplina estadounidense. 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 permiten 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 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...

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, eso no sucederá. El conductismo no desaparece sino que se transforma a medida que recorre diversas fases, como lo señala Anthony H Birch.

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 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 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. 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 isomorfismo⁹, que ¹⁰es 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. 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 ciberneticas, por la potencialidad explicativa que poseen, en particular las expuestas por Norbert Wiener. 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. 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 ciencia 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.

Los teóricos que más repercusión tienen en la difusión del concepto de sistema político —Easton, Almond y Dahl— 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 considerar 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.*

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 permite el estudio sistemático 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: *Reservaremos el concepto de "sistema político" a los roles de interacciones para las asignaciones relevantes para las asignaciones imperativas de una sociedad en su conjunto.*

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 interacción 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 funcionalista¹¹.

¹¹ 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."

¿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 cibernetica, 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 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 cibernetica, 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 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 -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. 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 polítólogos 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.

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 más gravitación ideológica sobre el escenario político estadounidense. En su caso puede decirse que se trata de una auténtica profecía auto cumplida, dado que sus postulados científicos, difundidos profusamente desde mediados de los años 50, son asumidos finalmente como propios por el programa y la política neoconservadora en los años 80, ante el grado de repercusión que han alcanzado en una sociedad abrumada por la crisis fiscal del Estado keynesiano.

El mantenimiento se pondrá con la idea de salvar la pauta de relaciones existentes, y dirigir 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.

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 Klauss 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, auto conscientes 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.

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 tomística. Desde esta percepción, su unidad central de análisis es entonces el individuo aislado.

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.*

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 exponentes 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 social¹²

Su utilidad, o sea del valor de las consecuencias de la misma. La acción no está orientada éticamente por valores, como sostén 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".

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 vienes 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, 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 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 dedocrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por si mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad.*

¹² 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 teoría política, Il Mulino, Bologna, 1987, págs. 249-250.

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 hacérsele 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.*

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 contrastantes 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 gravitén 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.*

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.*

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.*

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 goberna 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 Wilfredo 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. 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.

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 vuela 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 aquélla 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 estudia la lógica que guía los comportamientos electorales; y Mancur Olson, quien en 1965 analiza el dilema que le plantea al individuo la acción colectiva. 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.*

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 polítikon 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 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 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 conjetas.

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 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 que 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.

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 grava 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 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 convencionales 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.*

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 respecto 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.*

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.

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".

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 Pizzorno 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.

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.

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.*

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 presupuesto 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". 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.

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).

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: *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.

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.*

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 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 juridicista 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 afines.¹³ 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.¹⁴

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 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

¹³ 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. Ingeniosamente presumían que los políticos podrían crear a voluntad excedentes presupuestarios, con la misma facilidad con las que crean los déficits. 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.

¹⁴ 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.

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.

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 Klauss 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 de 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 de 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 colectiva. Estos ideólogos perciben claramente que el desmantelamiento del Estado de 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 de bienestar. El Estado de bienestar es ciertamente un arreglo altamente problemático, costoso y paralizante, pero su ausencia será todavía más paralizante...*

Desde el punto de vista epistemológico la ciencia política europea tampoco es muy benévolas 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.

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 ésa, 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 [...] *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 análogas 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.*

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, 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 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 neocontratualismo lo hacen desde una perspectiva ético-política muy diferente de la que reivindica Buchanan, como tan admirablemente lo expresa Norberto Bobbio.

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.

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 produce 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.

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.

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.

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 revolucionaria 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.

Con Heidegger llega, en la primera 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. 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 hermenéutica, polemizando con la concepción de Dilthey. La hermenéutica no es ni un canon obsoleto de reglas de interpretación de textos, 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

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, 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 revisada 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 preconceptos 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.

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.

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 ellos¹⁵. 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.¹⁶

La riqueza de la argumentación de Gadamer despierta un gran eco en la comunidad académica alemana, originando un debate de vastas repercusiones epistemológicas. Habermas destaca la importancia de la hermenéutica filosófica de Gadamer, por el énfasis que éste da a la historia y a las tradiciones culturales, frente a la visión de la reproducción ahistorical de las formas de vida que ha caracterizado a las principales tendencias de las 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 ahistoricalas, disociadas de toda interpretación de la inserción histórica en

¹⁵ 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».

¹⁶ H. G. Gadamer (Verdad y método II, op. cit., pág. 232): «Si se define la lingüística como modo de realización de la conciencia hermenéutica, es obvio reconocer en la lingüística 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 racional observable y dirigible, llegan al absurdo. Esto tiene su punto de evidencia en cuanto a creer que la sociedad humana vive en instituciones que aparecen comprendidas, trasmitidas y reformadas como tales; en suma, determinadas por la autocomprensión interna de los individuos que forman la sociedad».

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 auto conscientes 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 auto comprensión 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 grava 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 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 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 dados, 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 críticamente 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 necesaria 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-enujamiento 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 JÜRGEN HABERMAS. DE LA LÓGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES A LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA

Al hablar de su debate con Gadamer, ya se vio parcialmente cual es el aporte teórico de Habermas al análisis de lo político. Debe asimismo destacarse que, continuando el camino iniciado por Husserl a comienzos del siglo XX, el discurso habermasiano se centra en la, amenaza de objetivación que afecta a la subjetividad del mundo de la vida. Para conceptualizarla adecuadamente, define esa situación, que afecta tanto al individuo como a la opinión pública, con la expresión "colonización del mundo de la vida". Así lo señala von Beyme al señalar que en su obra "el mundo de la vida ocupa el lugar que las circunstancias económicas ocupaban en Marx". Como se ha dado reiteradamente en el análisis social que distingue al pensamiento alemán, Habermas condena una concepción unilateral de la racionalidad que desvirtúa el sentido que diera el Iluminismo a la vida humana.

Desde que, a fines del siglo XIX, el sociólogo alemán Tönnies sostuvo la superioridad del concepto de comunidad para definir la vida en común en una nación, entendiendo por tal a la agrupación humana que adquiere su identidad histórica a través de los lazos de pertenencia y los valores compartidos que dan sentido a su convivencia social, por sobre el de sociedad —sustentado, en cambio, sólo en la vinculación contractual entre los individuos—, la ciencia social alemana hizo suya esa convicción. Heredero de esa tradición de investigación, Habermas ha dado al estudio de las consecuencias que tiene el creciente predominio de la razón instrumental sobre el espacio de lo público un lugar preponderante en su discurso. La colonización del mundo de la vida constituye para él un fenómeno patológico que distingue a la modernidad y las ciencias sociales críticas deben desenmascararlo.

Si la contraposición entre la racionalidad técnico-económica y la social, entre la razón instrumental y la sustancial no constituye una novedad en el ámbito de la ciencia social alemana —Weber, Mannheim y Adorno y muchos de sus cultores ya habían destacado las nocivas consecuencias que tiene esta dicotomía para el ser humano, definiéndola como la causa de la crisis de nuestro tiempo—, tampoco lo es en el discurso filosófico alemán. A fines del siglo XX se proseguía argumentando sobre la dicotomía existente entre técnica y praxis, precisada en el caso de Hannah Arendt como la dada entre poiesis (producir) y praxis (actuar) y por Gadamer entre techne (destreza) y phronesis (inteligencia práctica). Su horizonte de sentido motiva entonces fuertemente la teoría habermasiana, teniendo particular influencia sobre esta última la crítica a los efectos no queridos del Iluminismo que realizara la Escuela de Frankfurt con su discurso filosófico social.

Empero, y pese a su gran formación filosófica, Habermas consideró absurdo exigirle a los científicos de disciplinas empíricas que analicen la conciencia trascendental y su relación con el mundo social.¹⁷ Sustituyó entonces el análisis de la conciencia, que distingüía a la fenomenología, por el análisis del lenguaje. En éste se hace posible la reconstrucción de las estructuras de la experiencia y de la comunicación tal cual se dan en la realidad social. De este modo se diferenció decididamente de la fenomenología, siendo ésta la razón que lo lleva en su Teoría de la acción comunicativa a desarrollar su concepto de comunicación lingüística.

Tras su conocida polémica con Gadamer, Habermas se apropió hermenéuticamente de algunos de sus argumentos. En su obra la racionalidad es asociada a la capacidad de una comunicación lingüística libre de distorsiones, no por cierto a la racionalidad instrumental, orientada a la objetivación de los sujetos y la dominación de la naturaleza, que distingue al racionalismo occidental. La racionalidad sustancial, —que debe estar presente en una comunicación lingüística, libre de coacciones sociales— se origina en la intersubjetividad, que se basa en la existencia de un mundo común al ego y al alter, que distingue una cultura, los mantienen entre sí una relación discursiva y no están, por lo tanto, encerrados en sí mismos. El diálogo distingue al mundo de la vida, es el que conserva el trabajo interpretativo realizado por las generaciones pasadas, caracterizándose por lo tanto por estar sustentado en difundidas convicciones básicas. Cuando les llega el momento de buscar el consenso mediante el diálogo, los individuos delimitan su mundo objetivo orientándose por su inserción en un mundo intersubjetivamente compartido (con otros individuos o colectivos sociales). La opinión pública adquiere así su perspectiva de lo político a través de la acción comunicativa.¹⁸

Frente a ese mundo de la vida, Habermas opone la racionalidad sistémica que es común a los ámbitos de la economía y la política. Destaca el hecho de que en el bargaining que se da entre las organizaciones que los componen la acción comunicativa actúa sólo muy limitadamente. Cuando debe afrontar circunstancias rutinarias o excepcionales, esas organizaciones pueden encontrar respuestas formales en la racionalidad instrumental que las caracteriza. Es ésta la razón por la cual las organizaciones políticas y económicas no se ven entonces cominadas a la búsqueda de acuerdos a través de una interacción comunicativa. Su conformación sistémica disminuye entonces en ellas los márgenes de libertad que tienen los individuos que las componen para pensar y tomar decisiones autónomas. Si no las tornan cotidianamente en esos ámbitos, difícilmente puedan hacerlo al elegir gobiernos.¹⁹ Es esta racionalidad instrumental la que produce una creciente colonización del mundo de la vida por parte de esas organizaciones.

A ello debe sumársele la fragmentación que produce, en el campo de la cultura, la creciente especialización de los lenguajes elitistas que distinguen a los expertos, haciendo su discurso cada vez más oscuro. Ese conocimiento especializado, planteado de un modo cada vez más abstracto, particularmente en el campo de la economía, impide a la opinión pública proponer soluciones alternativas a las que plantean los expertos.²⁰ Sin embargo, el planteo empírico sociológico que distingue metodológicamente al discurso habermasiano le evita llegar a presentar a la oposición planteada entre sistema y mundo de la vida como eje teórico de su obra.

Digno continuador del pesimismo cultural que distingue a la tradición de investigación alemana, Habermas no considera que esta situación lleve obligadamente a una crisis política superadora. Una de las más importantes razones para ello es la transformación que se ha dado en las relaciones de intercambio entre lo sistémico (economía y Estado) y el mundo

¹⁷ "Lógica de las ciencias sociales no es simplemente una integración de Verdad y Método que incluya las ciencias sociales críticas sino que, en concomitancia con las tesis de Conocimiento e interés pretende subrayar la autonomía de las ciencias sociales respecto a las históricamente-hermenéuticas. Si las ciencias sociales llegan a elaborar paradigmas de comprender, no es a partir del reconocimiento de las adquisiciones de la hermenéutica filosófica, ni —menos que nunca— inscribiéndola en el marco de las geisteswissenschaften, sino sobre la base de un desarrollo autónomo: entre Dilthey y Heidegger, por una parte, y la sociología y el psicoanálisis por otra, no existe relación alguna de dependencia y continuidad. Que las ciencias sociales sigan una lógica innata, y no subordinada ni a la tradición de las ciencias del espíritu, ni a los desarrollos de la hermenéutica ontológica, no significa simplemente una reivindicación de la autonomía de las ciencias nacidas de la fractura revolucionaria de la filosofía radical (y en el horizonte de la afirmación ilustrada e idealista del poder emancipativo de la reflexión). Más esencialmente, esta reivindicación se amplía hasta mostrar la independencia de las ciencias sociales respecto de toda filosofía, incluida la ilustración y las propias filosofías radicales". Ferraris, Mauricio: Historia de la Hermenéutica, Akal, Madrid, 2000, p. 375 (Sioria dell'Eritiellelética, 1988).

¹⁸ "El objetivo de intentar llegar a comprenderse (Verständigung) es lograr un acuerdo (Einverständnis) que termine con la mutualidad intersubjetiva de una comprensión reciproca, un conocimiento compartido, una confianza mutua y un acuerdo entre uno y otro." Jürgen Habermas: "What is Universal Pragmatics?", in Communication and the Evolution of Society, Boston, 1974, p. 3.

¹⁹ Para Habermas los partidos políticos han perdido su condición de formadores de la opinión pública: "En la medida en que los partidos políticos se han estatalizado, y en su interior han consumido su propia sustancia normativa, no actúan sino desde la perspectiva del sistema administrativo, dentro del cual han tomado posiciones de poder y quieren mantenerlas. La función que deberían desarrollar en primera línea, a saber: la de la articulación y mediación de la formación de la opinión y la voluntad política, sólo la desempeñan en forma de campañas electorales". J. Habermas, Más allá del Estado nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 154.

²⁰ Así lo expresa contundentemente Habermas: "La diferenciación de las culturas de expertos, que describió en Teoría de la acción comunicativa, trae consigo riesgos contrapuestos, a saber: el riesgo de un encapsulamiento introvertido que impide la difusión de; saber cultural y hace que la práctica comunicativa cotidiana se desertece, por un lado, y, por otro, el riesgo de que decisiones que habrían de tomarse democráticamente corran exclusivamente a cargo de los expertos, es decir el peligro de la expertocracia", en ídem, pp. 156-7.

de la vida (esferas privada y pública). Se ha llegado a esa transformación por el surgimiento del Estado de Bienestar en las democracias consolidadas, en las cuales la revalorización del papel del individuo como consumidor atenúa acentuadamente los conflictos que se podrían presentar. Asimismo, las contradicciones existentes entre los actores sociales organizados no produjeron solamente conflictos políticos, luchas por la preponderancia ideológica. Dieron lugar también al surgimiento del concepto de solidaridad social, cuya institucionalización gravitó tan decididamente sobre la legitimación de las democracias europeas en la última posguerra. La concreción del consenso social, y no la revolución, pasa a ser la meta del socialismo en el Estado de Bienestar.

Por eso, para Habermas ya no son posibles representaciones totalizadoras del orden político que puedan surgir de una perspectiva abstracta del mundo de la vida. Aquellas ideologías que lo intentaron en la modernidad temprana han perdido su vigencia. Como lo destaca en 1986 en su discurso ante las Cortes españolas, se ha dado el "agotamiento de las energías utópicas".²¹

Habermas, pese a sus reiteradas tomas de posición en los temas de actualidad política, ha impedido entonces que su lúcida reflexión fuera capitalizada por cualquier ideología para su praxis política. Como el mismo plantea, su responsabilidad consiste sobre todo en develar los problemas de la segunda modernidad, para que la sociedad esté en condiciones de dar una adecuada respuesta a las mismas: *Sólo conociendo las tendencias de desarrollo estructuralmente afianzadas, pero contradictorias, es posible percatarse de las posibilidades prácticas de intervención.*

Sin embargo, y tal cual lo destaca von Beyme, junto con la teoría de la justicia de Rawls, Habermas ha elaborado éticamente una teoría política normativa que preserva su actualidad." March y Olsen así lo han entendido al hacerla suya en el neo institucionalismo, especificando las posibles respuestas institucionales a la problemática de la modernidad que detecta la perspectiva crítica habermasiana.

5.4 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, post empirista, de las ciencias sociales. Tiene singular importancia analizar cómo reaborla 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. 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 ajena 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 reabilite el prejuicio, entendido como prejuiciamiento, y que, como consecuencia 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 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.

²¹ Así lo destaca Richard B. Bernstein: "Puede resumirse todo el proyecto intelectual de Habermas y su postura fundamental como un escrito de una nueva Dialéctica de la Ilustración, una que hace total justicia al lado oscuro de la herencia de la Ilustración, explica sus causas, pero no obstante redime y justifica la esperanza de libertad, justicia y felicidad que obstinadamente se dirige a nosotros todavía. El proyecto de la modernidad, la esperanza de los pensadores de la Ilustración, no es una amarga ilusión, no es una ideología naïf que se convierte en violencia y terror, sino una tarea práctica que izo ha sido realizada aún y que todavía puede orientar y guiar nuestras acciones". R. Bernstein, "Introducción", en A. Giddens et al., Habermas y la Modernidad, Cátedra, Madrid, 1991, p. 59.

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 abrevar 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 ideológicas, 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 qué 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 psicosociológicas 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 históricohermenéuticas, 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 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. Deducir de esto que, para nosotros, nuestro mundo es el conjunto de referencias 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, despersonalizando su significado. Una acción social resulta ser significativa cuando su importancia supera su inserción espaciotemporal. 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.

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 valoración 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 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.*

5.5 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, Kirschheimer, 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. 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 percibiendo 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 Klauss 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 discriminando globalmente como radicalismo científico el planteamiento crítico, por la relevancia de algunos esfuerzos teóricos en pro de la humanización de la sociedad.*

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 Klauss 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 Wilfredo 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 había hecho ciudadano del efímero Estado de Fiume para poder concretar su divorcio- y reivindicó hasta su último artículo las libertades liberales que había conculado 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 insti-

tucional 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 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 enroscados en el interior de una disciplina monocorde. Receptivos sí, imitadores o repetidores no (...)*

He refutado siempre el empirismo teórico, 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.

5.6 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 anuncia 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.*

Sartori y la ciencia política italiana hacen así del comparativismo el núcleo fuerte de la ciencia política italiana, pero distanciándose críticamente del comparativismo 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 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 desbarajustan 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 abolido. 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 (cuantas veces en estos años, sobre todo a propósito de las ciencias sociales americanas, se ha subrayado la relación existente entre desarrollo elefantíaco 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.

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 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 polítólogos italianos, para así definir los principales conceptos de la ciencia política. 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, 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, 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 apologéticos de sus instituciones que hace la ciencia política estadounidense -particularmente en el caso del pluralismo-, aunque desde su perspectiva positivista pregonara 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.*

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 institucional que gobierne científicamente a la sociedad. Pese a sustentarse en la argumentación de la obligada desideologización de la disciplina, que 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 régimenes 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 régimenes 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 régimenes 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 armonicé, 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 insidiosa 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 comenzado a hablar de nuevo... de socialismo liberal.

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 asimetría. Los americanos son (como lo eran en sus bellos tiempos los ingleses) monóglotas, se leen casi sólo a si 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.

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 profesionalizado e institucionalizado. Se enseña en importantes universidades, cuenta con una acreditada Asociación que nuclea a sus polítólogos, y ha hecho de la Rivista Italiana di Scienza Política 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.

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.

La publicación en 1986 de un Manual de Ciencia Política compilado por Pasquino, y en 1989, de L'analisis della politica, compilado por Panebianco, obras en las que estudian el estado actual de la cuestión en la disciplina los principales polítólogos 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.

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 margina en el escenario mundial y sin la influencia que historiadores y estructuralistas franceses han sabido ejercer.*

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.

5.7 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.

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 da 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 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 las 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 definitorias 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 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.*

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 recalada 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.*

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. 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 quizás 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 comparan 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 disfrutan 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 ideológicamente 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 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.

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*. 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 voto 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 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 vivendis 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.

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 esto 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 autoregulación 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: *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.*

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".

6 EL APORTE DEL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA A LOS ESTUDIOS POLITOLÓGICOS

En la década del 90, en la cual la fluidez de los acontecimientos internacionales parecería haber dejado mal parada la capacidad de la disciplina para preverlos —y darles entonces una respuesta adecuada—, se ha ido consolidando en la ciencia política una nueva perspectiva teórica y metodológica: el neoinstitucionalismo. Desde 1984, año en el que se publica el artículo de March y Olsen "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", considerado el hito fundacional de este enfoque, se multiplican los artículos orientados por el neoinstitucionalismo en las revistas politológicas. Empero, la consolidación de esta revisión crítica de los conductismos en el discurso politológico no se ha dado sin resistencias. Todavía en 1993 los manuales la ignoraban. En ese año, las quinientas páginas de la obra *Political Science: The State of the Discipline II*, pese a que contienen diecinueve colaboraciones sectoriales que realizan un pormenorizado balance del patrimonio de conocimientos, teóricos y empíricos con los que la disciplina culmina un siglo de afianzamiento de sus incumbencias científicas, no hacen referencia alguna a los estudios neoinstitucionales.

Como lo señala Gianfranco Pasquino, la fuerte gravitación del individualismo metodológico, impuesta por las distintas fases del conductismo hasta entonces hegemónico en la ciencia política, deja de lado el estudio de las instituciones estatales. Sin embargo, esta tendencia politológica a desalojar el análisis del Estado de sus estudios tuvo mayor éxito en los Estados Unidos que en el continente europeo. En este último, sus estudios podían haber llegado a subestimar, pero nunca dejado de lado, el rol desempeñado por las instituciones estatales en sus procesos políticos, tanto en la construcción de la nación como en el desarrollo y expansión de la democracia. Para Pasquino, el prejuicio conductista logrará que recién en 1996 el *New Handbook of Political Science*, editado por Goodin y Klingemann, reconozca en cinco de sus trabajos la importancia que tiene el análisis de las instituciones para los estudios politológicos (aunque en algunos casos con un alto grado de ambigüedad). A partir de ese momento, el redescubrimiento de su importancia pasará a gravitar decididamente sobre la investigación en este campo de estudios.

Es desde entonces que, pese a las fuertes resistencias que se le oponen, el enfoque neoinstitucionalista logrará ocupar un destacado lugar en la teoría politológica. No sólo porque ha sabido realizar una inteligente lectura de los acontecimientos que se estaban produciendo sino porque supo conciliar en su discurso los principios de la tradición de investiga-

ción anglosajona con aquellos que distinguen a la teoría política del continente europeo, particularmente con la obra de Jürgen Habermas. Favorece esto el hecho de ser March estadounidense y Olsen noruego.

Quienes han hecho suya esta nueva lectura de lo político, se destacan por sostener que las instituciones se distinguen por un importante grado de autonomía en su interacción con la sociedad. Esta circunstancia les permite encauzar la política, al definir no sólo las normas legales sino también los valores y roles sociales, que identifican intersubjetivamente a la ciudadanía en las distintas democracias. Son las instituciones las que orientan la constitución de coaliciones, el diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones políticas vinculantes. No sólo los *inputs*, también los *outputs* orientan el equilibrio de los sistemas políticos. Pero, a diferencia del positivismo del viejo institucionalismo, que estaba fuertemente impregnado de juridicismo y percibía a las instituciones como algo ajeno a la política, —superiores a esta última, como un marco normativo cuya racionalidad guiaba a la misma, para evitar posibles excesos—, el neoconstitucionalismo entiende que las normas se originan no sólo en el razonamiento abstracto de la ciencia jurídica sino también en valores sociales históricamente transmitidos. Valores que surgen, se consolidan y se transforman a lo largo de un proceso histórico en el transcurso del cual las prácticas políticas van reorientando el sentido de las normas de procedimiento que rigen la política. Su historia condiciona entonces un orden político, siendo este condicionamiento el que permite comprender tanto el porqué de] sentido de su evolución institucional, como el de la subsistencia en algunos casos de instituciones obsoletas e ineficientes (pero enraizadas históricamente),

Sin embargo, es necesario aclarar que el neoconstitucionalismo no se deja atrapar en un círculo hermenéutico. En la convicción de que la vida institucional pueda consistir sólo en un permanente repetirse de lo mismo; en la que algo cambia para que nada cambie. Para este enfoque, si bien los valores sociales, históricamente transmitidos, condicionan fuertemente los desarrollos institucionales que distinguen a una comunidad política, las instituciones pueden a su vez reorientar —crítica y significativamente— esos valores. Son las nuevas instituciones democráticas, construidas exitosamente en la Europa continental en el transcurso de la última posguerra, las que convalidan empíricamente esta convicción. Las mismas evidencian la gravitación que ha tenido una inteligente ingeniería institucional en la reorientación de los valores que distinguen a su sociedad civil, de] mismo modo que el reconocimiento por parte de los responsables de la reforma del peso que tiene sobre las instituciones su conciencia histórica. Fue esa convergencia la que logró que la sociedad civil europea asumiera como suyo al discurso democrático. Adenauer y la República Federal Alemana, De Gasperi y la República Italiana, de Gaulle y la V República Francesa supieron renovar institucionalmente sus sociedades, tras las traumáticas experiencias vividas, dado que comprendieron la necesidad de conciliar el presente con el pasado al construir racionalmente el futuro.

Simultáneamente con la revalorización de la historia en el análisis politológico, el neoconstitucionalismo reivindica la importancia del discurso filosófico político, de las reflexiones racionales en las que se sustenta la justificación de un orden político en la modernidad. Cuando los conceptos políticos se imponen, se transforman en percepciones intersubjetivas socialmente válidas, que dan lugar a códigos de comportamiento que constituyen un importante factor tanto del mantenimiento, como de la transformación o el cambio radical de las instituciones vigentes. Haciendo suyo el discurso habermasiano, March y Olsen definen a la sociedad democrática como un ámbito de autorreflexión, de continua redefinición de los roles que desempeñan los individuos, las instituciones y las mismas comunidades políticas que les dan su sentido.

Para estos autores, la democracia constituye un hecho cultural, se sustenta en un *ethos* democrático, que se transforma y adquiere nuevos significados a través de una permanente construcción y reconstrucción de la legitimidad que da consenso social a sus normas de procedimiento. La tradición democrática de la modernidad nos muestra claramente los múltiples y diferentes valores sociales, procesos políticos y estructuras institucionales, que identifican culturalmente a las diversas formas de democracia. Es ésa la razón por la cual no es posible resumir esas distintas experiencias históricas en un único modelo de democracia, universalmente válido. Como tan enfáticamente lo ha planteado Habermas, el *ethos* democrático se ha desarrollado en el interior de una visión teórica sustentada en la convicción del libre arbitrio humano. Convicción que, desde los tiempos del Iluminismo, exalta la gravitación que tiene la razón en la construcción del sentido de las acciones humanas, en la capacidad que posee para afrontar las vicisitudes históricas que ha padecido la humanidad.

La reflexión de March y Olsen apunta críticamente a un hecho ampliamente conocido: la convicción de que las teorías del gobierno democrático predominantes en el contexto cultural anglosajón, basadas principalmente en presupuestos individualistas y egoístas, han buscado universalizar sus enunciados politológicos dándoles características axiomáticas. Su discurso ha dejado de lado la imagen clásica del gobernante preocupado por el logro del bien común, e instalado en su lugar una visión centrada totalmente sobre la negociación, los procesos de formación de coaliciones y las prácticas competitivas de la política. En clara analogía con los mecanismos que rigen en el mercado, según la economía de impronta neoliberal, las teorías económicas de la democracia usan las metáforas del intercambio para comprender y así explicar la acción colectiva. Subrayan un aspecto esencial de la vida política, el que es por demás evidente, el hecho de que los sistemas de intercambio, cuando están bien estructurados, pueden revelarse frecuentemente más funcionales a las exigencias de la vida moderna que sofisticadas elucubraciones filosóficas sobre el bien común.

Si bien reconocen esto último, March y Olsen creen, conjuntamente con muchos otros estudiosos, que los conceptos planteados por el individualismo metodológico y las teorías democráticas del intercambio, no pueden llegar por sí solos a comprender un fenómeno tan complejo como el del gobierno democrático. Por eso le dedican el segundo capítulo de su gran obra, *Democratic Governing*, a comparar ese enfoque con el que ellos enuncian. Y lo hacen muy críticamente. No sólo estiman que ese planteo teórico hace un examen extremadamente parcial de la realidad, sino que también consideran que debe ser complementado adecuadamente si se quiere concretar una teoría de la acción científicamente válida. Las teorías del intercambio racional explican sólo parcialmente el comportamiento político; para ser eficaces deben ser integradas en una lectura más amplia de lo político.

Es lo que hace el neoconstitucionalismo, para el cual un sistema político democrático está constituido por ciertas reglas básicas de gobierno, a las que se sobreponen los objetivos y las intenciones expresadas por los actores sociales. Legalidad y legitimidad están estrechamente imbricadas, dado que la acción política está organizada en base a las relaciones recíprocas existentes entre gobierno y sociedad. Sólo así se justifica la relación mando-obediencia en un *ethos* democrático. El gobernar democráticamente consiste por eso en influenciar exitosamente las perspectivas ---Cognitivas y estructurales--- que orientan políticamente a los ciudadanos y a sus representantes. Perspectivas que son las que dan su sentido a las instituciones de la sociedad civil y del gobierno, al transformarse en hábitos sociales ampliamente compartidos por una comunidad. Desde la lectura de lo político que realizan March y Olsen, la reflexión sobre el gobierno de los sistemas políticos democráticos en la modernidad se centra, principalmente, en la discusión sobre cómo tales hábitos sociales pueden ser desarrollados si se pretende alcanzar la concreción de los ideales democráticos en una comunidad política. Y de cómo las instituciones de gobierno se constituyen y modifican en el interior de la misma, en una permanente relación coloquial entre las teorías democráticas y los hábitos sociales, de los que se nutre y a los cuales influencia.

Para el neoconstitucionalismo, las sociedades se adaptan a las instituciones, del mismo modo que las instituciones se originan en la cultura que distingue a sus sociedades. Esta compleja interacción sistémica no se caracteriza por un desarrollo progresivo, como pretenden las teorías funcionalistas de las ciencias sociales, herederas vergonzantes de las distintas filosofías de la historia, sino por un recorrido sinuoso marcado por avances y retrocesos. Por crisis que afectan no sólo a las normas de procedimiento vigentes jurídicamente en las naciones, sino también a los valores sociales en las que se sustentan las mismas. La historia de la humanidad no está determinada por ley general alguna; son los individuos quienes a través de las instituciones construyen políticamente su futuro. El prejuicio funcionalista que orienta al conductismo, haciéndolo percibir al cambio institucional como el producto de la autorregulación social, es dejado de lado por el neoconstitucionalismo.

Las tesis del neoconstitucionalismo son expuestas sistemáticamente cuando en 1989 March y Olsen publican su *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, la muy fuerte repercusión que alcanza la obra en la comunidad politológica hace que en Italia Il Mulino la traduzca y edite en 1992. Y al hacerlo confie su Introducción a Gianfranco Pasquino quien, con su habitual lucidez, define con precisión el sentido de la publicación: *...muchos piensan todavía que el significado, el funcionamiento y la reforma de las instituciones son cuestiones de especialistas que ajustan cuentas entre sí en un enfrentamiento que se da en el interior de la clase política. Otros sostienen que aquello que cuenta es sólo la sociedad civil, contrapuesta como totalmente externa y extraña a la sociedad política que ocupa y domina las instituciones y que, por esa razón, no quiere reformarlas. Muchos en fin, marxistas o no, continúan creyendo, más o menos conscientemente, que el sistema económico determina o por lo menos condiciona fuertemente la actividad de todas las otras esferas, comprendida aquella institucional. A todos ellos les llega la razonada y documentada respuesta de March y Olsen: las instituciones políticas ocupan un rol esencial, desenvuelven una competencia importante, dan su sentido a la vida de las colectividades organizadas. Quien no comprende la importancia, la centralidad de las instituciones en los sistemas políticos, no sólo aquellos contemporáneos, se condena a una incomprendión general de la compleja dinámica que distingue a la vida de las colectividades.*

Esta nueva perspectiva con la que se observa los hechos políticos, tan ajena a la lectura de la vida institucional que realizaban los conductismos, no implica sólo un nuevo modo de ver los problemas que suscita la política, de analizarlos y de proyectar posibles soluciones a los mismos. Al distinguirse por ser un enfoque que destaca que las instituciones políticas gozan de autonomía, y que, por lo tanto, deben ser analizadas de acuerdo a este punto de vista, plantea a la vez un nuevo método para encarar la investigación politológica. Pasquino la define de este modo: *El método afirma que las instituciones políticas no son sólo arenas en las cuales se confrontan diversas fuerzas sociales y políticas, tienen también la capacidad de definir valores, normas, roles, identidades. El método agrega que las instituciones, a la vez que sustentan el orden político, influencian los posibles cambios que requiere el mismo. Sugiere, entonces, que las instituciones pueden ser construidas siguiendo objetivos que son considerados dignos de ser perseguidos.*

Como ya se destacara previamente, el Iluminismo habermasiano está aquí presente. Si bien los valores sociales, transmitidos históricamente, dan su sentido a la vida institucional, los individuos están en condiciones de reorientarlos. Una lectura crítica de su horizonte de sentido permite a la opinión pública escapar a un círculo hermenéutico que les impediría alcanzar el necesario distanciamiento con los valores preexistentes. Y, al hacerlo, quedan en condiciones de plantear un nuevo diseño institucional que, a la vez que se considera heredero de una tradición cultural, pretende reformar el orden político existente. Están así en condiciones de dar una respuesta adecuada a los nuevos desafíos que plantea un ambiente internacional cada vez más fluido y cambiante. Tal cual lo expresan March y Olsen: "Las instituciones políticas reaccionan a su ambiente más contemporáneamente lo crean".

Desde un nuevo método, el neoconstitucionalismo redefine entonces de este modo el rol de las instituciones en la vida política: *...este libro... es el reflejo de una específica perspectiva de análisis institucional. En base a ella los actores políticos resultan guiados por deberes y roles institucionales además que, o en cambio que, por el cálculo del propio interés. La política se organiza en torno a la construcción y a la interpretación de su sentido además que, o en cambio que, en torno a la formación de las decisiones. Rutinas, reglas y formas se desenvuelven mediante procesos históricos que no llevan de un modo rápido y seguro a puntos de equilibrio unívocos. Las instituciones políticas no son meros ecos de las fuerzas sociales; entonces el sistema político es algo distinto y superior respecto a un escenario destinado a la competición entre intereses contrastantes.*

Resumiendo, la organización de la vida política implica una diferencia; las instituciones influencian el curso de la historia... la consideración del rol que cumplen las instituciones políticas permite arribar a una teoría positiva de la política; y entonces a la convicción de que la comprensión de las instituciones políticas permite proyectarlas y darles una valoración normativa. Esta comprensión da lugar a una teoría relativa al modo con el que el sistema político mantiene y modifica su relación con el ambiente mediante las instituciones.

March y Olsen reconocen la validez de la hermenéutica filosófica. Hacen suyo el discurso de Gadamer cuando expresan, clara y explícitamente, que: *La comunidad política se funda sobre 'una historia compartida, un modo de vida apreciado, un consenso sobre la definición del bien común, una interpretación y una comprensión comunes que toman cuerpo en las reglas de conducta apropiadas. Ellas proveen los criterios para establecer cuales son los objetivos por los cuales vale la pena empeñarse y las buenas razones para emprender una acción. Los ciudadanos están sujetos a una serie de normas, creencias y prácticas incorporadas en las instituciones políticas. El lenguaje se funda sobre deberes y derechos vinculados a específicas relaciones de rol.*

Por eso estos autores sostienen en sus conclusiones cuál es la expectativa que ha orientado la publicación de su innovadora obra: *En términos más generales hemos tendido a demostrar que la idea de la política como interacción de un conjunto de actores individuales o acontecimientos debe ser acompañada (o sustituida) por una perspectiva que considere al sistema político como una comunidad de reglas, normas e instituciones.*

Afirman, sin embargo, que el sistema político no es sólo el producto obligado de un desarrollo histórico, sino que es también el resultado de la ingeniería institucional. Conciencia histórica e ingeniería institucional, romanticismo e iluminismo pasan a ser percibidos como antinomias convergentes. March y Olsen expresan que: *Las acciones emprendidas en el ámbito de las –y por las– instituciones políticas cambian la distribución de los intereses políticos, de los recursos y de las reglas creando nuevos actores y nuevas identidades, proveyendo a los actores criterios para valorar los éxitos y las derrotas, definiendo reglas de conducta apropiadas y dotando a algunos individuos y no a otros, de autoridad y de otros tipos de recursos. Las instituciones influencian el modo a través del cual los individuos y los grupos se activan en el interior y exterior de ellas, el nivel de confianza entre los ciudadanos y el líder, las aspiraciones de una comunidad política, la comunidad de lenguaje y de normas, el significado de los conceptos de democracia, justicia, libertad e igualdad.*

En 1995, March y Olsen publican otro importante libro, *Democratic Governance*. Esta nueva obra insiste en considerar a las instituciones políticas como variables independientes; en condiciones, por lo tanto, de gravitar, decidida y permanentemente, sobre los procesos decisionales que orientan la política en las sociedades democráticas. Como en sus trabajos anteriores, destacan la decisiva gravitación que tienen las instituciones sobre los comportamientos políticos. Gravitación que sintetizan en la fórmula institutions make a difference. Concepto que, inserto en el escenario internacional de la década, permite comprender —y así explicar post factum— el sentido del abrupto e inesperado fin de la Guerra Fría ante la implosión institucional del bloque soviético. Final, que la elefantíásica ciencia política conductista no había sabido prever, pese a la magnitud de los subsidios de investigación recibidos.

De la misma manera que no previó la transformación, a través del consenso político, de los Estados nacionales europeos en un sistema político regional que, por su dimensión transnacional, esté en condiciones de afrontar con éxito el desafío de poder controlar el comportamiento de sus mercados. Ante el hecho de que en el transcurso de una anárquica

globalización de la economía mundial, la toma de decisiones por parte de las corporaciones económicas transnacionales sotraya cada vez más la intervención de los Estados nacionales, este nuevo tipo de institucionalización ha logrado recuperar el poder de decisión de la política. Y, al hacerlo, ha logrado preservar la solidaridad social que estableciera el Estado de bienestar, preservando de este modo la legitimidad de la democracia. Para eso, ha debido incorporar el debate, junto a la expectativa inicial de la concreción de la unidad económica, la actual búsqueda de una creciente integración política que transforme a Europa en un actor internacionalmente válido. Y que, por lo tanto, le permita afrontar adecuadamente los riesgos que plantea a las instituciones democráticas del continente europeo la globalización, al permitirle equilibrar el poder económico del mercado con el poder político de instituciones democráticas regionales. Las que ocupan el lugar dejado vacante por la creciente debilidad de las instituciones internacionales, al afrontar las Naciones Unidas un cada vez mayor unilateralismo estadounidense tras el fin de la Guerra Fría.

Como lo expresan con claridad March y Olsen: *Para que las instituciones sobrevivan es necesario una cierta correspondencia entre las instituciones mismas y su mutable ambiente político, social, cultural, y económico; mientras que para satisfacer los ideales democráticos es necesario empeñarse en promover el consenso popular, los derechos individuales, la información y el debate inteligente.*

La construcción de las instituciones políticas europeas ha sido posible no sólo por la inteligente ingeniería institucional de la tecnocracia de Bruselas, sino también por el grado de conciencia histórica que distingue a los pueblos que adhieren a las mismas. Pueblos que están logrando construir sobre una comunidad de origen una comunidad de destino. March y Olsen ratifican lo ya expresado en su otra gran obra: la evolución simbiótica de ambientes e instituciones. Por eso sostienen que: *Las instituciones democráticas no se originan desde un lugar abstracto y externo a las instituciones mismas, prosiguiendo desde allí su evolución. Los actores humanos tienen una voluntad autónoma, mas esta voluntad no es exógena al sistema, ellos son al mismo tiempo <instituyentes e instituidos>... Por lo tanto, los cambios institucionales no son procesos de adaptación unívoca a presiones ambientales exógenas ni tampoco a dinámicas internas, sino sobre todo procesos graduales que resumen en su interior tanto a fuerzas externas como a dinámicas internas. El cambio institucional implica la evolución simbiótica de ambientes e instituciones. No sólo las instituciones se adaptan a sus ambientes sino que también los ambientes se adaptan a sus instituciones... Estos procesos de adaptación son simultáneos, interactivos y presentan muchos niveles de equilibrio estable.*

Las instituciones políticas de las naciones europeas se están reformulando a sí mismas. Sin embargo, el cambio institucional no siempre se produce dentro de un inteligente debate que se da dentro de las mismas instituciones que buscan reformarse y para ello buscan el necesario consenso social. Como lo destacan March y Olsen: *...las instituciones y las identidades se adaptan a los cambios en su propio ambiente. Comúnmente, empero, no lo hacen de manera instantánea y sin traumas, ni necesariamente de modo auspiciado por los reformadores. Las transformaciones más radicales están asociadas a grandes momentos de crisis en los que las instituciones ya no están más en condiciones de ajustar su funcionamiento a los fuertes cambios que sobreviven en su ambiente. Es en tales momentos en los que los sistemas hasta entonces estables muestran de golpe toda su obsolescencia.*

La tan costosa socialmente frustración soviética es más que ilustrativa de los perjuicios que produce este tipo de cambio institucional, abrupto y traumático. De un cambio radical producido por el hecho de haber ignorado este sistema político que "la responsabilidad fundamental de la democracia es de que el sistema político debe estar en condiciones de responder a las demandas de los ciudadanos". No debe ser sólo el producto de una ingeniería institucional esclarecida sino, asimismo, el resultado de una eficaz interacción entre las normas legales y los valores sociales históricamente transmitidos. Aquello que Habermas ha definido tan sabiamente como "una forma reflexiva y auto-activante de apropiación de la tradición".

Parafraseándolo, así lo expresan March y Olsen: *Creencias, valores morales e institucionales no resultan impuestas de modo unívoco ni transmitidas de generación en generación de modo acrítico y sin modificaciones. Las identidades se forman fatigosamente a través de un continuo proceso creativo, caracterizado por una buena dosis de experimentación, de reflexión y de valoración crítica.* Este prolongado proceso histórico da lugar a un determinado horizonte de sentido, a una particular percepción del significado de las instituciones que identifican a los diferentes tipos de democracia. Los valores originados históricamente originan jurídicamente a un determinado sistema político, que es justificado socialmente en la modernidad por el discurso filosófico político. Pero éste, a la vez que crea, y preserva, las instituciones del gobierno democrático, estimula el necesario cambio de las mismas al variar el ambiente nacional e internacional que las ha originado.

Nuestros autores son posteriormente más explícitos en su adhesión a la filosofía política habermasiana. Consideran que: *Los discursos políticos son tanto un producto del orden político como una fuerza que contribuye a su creación, a su mantenimiento y a su cambio. Los discursos son conservadores en el sentido de que reflejan las ideas organizativas básicas, los símbolos y las interpretaciones fundamentales de un determinado sistema político. Generalmente su función es aquella de justificar hechos discordantes sin comprometer el tejido social basado sobre ciertas creencias morales y causales. Al mismo tiempo, empero, el proceso de construcción y negociación de los discursos políticos contribuye a modificar ciertos significados compartidos... ...La capacidad de recoger consensos en torno a la introducción de un particular lenguaje, de un cierto tipo de discurso, de específicas comunidades e instituciones interpretativas o de específicas interpretaciones es un signo, y una posible fuente, de poder político...*

... El gobierno democrático implica la gestión de conflictos semánticos, y la construcción de instituciones que le permitan a los ciudadanos crear, sostener o modificar interpretaciones de la realidad en un mundo ambiguo e incierto... Las instituciones y los procesos democráticos le permiten a los ciudadanos construirse una idea moral de la buena sociedad, reconocer las competencias, los objetivos y las formas apropiadas de gobierno, alentando la confianza en las relaciones recíprocas y en la posibilidad de llegar a soluciones razonadas. Las instituciones democráticas contribuyen a desarrollar y proteger una esfera pública y una sociedad civil, autónomas e independientes, no sometidas al control del poder político, ideológico y económico.

Son las razones expuestas las que hacen que para March y Olsen sea imposible hablar de un modelo único de democracia. Las distintas circunstancias históricas en las que han desarrollado sus instituciones de gobierno las diferentes culturas, los múltiples discursos filosóficos que las distinguen han dado lugar a diversos horizontes de sentido. Y por lo tanto a una pluralidad de perspectivas sobre el sentido último del gobierno democrático. Por eso en las conclusiones de esta obra los autores sostienen: *En este libro, hemos buscado delinear una perspectiva institucional para comprender, discutir y mejorar la vida democrática y para descubrir nuevos modos de lograr que los seres humanos puedan vivir conjuntamente en armonía y civilizadamente. Somos partidarios de la idea de que diversas interpretaciones del discurso político contribuyen a constituir diversas realidades políticas...*

¿Cuáles son para el enfoque neoinstitucionalista los principales objetivos que debe poder concretar un gobierno democrático? El primero es el obligado desarrollo de una identidad cívica en los individuos y grupos que interactúan en su sociedad. El gobierno democrático debe asumir la responsabilidad de crear, y sostener, procesos e instituciones políticas que favorezcan la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de identidades democráticas. Y, a su vez, rechazar aquellos procesos e instituciones que produzcan identidades que resulten ser incompatibles con los valores que identifican a las sociedades democráticas.

Un segundo objetivo es el incrementar, a través de la educación, la capacidad de los ciudadanos para superar problemas, para saber adoptar a tiempo las decisiones políticas que permitan dejar atrás las recurrentes crisis que caracterizan a la modernidad. Ante la cada vez más compleja situación internacional que afrontan las democracias, no les basta a quienes interactúan en ellas el querer actuar correctamente, valiéndose para ello de las experiencias previas. Para poder concretar esa expectativa les es necesario también estar en

condiciones de hacerlo. Los individuos, grupos de interés y élites gubernamentales, cuyo tipo de interacción distingue a un sistema político democrático, deben contar asimismo con la aptitud necesaria si quieren llegar a ser reconocidos como interlocutores válidos. Y, por lo tanto, en condiciones de reivindicar exitosamente derechos individuales, sociales o nacionales, en el escenario de la globalización.

Tercer objetivo es el desarrollo en las sociedades democráticas del discurso político. Discurso que, a la vez que apoya y critica, justifica —o renueva— el rol de sus instituciones. Es la filosofía política la que da su sentido a la historia en la modernidad, al plantear las posibles opciones de que disponen las sociedades y las oportunidades que tienen de poder llegar a adoptar determinadas decisiones políticas una vez que la necesidad de éstas ha sido aceptada por la opinión pública. En un continuo diálogo, el weberiano sentido mentado y los discursos se construyen y reconstruyen permanentemente. Los discursos —y los mitos políticos a los que dan lugar— son creados y olvidados en el transcurso de los procesos históricos en los que están insertas las sociedades democráticas, pero mientras mantiene su vigencia hacen necesaria la interpretación y justificación racional de los acontecimientos que les dieron origen. Sólo de este modo se puede preservar la legitimidad social de las instituciones democráticas. Pero cuando estas últimas se están volviendo anacrónicas, es el discurso el que, racional y emotivamente, impulsa la necesaria reorientación de metas que debe practicar la política. Esta última no se basa sólo en el bargaining, como parece a veces creerlo la clase política. Requiere además una eficaz sustentación teórica que demuestre la superioridad de ciertas instituciones sobre otras.

Este tipo de razonamiento conduce a March y Olsen a un cuarto objetivo, el desarrollo de un sistema político flexible. En condiciones, por lo tanto, de afrontar las fuertes demandas que surgen de sociedades democráticas en permanente cambio. Como se ha recordado previamente, un sistema político debe adoptar interpretaciones de la historia que legitimen políticamente las experiencias institucionales de] presente. Pero a la vez debe promover los recursos, y las capacidades necesarias, para poder llegar a concretar, eficientemente, las necesarias innovaciones institucionales que requiere la diferente lectura de la política que realizan las nuevas generaciones. En un sistema político democrático sus instituciones no deben ser las víctimas del cambio, deben constituirse en las promotoras del mismo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

7 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 apropián de contenidos teóricos de la otra, para así mejorar su propio discurso. Particularmente en el caso de 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, 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 "síncretismo metodológico" 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 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 en cuestiones de la actualidad política, utilizando como fuentes encuestas, series estadísticas o referencias históricas.

Es que, como lo plantea Dahrendorf, existe en la tradición de investigación estadounidense una conceptualización metateórica que la hace percibir a la autorregulación social como el de la política. De allí el mordaz epígrama que hace Dahrendorf sobre los epígonos del funcionalismo parsonian -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 el 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.

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.

8 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 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 Nietzsche²².

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 valorativa 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 sacrificar 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

²² (...) 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

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 lúcidamente 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 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 anglosajonas, y que por eso mismo han debido afrontar múltiples guerras y rectificación de fronteras, la reivindicación de la identidad cultural, singularizada por determinados valores, les había permitido sobreponer 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. 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 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 sistemático 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 versiones²³.

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 inductivismo 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 conductismo. 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 sistemática. 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, es ésta la característica de todas las ciencias sociales, necesitadas de hacer comprensible su discurso teórico, pese a los desacuerdos existentes 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

²³ 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 sistemático 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.

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.

LA CIENCIA POLÍTICA EN LA ARGENTINA*

Pablo Bulcourf y Martín D'Alessandro** en “Introducción a la ciencia política (nueva versión)”, J. Pinto comp.

1 INTRODUCCIÓN

El primer capítulo de esta obra colectiva ofrece un detallado estudio sobre el desarrollo mundial de la ciencia política, sus particularidades, enfoques y perspectivas como así también de los espacios institucionales que han permitido su despliegue histórico durante el siglo XX. Teniendo en cuenta ese marco, este capítulo se limitará a un recorrido histórico por la ciencia política argentina, sus particularidades y su vinculación con los escenarios disciplinares extranjeros.

La historia de la ciencia política en la Argentina está plagada de marchas y contramarchas. Reveses políticos, institucionales e ideológicos obstaculizaron su desarrollo, y gran parte de sus déficit actuales se deben a sus grandes dificultades para la constitución de una comunidad científica sólida e inserta en la sociedad (Bulcourf y D'Alessandro, 2002).

La reflexión sobre la política y la constitución del Estado poscolonial ha sido una materia constante en el pensamiento argentino y latinoamericano. La inmigración y la inserción en el escenario internacional, la incorporación de los nuevos sectores a la vida nacional y, después de 1930, el juego de los grupos de poder en torno al Estado, han llevado a una rica literatura y a un continuo debate político, aunque signado muchas veces por la violencia y la intolerancia. Sin embargo, son muy pocos los trabajos que podrían catalogarse como “de ciencia política”. El desarrollo de la disciplina en la Argentina y sus mecanismos de institucionalización han sido, aunque tempranos, escasos y discontinuos.

Recién en la década del 60 comenzará a constituirse un grupo de investigadores que reclamarán para sí el nombre de “polítólogos” autonomizándose del Derecho Público. Por otra parte, es a fines de esa década cuando por primera vez se logra un diseño curricular de una carrera de ciencia política orientada hacia la investigación y al conocimiento científico del fenómeno político acorde con los desarrollos y lineamientos internacionales, elementos que fueron disparadores del desarrollo de la disciplina, tanto dentro como fuera de las universidades. Pero los golpes, militares y particularmente la descarnada dictadura del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) pusieron freno al desarrollo de las ciencias sociales y a toda actividad científica en general. Ninguna más que la ciencia política se vería afectada, dada la circularidad entre la política como objeto de indagación y la propia actividad política; no es posible ninguna construcción de saber sin el marco básico de la libertad.²⁴

* Los autores agradecen las valiosas contribuciones de Marcelo Altomare, Arturo Femández, Carlos Floria, Mercedes Kerz, Néstor Legnani, Julio Pinto y Carlos Strasser, Miguel De Luca, Alberto Föhrig, Andrés Malamud, Rodolfo Mussi, Aníbal Pérez Liñán y Sebastián Saiegh quienes han realizado comentarios que no siempre se han asimilado como lo merecían. Los autores también están en deuda con Carlos Floria y Miguel De Luca por su generosa cesión de materiales de archivo, y con Juan Cruz Vázquez y Mariano Anconetani por su colaboración. Gran parte del material aquí utilizado fue publicado previamente en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, N° 13, noviembre de 2002.

** Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires; y Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de San Andrés, respectivamente.

²⁴ Como sostiene Graciarena (1974: 38): “Es indudable que hay fuertes necesidades sociales que tienen que ser consideradas en el trabajo científico; la ciencia y la tecnología están hoy situadas en el centro de la vida social y posiblemente nada sea más importante que sus contribuciones para el desarrollo social a largo plazo. Por esa misma razón, las conexiones que se establezcan entre la sociedad y la comunidad de los investigadores deben ser de tal naturaleza que trasmitan bien la existencia de aquellas necesidades sociales, pero al mismo tiempo, la manera como trasmitan esas necesidades tiene que ser compatible con las pautas de trabajo científico y con un elevado grado de autonomía de la comunidad de investigadores. Sin autonomía y libertad personal no hay imaginación ni habrá descubrimiento científico”.

Habrá pues que esperar la reinstauración democrática de 1983 para que comience a reverdecer la ciencia política, con muchas restricciones, pero continuando la construcción de un conocimiento científico de la política que nos permita arrojar algo de luz sobre los intrincados laberintos de la compleja realidad argentina.²⁵

2 LA CIENCIA COMO CONSTRUCCIÓN SOCIAL. METODOLOGÍA

El desarrollo de la actividad científica nos plantea la problemática de la "acumulación del conocimiento". ¿La ciencia evoluciona en forma lineal desechando viejas teorías y reemplazándolas por otras de mayor valor cognitivo y correspondencia empírica? ¿o cada construcción teórica general es autorreferenciada, y por lo tanto no podemos hablar de un desarrollo científico? La respuesta a este interrogante fue uno de los debates centrales entre la filosofía tradicional de la ciencia y algunas de las tradiciones posempíricas iniciadas principalmente con la publicación de *La estructura de las revoluciones científicas* de Thomas Kuhn en 1964. La "incomensurabilidad" paradigmática inicial de Kuhn permitía sólo el desarrollo intraparadigmático en el período de "ciencia normal". Las sucesivas aclaraciones del autor y los aportes de otros investigadores nos permiten sostener que entre las diferentes tradiciones teóricas existen variadas formas de entablar "diálogos" (Klimovsky, 1994; Gaeta y Gentile, 1995; Pinto, 1998). Por otra parte el esfuerzo de muchos investigadores en realizar estudios metateóricos comparados ha permitido visualizar los desarrollos de enfoques, sus problemáticas y sus cambios (Alford y Friedland, 1991). De esta forma podemos ser espectadores privilegiados de las "mesas separadas" de Almond, las miradas entre sus integrantes, sus traslados y comentarios. En el sentido señalado, sostenemos el concepto de "acumulación compleja", lo que presupone un desarrollo no lineal, cruzado, y a veces fragmentario del conocimiento científico. Además, hay que tener en cuenta la particularidad de cada disciplina y los puntos de intersección entre campos, problemáticas y teorías a la luz de los procesos históricos (Bulcourf, 1996).

En términos generales, son varios los factores que confluyen para constituir una ciencia. Podemos mencionar la delimitación de un campo de problemáticas como objeto de estudio, el trazado de líneas de investigación con métodos claros más o menos compartidos, la constitución de una comunidad científica autorreferenciada, su inserción en la sociedad y su reconocimiento por parte de integrantes de comunidades científicas extranjeras. Estas dimensiones, por supuesto, deben ser abordadas teniendo en cuenta el carácter histórico de todo proceso de construcción social, ya que, en definitiva, la actividad científica es una más de las tantas facetas de la vida comunitaria.²⁶ A pesar de ello, los contenidos de la disciplina en nuestro país, que lógicamente fueron variando de acuerdo a los problemas políticos que se percibieron como prioritarios, no formarán parte de nuestra "rada, ya que no los observaremos aquí más que complementariamente, para concentrarnos en la historia "científica e institucional" de la ciencia política argentina. En cuanto al establecimiento de un objeto de estudio propio de la ciencia política, son conocidas sus dificultades debido a que la actividad humana constituye un ámbito de reflexión común a varias disciplinas que reclaman tanto su autonomía como un abordaje particular de la diversas esferas del hombre (Sartori, 1995 y D'Alessandro, 1999).

Como se dijo, en términos generales la reflexión sobre la política es rica y variada desde los comienzos de la construcción del Estado, e incluso antes. Sin embargo, para delimitar un campo propio de la ciencia política en la Argentina hemos tomado en consideración, a modo de indicadores: a) publicaciones de ciencia política, tomando aquí principalmente libros destacados y la aparición de la Revista Argentina de Ciencias Políticas; b) instituciones y organizaciones dentro de las cuales se crea y reproduce el conocimiento disciplinar, tomando algunas carreras de ciencia política, asociaciones y centros de investigación; y c) datos referidos a los itinerarios personales de algunos destacados polítólogos argentinos, ya que las publicaciones, las instituciones y los reconocimientos sólo cobran vida a través de actores y nombres concretos.²⁷

3 LA PRIMERA ETAPA DE LOS ESTUDIOS POLÍTICOS

3.1 LOS COMIENZOS DE LA REFLEXIÓN POLÍTICA

Como en casi todas las sociedades, en la Argentina la reflexión acerca de la política es tan antigua como los conflictos políticos mismos. Por ejemplo, a partir de 1810, los grupos ilustrados (sobre todo porteños) reflexionarán para estructurar al país, organizar su régimen político y renovar su fisonomía social y económica frente a los grupos rurales del interior del país. La pugna entre estas dos concepciones político-sociales llevó primero al triunfo del federalismo y luego a una posición más moderada que se plasmaría en la Constitución de 1853, impuesta definitivamente en 1862 (Romero, 1998). De hecho, el debate entre liberales y federales alrededor de la construcción del Estado nacional dio lugar a figuras muy importantes para la fundación del pensamiento político. Estos primeros análisis de la realidad social y política argentina pertenecen a Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y Domingo F. Sarmiento. Estos autores escribían con una intención muy clara de derivar de sus textos rumbos de acción política claramente definidos en pos de la modernización del siglo XIX.

La organización nacional de principios del siglo XX permitió el desarrollo de universidades que dieron un impulso significativo a la actividad científica. En los años 20, y al mismo tiempo que en Europa o Estados Unidos, en las universidades de Buenos Aires, La Plata, Córdoba y El Litoral se dictaban cursos de "ciencias sociales", "ciencias de la cultura" o "ciencias del espíritu" en las facultades de Derecho y Ciencias Sociales o de Filosofía y Humanidades, y cursos de sociología y derecho político, que con contenidos afines, estaban orientados hacia el fortalecimiento de las instituciones políticas de la Constitución de 1853, bajo un marco positivista de confianza en la Razón. Algunos de los autores y profesores,

²⁵ Acerca de la tarea de los teóricos, Sheldon Wolin ha establecido una diferencia entre predicción y prevención que nuestro punto de vista epistemológico acoge con agrado: "Por consiguiente, en lugar de criticar a los teóricos por la mala ejecución de una empresa que nunca abordaron, sería más útil indagar si el teórico político intentaba algo similar a la predicción, pero menos riguroso. Yo sugeriría, en primer lugar, que en vez de predecir los teóricos se han ocupado de prevenir. Maquiavelo advierte que habrá inseguridad en ausencia de una autoridad gobernante efectiva; Halifax, que una autoridad que se apoya demasiado en el temor provocará a la postre resistencia. Aunque cada una de estas admoniciones presenta cierta similitud con una predicción, difiere de ella en dos importantes aspectos. En primer lugar, una prevención sugiere una consecuencia desagradable o indeseable, en tanto que una predicción científica es neutral. En segundo lugar, una prevención es habitualmente hecha por una persona que siente cierta relación con el grupo o las personas a quienes se previene; en resumen, una prevención expresa un compromiso que esta ausente en las predicciones. En concordancia con esta función de prevenir, el lenguaje de la teoría política contiene muchos conceptos destinados a expresar señales de prevención: algunos de esos conceptos son los de desorden, revolución, conflicto e inestabilidad" (Wolin, 1993: 22).

²⁶ "Se entiende a las ciencias como prácticas sociales en activo: por consiguiente, están sujetas al impacto de factores económicos, políticos e ideológicos, tanto como cualquier práctica social. Una peculiaridad de las prácticas científicas es que producen discursos cuya pretensión de conocimiento cree tener un estatus especial, en cuanto es científico. En esta medida, la pregunta '¿qué es conocimiento científico?' sólo puede contestarse tomando en cuenta el lugar de las prácticas científicas presentes en una determinada sociedad, es decir, sus relaciones con las prácticas económicas, políticas, etc. (...) indudablemente, empero, no es esto todo lo que debe tomarse en consideración. las prácticas científicas tienen peculiaridades que permiten identificarlas como científicas. Estas peculiaridades no se refieren sólo a la estructura de las prácticas mismas, sino que son propias también de sus productos. Estos productos son conocimientos. Sin embargo, la pregunta acerca de la manera en que llegan a ser aceptados como científicos, sólo puede contestarse tomando en consideración una serie de factores sociales, entre los que cabe mencionar la división del trabajo (manual-intelectual), la estructura de poder dentro de las instituciones académicas (trabajo intelectual), el lugar que ocupan las instituciones académicas en la estructura de poder de la sociedad en la que están inmersas, las formas en que determinadas concepciones se vuelven dominantes y son impuestas a través de la propaganda (conferencias públicas, revistas, medios masivos de comunicación) y así sucesivamente" (Olivé, 1985: 17). "Aun cuando suscriba dicha clase de crítica, esta obra supone también que existen conocimientos objetivos de objetos reales, a diferencia de las creencias meramente subjetivas. Supone también como verdad que nosotros, sujetos que vivimos en medio de redes de relaciones sociales, sólo llegamos a conocer la realidad, natural y social, en función de nuestros sistemas de conceptos determinados históricamente, y también que las teorías científicas están restringidas a una trama conceptual, histórica y socialmente determinada. No hay conocimiento fuera de los sistemas conceptuales, y éstos varían a lo largo de la historia y en cada una de las sociedades" (Olivé, 1985: 19).

²⁷ Las injusticias a que este indicador pueda dar lugar deben adjudicarse a la torpeza más que a la intención del trabajo y sus autores.

que entre otras cosas sentaron las bases de la sociología, fueron Ernesto Quesada, Juan Agustín García, Francisco Ramos Mejía, José María Ramos Mejía, Juan Bialet Massé, Arturo Dellepiane, José Ingenieros, y más tarde, Ricardo Levene. Estos primeros "científicos sociales" fueron importantes intelectuales y catedráticos, que incursionaban en los tribunales, la diplomacia, la política y las profesiones liberales; no eran profesionales científicos de tiempo completo. Sus escritos se orientaban hacia la consolidación de las instituciones políticas, sociales y jurídicas, mediante explicaciones históricas y filosóficas -se consideraba que la Historia, la Filosofía Social y el Desarrollo Público tenían mayor grado de científicidad- porque querían explicar una sociedad todavía no integrada, en una universidad todavía destinada principalmente a la dirigencia (Fernández, 2002).

De manera que "la ciencia política formalista" emerge a principios del siglo XX, cuando el proceso de organización nacional y de consolidación estatal están ya completos y comienza con vigor la interpretación del texto constitucional. A esta "ciencia política tradicional..." se aplica el calificativo de formalista por su exagerada y casi exclusiva atención a los marcos formales en los que la acción política se desenvuelve, aun cuando con diferencias apreciables en el método utilizado. Unos enfatizan lo general, la derivación de paradigmas clásicos del pensamiento político y la exégesis de los textos; otros buscan la raíz histórica, pasando a confundirse con el campo de la <historia de las instituciones>" (Cavarozzi y Martínez Nogueira: 14). Otros de sus representantes son Florentino González, José Manuel de Estrada, Lucio V. López y Aristóbulo del Valle. Cabe mencionar también los estudios de José Nicolás Matienzo, sobre todo la publicación de su obra *El gobierno representativo federal en la República Argentina*.

Por otro lado, el estudio de los actores políticos y de sus comportamientos y vinculaciones con intereses extranjeros comenzará aproximadamente a partir de los años 30, desde el formato del ensayo político. Desde la derecha nacionalista, aunque republicana, se destacarán los hermanos Julio y Rodolfo Irazusta; desde el liberalismo, Lisandro de la Torre y Jacinto Oddone, y desde la izquierda nacionalista el grupo FORJA, en el que se encontraban Raúl Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche, Jorge Abelardo Ramos, Rodolfo Puiggrós y Juan José Hernández Arregui (Cavarozzi y Martínez Nogueira). También podría incluirse aquí la primera etapa de la revista católico-liberal *Criterio*, fundada en 1928.

3.2 LA REVISTA ARGENTINA DE CIENCIAS POLÍTICAS

Un acontecimiento temprano e importante para la ciencia política argentina lo constituyó la aparición de la Revista Argentina de Ciencias Políticas, de carácter bimensual, publicada entre octubre de 1910 y junio de 1928. Este hecho es muy relevante si tenemos en cuenta que la American Political Science Review, quizá la revista de ciencia política más influyente del mundo, comenzó a publicarse en 1906.

Como hemos visto, en aquellos años la corriente formalista de la ciencia política dejaba afuera de sus análisis el estudio de los actores políticos y el funcionamiento dinámico de las estructuras políticas, y consecuentemente, las posibilidades de cambio político. Sin embargo, la gran pluralidad de sus páginas hacía que la Revista Argentina de Ciencias Políticas fuera una notable excepción. Su director, Rodolfo Rivarola, era una expresión clara de un nacionalismo compatible con el liberalismo decimonónico (Floria, 1994). De hecho, la revista recogió la tradición del ensayismo político de corte juridicista liberal típica del reformismo centenario. Allí las élites letradas involucradas en la vida política intentaban crear una opinión pública racional y objetiva, aislada de los intereses partidistas. Al mismo tiempo, mostraba un gran interés por las reformas institucionales, que iban mucho más allá de la reforma electoral de 1912 (Zimmermann, 2002: 4).²⁸ Con todo, constituyó la primera tentativa seria y constante de estudiar la política desde una perspectiva científica (Floria y García Belsunce, 1975: 264).

La decisión de realizar una publicación sobre asuntos políticos intentaba cubrir el espacio de reflexión entre el diario y la edición de libros. Su director comentaba en el primer número: "La revista, situación intermedia que comienza a ser disputada por las bibliotecas (publicaciones de obras de determinada dirección de estudios) responde a la necesidad de síntesis parciales que constituyen la elaboración más reflexiva de un aspecto de la ciencia o de la sociedad. Se concibe que pueda abarcar la homogeneidad indefinida e incoherente que de necesidad constituye la materia del diario, o que pueda circunscribirse hasta la heterogeneidad definida del libro" (Rivarola, 1910: 7).²⁹

Rodolfo Rivarola también nos provee de una de las primeras definiciones del campo disciplinar de la ciencia política. Si bien no se establecen los cánones hoy más aceptados de la delimitación del objeto de estudio, destaca el carácter "científico" y resalta las "funciones éticas de la reflexión política" al sostener: "La política, como ciencia, cobra hoy entre nosotros la autoridad que en todos los tiempos tuvo en las sociedades civilizadas. Vale para esto, entre tantas otras cosas, la insistencia del eminentísimo profesor español don Adolfo Posada, en repetir que la política es una ciencia, en un país acostumbrado a considerarla como término de acepciones tan lejanas del concepto científico, que personificadas la ciencia y la política se habrían mirado como dos seres de tan opuesta condición, que ambos no volverían de su asombro al hallarse en el mismo mundo. (...) Pero las dificultades que ha presentado y presentará siempre la determinación del concepto de ciencia política, en lo que comprende y en lo que excluye, se atenúan con el arbitrio de reunir bajo un término común de ciencias políticas, las que más inmediatamente interesan a la conservación, función y progreso del Estado, y a la utilidad que de él se derive a favor de los individuos. El derecho, la administración, la economía, la sociología, la historia y la educación son materiales, por lo menos, de la construcción de la ciencia política" (Rivarola, 1910: 7).

Situada en un tiempo en el cual la reflexión sobre la política abonaba firmemente la "extraña" circularidad entre ciencia política y acción política, la revista reflejaba este continuo en la polaridad del pensamiento y la acción. Rivarola lo expresa de esta forma: "Con esto queda dicho que la Revista Argentina de Ciencias Políticas no será órgano de estudios abstractos o de vagas generalizaciones: ciencia política es ciencia de acción, lo cual es diferente de la acción misma, como la observación difiere de la cosa observada. Los materiales de la Revista serán de observación científica de los hechos que más directamente puedan interesar en la formación de la conciencia nacional" (Rivarola, 1910: 8).

La Revista Argentina de Ciencias Políticas no contaba con adscripciones institucionales, ya que era una publicación independiente, mantenida principalmente por sus suscriptores y por publicidad editorial y de diferentes estudios jurídicos, lo cual también nos demuestra el amplio y desarrollado clima intelectual desde el Centenario hasta los años 30. La revista estaba conformada principalmente por un conjunto de artículos originales (más bien cortos), notas sobre la coyuntura política, sobre jurisprudencia y comentarios de libros. Entre los más destacados colaboradores de la revista, además del propio Rodolfo Rivarola y su hijo Enrique —más tarde Director de la publicación—³⁰ se encuentra a Leopoldo Lugones, José Nicolás Matienzo, Vicente Gallo, Juan B. Justo, Manuel Aramayo, Isaías Amado, Mario Bravo, A. Bunge, Victorino de la Plaza, Pelagio B. Luna, Carlos A. Becú, Ernesto

²⁸ La concepción positivista y la ambigüedad entre el elogio y las críticas tanto frente al régimen de 80 como frente al ascenso del radicalismo pueden apreciarse, en el caso de los artículos de José N. Matienzo, en Zimmermann (2002), y en el caso de Rivarola, en Dulce (2002). En contraste, para Ancarola (1975: 15), Rivarola fue "el último representante de la generación del ochenta". La misma discusión, aunque desde un enfoque menos centrado en la política, puede encontrarse en Bosch (2001).

²⁹ La revista tenía un costo relativamente alto: alrededor de 3 pesos el ejemplar, mientras que *Caras y Caretas* tenía un costo de 20 centavos por ejemplar (Ortiz, 1995: 3 11, n. 6).

³⁰ Rodolfo Rivarola se mantuvo al frente de la dirección hasta el 4 de marzo de 1918, fecha en que pasó a desempeñar el cargo de Presidente de la Universidad Nacional de la Plata. Hasta entonces se habían completado 15 volúmenes que contenían un promedio aproximado de 10 ejemplares por tomo.

Quesada, José María Sáenz Valiente, Juan A. González Calderón, Adolfo Posada, Alfredo L. Palacios, Gregorio Uriarte, Mariano de Vedia y Mitre, J. Salgado, Leónidas Espeche, Ernesto Bott, Julio A. Roca, Joaquín V. González, Adolfo Goldín, Ricardo Marcó del Pont, Ricardo Monner Sans, Nicolás Repetto, Ricardo Levene, Emilio Ravignani y otros.

Es llamativa la amplitud temática que desarrollaban los expertos que escribían en forma asidua en la publicación. Los más recurrentes a lo largo de los diversos números han sido Raimundo Wilmart, R. Rivarola, Raúl Villarruel y Luis B. Tamini, entre otros. Esta amplitud temática, que va desde el derecho privado, la historia, la política y el derecho administrativo, demuestra varias cosas. Por un lado, el arco de preocupaciones y el clima intelectual de la época; por otro, la falta de especialización y la generalidad de los estudiosos y juristas argentinos, y el carácter casi ensayístico de sus trabajos. Esto nos permitiría afirmar que si bien las preocupaciones políticas eran importantes en estos comentaristas, y se visualizaba una disciplina científica denominada "ciencias políticas", ésta no constituía un campo autónomo de indagación, y la actividad llevada a cabo por los especialistas no se entendía como una profesión independiente sino como complemento de la actividad política y del derecho, tanto en la temática como en el trabajo cotidiano.

Los tomos de la revista están sistematizados a través de un índice temático con las siguientes áreas: 1) Política; 2) Política Internacional; 3) Derecho civil; 4) Derecho comercial; 5) Derecho penal; 6) Derecho industrial; 7) Derecho administrativo; 8) Legislación procesal; 9) Economía y finanzas; 10) Sociología; 11) Historia; 12) Educación; y 13) Varios. La distribución de los artículos muestra el peso de las preocupaciones temáticas: mientras las áreas Política y Política Internacional contienen el 36,81 por ciento del total de los artículos de la revista a lo largo de todos sus años, las áreas 3) a 8), es decir, el agrupamiento de las ramas del derecho, reúnen en total el 28,25 por ciento de los artículos. Por otro lado, Economía y Finanzas agrupa el 10 por ciento, Sociología el 7,7 por ciento, Historia el 10,1 por ciento y Educación el 4,94 por ciento. La ligazón umbilical con el derecho constituye una tendencia que, como se verá más adelante, la publicación mantuvo en su período posterior de 1960-61.³¹

3.3 LAS INSTITUCIONES DE LA TRADICIÓN FORMALISTA

En los años 20 y 30, lo que aquí llamamos la "tradición formalista" estaba en pleno auge. No por casualidad, en esos años se crean instituciones que agrupan a los representantes de esa postura tradicional, como la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, en 1938. En 1937 se funda el Instituto Argentino de Estudios Políticos en Buenos Aires a manos de Horacio Storni y Jorge Tristán Bosch, quienes la presidieron durante años y editaron en 1945 y 1946 seis números de la Revista Argentina de Estudios Políticos.

En 1939 se fundó la Universidad Nacional de Cuyo, que en el tránsito de los años 40 a los 50 tendrá la primer Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En 1973 las sedes de San Juan y San Luis de esa universidad adquirieron el rango de universidades nacionales, y la de San Juan montó un Departamento de Ciencias Políticas dentro de la Facultad de Ciencias Sociales.

Sin dudas, el antecedente del estudio universitario de la política en el país —y en toda América Latina— fueron las licenciaturas en Servicio Consular y en Servicio Diplomático que se crearon conjuntamente con la Universidad Nacional del Litoral y su Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, con sede en Rosario, en 1919. En 1923 esas licenciaturas se organizan con un plan de estudios confeccionado en 1921. En 1927 se incorporan dos doctorados: uno en Ciencias Políticas y otro en Diplomacia. En 1929 las licenciaturas se transforman en la Licenciatura en Ciencias Políticas, y en Diplomacia y Relaciones Internacionales, ambas de la Universidad Nacional del Litoral.³² Los planes de estudio se mantienen hasta 1954, momento en el que se unifican las carreras en la de Ciencias Políticas y Diplomacia —y se conservan ambos doctorados—, con una gran dependencia respecto del Derecho Público y del Derecho Internacional (tanto en la orientación como en el cuerpo de profesores). Esta organización cambiará en 1968, cuando se funda la Universidad Nacional de Rosario, que pasó a agrupar a las carreras de la Universidad Nacional del Litoral que habían funcionado en esa ciudad, particularmente, para nuestro interés, la licenciatura de Ciencias Políticas y Diplomacia, a partir de ahora ya no tan ligada al derecho e incorporando materias más ligadas al estudio de las instituciones y los sistemas políticos, que luego pasó a la Facultad de Derecho y Ciencia Política como Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, convirtiéndose esta Escuela en Facultad en 1973. Ya a finales de los 60, la carrera tomó un perfil más ecléctico incorporando enfoques más sociológicos y filosóficos junto con las corrientes de pensamiento en boga.³³ Sin embargo, no se confluía hacia un perfil politológico, ya que se veía a la ciencia política como una disciplina "residual". En realidad, "se institucionaliza antes el término ciencia política que sus contenidos" (Kerz, 2002).

En cuanto a la investigación rosarina, los antiguos institutos de la Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario serían la primer base del Departamento de Relaciones Internacionales y del Departamento de Ciencia Política. Entre 1948 y 1981, el Instituto de Derecho de Gentes (más tarde llamado Instituto de Derecho Internacional "Mario Antelo") publicó la Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas. Algunos nombres ligados a este Instituto son Juan Carlos Puig, Mario Cámpora, Iris Laredo y Artemio Melo. El Instituto de Derecho Público publicó revistas entre 1938 y 1964, aunque con distintos nombres e interrupciones.

En la Universidad Nacional de Cuyo se fundó, a fines de los años 50, una Carrera de Ciencia Política y Administración Pública en la cual se destacaba la figura de Dardo Pérez Guillou (Fernández, 2001a: 260), y en 1956 se creó, en el ámbito privado, la carrera de Ciencia Política en la porteña Universidad del Salvador, casa de altos estudios creada por los jesuitas.

En el año 1965 se crea en la Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires" la Escuela de Ciencias Políticas, dirigida por Francisco Arias Pelerano, discípulo del político y jurista nacionalista Arturo Enrique Sampay. Con la participación activa de profesores como Julio Irazusta, Samuel Medrano y Tomás Casares, hasta 1971 se llevan a cabo dos actividades de posgrado: el Doctorado en Ciencias Políticas y el Diploma de Estudios Superiores. En 1972 comienza a dictarse la Licenciatura en Ciencias Políticas, con una duración de cuatro años y con tres especializaciones: Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Administración Pública.³⁴ En 1982 se reforma el plan de estudios incorporándose un año a la carrera de grado (Camusso, 2002). En la UCA, la Carrera de Ciencias Políticas, como su denominación en plural lo indica, no pretendía constituir un campo de indagación autónomo dentro de las ciencias sociales, sino ser una confluencia de diferentes saberes considerados "políticos".³⁵ La orientación originaria de la carrera pretendía formar dirigentes católicos comprometidos con los principios cristianos más que científicos políticos orientados hacia la investigación empírica (Fernández, 2001b).

³¹ Ver Anexo II. Para una clasificación subtemática, se puede consultar la existente en la "guía de consulta rápida" que se comenta en Ortiz (1995 y 1996).

³² Lesgart y Ramos (2002) relativizan esta fecha de 1929 como la de la creación de la carrera, Ver también Yanuzzi (1998:422).

³³ Entre los profesores que impartían clases a comienzos de los años 60 cabe destacar a Juan Carlos Puig, Bruno Bologna, Roberto Puig, Artemio Melo, Carlos Menos, Roberto Brie, Miriam Colacrai, Carlos Sánchez Almeida, Sonia Bengoechea y Wagner Goldschmidt, entre otros.

³⁴ En realidad, esta última especialización nunca se logró implementar por la falta de alumnos.

³⁵ Por ejemplo, analizando las características de la Constitución, Arias Pelerano sostuvo: "Curiosamente estas tres versiones de constitución no hacen más que reflejar los distintos ángulos desde los cuales puede ser abordado el objeto político. Desde ya que estos ángulos dan lugar a la estructuración de diversas disciplinas, todas ellas válidas para describir el mismo objeto de conocimiento, razón por la cual es lícito hablar, no de una Ciencia Política, sino de Ciencias Políticas, en plural" (Arias Pelerano, 1994: 86).

Muchos juristas de estas universidades comienzan a hacer ciencia política en algunas facultades afines, estudiando, básicamente, el fenómeno justicialista, a causa del poco apego de este movimiento populista a las reglas democrático-liberales formales. El peronismo, por su parte, crea en Mendoza una Facultad de Ciencias Sociales y Políticas en 1952. En las universidades Católica de Córdoba y Nacional de Córdoba fueron importantes los nombres de Carlos Pizarro Crespo, Ricardo Smith, Pedro Frías y César Enrique Romero (Mooney y Arnoletto, 1993: 275-287).

4 LA "CIENCIA POLÍTICA ACADÉMICA"

4.1 EL CAMBIO APORTADO POR LA SOCIOLOGÍA

A partir de los años 40, una nueva generación (dentro de la cual podríamos contar a Gino Germani, José Enrique Miguens, Juan Carlos Agulla y Norberto Rodríguez Bustamante), influenciados por teorías provenientes principalmente de Estados Unidos (y, en parte, de Europa), cambió el estilo profesional. Así nació una nueva profesión intelectual, destacando el papel de la investigación empírica que requería, a su vez, un nuevo rol para la epistemología y la metodología, para lo cual era necesario un nuevo modelo de universidad. A pesar del cambio, el rol científico de las ciencias sociales no llegó a lograr el reconocimiento por parte de la sociedad.³⁶

Si bien los cursos de sociología ya existían desde principios de siglo en varios ámbitos universitarios, será con los trabajos de Gino Germani en el marco del Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (bajo la dirección de Ricardo Levene) donde comiencen en forma sistemática los estudios de sociología. La importancia de Germani fue fundamental para la institucionalización de la sociología científica en América Latina.³⁷ Emigrado a la Argentina en 1934 por la persecución fascista, se graduó en filosofía, y se incorporó al Instituto de Sociología donde, entre 1942 y 1946, llevó a cabo una serie de investigaciones que primeramente se publicarán en el Boletín del Instituto de Sociología, y que darán como resultado la publicación de *La estructura social de la Argentina* en 1955.

Los trabajos de Germani eran principalmente de tres tipos: indagaciones dentro de la teoría sociológica —especialmente sus aportes para la investigación empírica—, estudios e investigaciones sobre la sociedad argentina y los procesos de cambio social, y trabajos de cátedra y diversos manuales de campo para la enseñanza y realización de la tarea de investigación.

El acontecimiento más importante para la profesionalización de la sociología sería la creación de la carrera de sociología en 1957 dentro del marco de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, en la cual funcionaba desde 1940 el Instituto de Sociología. Con Gino Germani como director desde 1955, se desarrolló allí una sociología (y una sociología política) orientada empíricamente, —también llamada "sociología empírica" o "sociología científica"—, en la que los procesos de la estructura social serán determinantes de lo político. Tenía como horizonte teórico al estructural-funcionalismo y la teoría de la modernización,³⁸ y como fuente de financiamiento para sus novedosas dedicaciones exclusivas, el CONICET y los aportes de varias fundaciones extranjeras (Vessuri, 1992).³⁹

La labor de Germani fue increíblemente vasta, y su impronta en la formación de las primeras "camadas" de sociólogos tuvo un valor muy relevante en términos institucionales. Catalina Wainerman, una de sus discípulas,⁴⁰ lo expresa de la siguiente forma: "Conciente de que con un personal docente prácticamente autodidacta la licenciatura era un techo máximo que podía alcanzar la formación de los estudiantes, consciente de la insuficiencia de ese techo, Germani trajo científicos sociales de los Estados Unidos, de Brasil, de Italia, de Francia, y de alguno que otro país donde ya existía formación y producción sociológica. Así vinieron Rose K. Goldsen, Kalman Silvert, Irving Horowitz, Paul Baran, Aaron Cicourel, Leslie Kish, Nathan Keyfitz, Bemard Rosenberg, David Nasatir, Peter Heintz, Fernando Enrique Cardoso, Enzo Falletto (sic), Luis Costa Pinto, Alain Touraine, Johan Galtung, Joseph Dumazedier, Albert Meister, Alessandro Pizzorno, S. N. Eisenstadt, entre los que recuerdo. Todos ellos venían a dictar cursos y seminarios por períodos breves. Como eso no alcanzaba para adquirir un entrenamiento formal de postgrado, Germani desarrolló una nutrida trama de relaciones con universidades de Estados Unidos, Inglaterra y Francia y gestionó becas para estudios de postgrado ante el CONICET, la OEA, la Fundación Ford. Así, una tanda de veinte o treinta de los primeros licenciados de la carrera y de docentes salimos a hacer doctorados y volvimos habiéndonos convertido en miembros de la comunidad académica, sabiendo que, de ahí en más, nuestras vidas habrían de transitar por la docencia, por la investigación, por la publicación, por la asistencia a congresos, por la participación en la administración y el diseño de la ciencia y la enseñanza" (Wainerman, 1997: 15-16).

³⁶ Según Agulla, esto se dio principalmente a causa de que las teorías sociológicas utilizadas eran elaboradas en los países desarrollados para explicar una "sociedad" nacional, en el sentido weberiano (Weber, 1996: 3334), que en la Argentina se había dado sólo en la región pampeana. Y ello se había dado en los dos aspectos básicos de la sociología: como ciencia social (con predominio de las "teorías empíricas", de origen norteamericano) y como conciencia crítica (con predominio de las "teorías críticas", de origen europeo continental) (Agulla, 1996). Un enfoque similar se encuentra en Di Tella (1971). Di Tella señala allí dos problemas generales y dos problemas específicos de la sociología y la ciencia política. Entre los primeros están la copia de modelos teóricos extranjeros y la radicalización del marxismo y el nacionalismo. Entre los segundos, la necesidad de la formación de especialistas en territorio latinoamericano, y la necesidad de completar y utilizar bibliotecas antes de salir a buscar los datos que esas teorías extranjeras exigen.

³⁷ Germani fue miembro de la American Sociological Society, del Institut International de Sociologie, de la Asociación Latinoamericana de Sociología, del Instituto de Sociografía y Planeación de la Universidad Nacional de Tucumán y de la International Sociological Association, de la cual fuera presidente. Su labor internacional lo ubica entre uno de los sociólogos más destacados del siglo XX. Durante el gobierno peronista, Germani no tuvo una vinculación orgánica con la universidad, a la que retornaría después del derrocamiento del General Perón. Lamentablemente, la dictadura de la Revolución Argentina lo llevaría fuera del país, pasando a trabajar en la Universidad de Harvard y posteriormente en la Universidad de Nápoles. Murió en 1979. Entre las obras más destacadas podemos mencionar *La sociología científica* (1955), *Política y sociedad en una época de transición* (1961), *Sociología de la modernización* (1969), *Estudios sobre sociología y psicología social* (1966), y *La sociología en la América latina: problemas y perspectivas* (1964).

³⁸ La importancia de Germani para los estudios de sociología política ha sido muy grande. En palabras de Irving Horowitz (1992: 43): "Fue en Buenos Aires que Germani primero absorbió los trabajos completos de Weber, Simmel, Mannheim y otros teóricos sociales alemanes clásicos. Aun antes de que éstos fuesen bien conocidos en Estados Unidos, ya que disponía en Argentina de trabajos relativamente completos de sociólogos de lengua alemana. De una forma singularmente creativa, Germani unió la escuela italiana del poder con la escuela alemana de la autoridad (...). Esta fusión da cuenta de lo que superficialmente parece ser la deuda de Germani con Talcott Parsons. Tal conexión logró el trabajo de Germani con el del gran teórico norteamericano. En realidad, ello convirtió el trabajo de Germani en intelectualmente significativo para un importante sector de opinión sociológica en Harvard, propiamente Parsons mismo. La opinión de Parsons fue reforzada por la de académicos como Seymour Martin Lipset, quien conoció inicialmente a Germani en Sudamérica. Germani desarrolló una imponente fusión intelectual de tradiciones, no distinguiendo aquella encontrada en la teoría parsoniana de la acción social. Pero en el caso de Germani, ello ocurrió no a través de una migración hacia Europa sino más bien desde Europa. Si aquella fusión de tradiciones hizo de Parsons el principal sociólogo a su retorno a Alemania al Nuevo Mundo, el movimiento de Germani desde Italia al nuevo Mundo lo convirtió en el más notable sociólogo político que ingresara en el exilio".

³⁹ Silvia Sigal describe el cambio de la siguiente manera: "La Sociología es probablemente el mejor ejemplo del 'avasallador avance' de esas 'ciencias sociales invasoras de los antes somnolientes claustros de Humanidades' que recuerda Halperin Donghi. Dirigida por Gino Germani, se crea la primera carrera de Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, con un ambicioso programa de investigaciones que fijaba el perfil del sociólogo científico. El grupo inicial de 67 alumnos pasa a 170 en 1960 y casi 2.000 en 1966, comprendiendo las tres Facultades existentes entonces en Buenos Aires: en 1959 comenzaban los cursos en la Universidad Católica y en 1963 en la DeJ Salvador, las dos principales instituciones privadas. La enseñanza de la sociología se transformaba también en las otras universidades del país: La Plata, Córdoba, Mendoza, Rosario y Tucumán. La cohesión del grupo que rodeaba a Gino Germani estaba en su apogeo en 1961, cuando se realizan las Jornadas argentinas y latinoamericanas de Sociología, que mostraron la hegemonía de la 'teoría de la modernización' y de los análisis del pasaje progresivo de una sociedad tradicional a una sociedad moderna" (Sigal, 2002: 86).

⁴⁰ Entre sus estudiantes y discípulos también se encontraban Ruth Sautu, Jorge Graciarena, Santos Colabella, Francisco Marsal, Miguel Murnis, Eliseo Verón, Francisco Delich, Silvia Sigal, José Paradiso, Raúl Jorrat y Juan Carlos Portantiero, entre otros.

Con todo, los trabajos de Gino Germani, Torcuato Di Tella,⁴¹ José Nun y Darío Cantón serán una piedra fundamental en el edificio de los estudios políticos modernos en Argentina. Desde una mirada más abarcadora de las ciencias sociales el desarrollo de la sociología timoneado por Gino Germani tendrá una fuerte influencia en la posterior consolidación de la ciencia política argentina. Como sostiene Waldo Ansaldi: "Germani es uno de los 'padres fundadores' de las ciencias sociales latinoamericanas, las que aparecen hacia los años 50 y comienzan a definirse con un perfil singular. Se trata de un proceso todavía insuficientemente estudiado, del que aquí sólo quiero señalar: 1) las ciencias sociales latinoamericanas surgen en un contexto de crisis y transformaciones societarias a escala regional; 2) originariamente dominadas, en el campo teórico-metodológico, por el funcionalismo; 3) se enfatiza la necesidad y la práctica de la investigación empírica, orientada en primer lugar a los procesos de cambio social y de modernización. La combinación de estos tres elementos fundamentales provoca rápidamente ---en primer lugar en el pensamiento económico--- una ruptura con la ortodoxia, abriendo paso a interpretaciones y formulaciones teóricas novedosas, originales" (Ansaldi, 1992: 69).

4.2 LA CIENCIA POLÍTICA JURIDICISTA

A fines de la década del 50 y comienzos de los 60 la ciencia política comienza a consolidarse académicamente con dos acontecimientos relevantes: la constitución de la Asociación Argentina de Ciencia Política y la creación de la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad del Salvador. A la caída del peronismo, el enfoque formalista alza su voz por la necesidad de la reorganización jurídica e institucional del país. Al mismo tiempo, y como parte de un mismo proceso, nace la Asociación Argentina de Ciencia Política. Fundada el 8 de mayo de 1957, rápidamente se afilió a la International Political Science Association (IPSA). Su primer presidente fue el Dr. Segundo Linares Quintana,⁴² destacado jurista que dirigía el Instituto de Derecho Constitucional y Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, de la que además era profesor titular de la cátedra de Derecho Constitucional, cargo que también ejercía en la Universidad Nacional de La Plata. Linares Quintana desarrollaba una intensa labor académica tanto en la Argentina como en el exterior, asistía a numerosos congresos y daba conferencias en las más destacadas universidades del mundo. Simultáneamente a su cargo en la Asociación, presidía la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Desde su fundación la institución tenía un fuerte sesgo juridicista tanto desde el punto de vista de los temas tratados como desde la composición corporativa de sus miembros.⁴³ Las tareas que realizó la Asociación en sus comienzos tuvieron relevancia tanto a nivel nacional como internacional.⁴⁴ En agosto de 1959 se realizaron las Primeras Jornadas Argentinas de Ciencia Política en el marco de la Universidad Nacional de Córdoba.⁴⁵ En el mes siguiente la Asociación, junto con el Instituto de Derecho Constitucional y Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, auspició la visita a la Argentina del prestigioso jurista y politólogo francés Georges Burdeau.⁴⁶ En octubre, Linares Quintana realizó un importante viaje al Brasil representando a la Asociación en el Congreso sobre Cambios Sociales organizado en Río de Janeiro por el Centro de Pesquisas Sociales. En abril de 1960 tiene lugar se produce la renovación de las autoridades de la Asociación Argentina de Ciencia Política manteniendo la presidencia el Dr. Linares Quintana. Durante 1960 tiene lugar el Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política, celebrado en Buenos Aires, con una alta concurrencia.

En septiembre de 1961 se celebró en París el V Congreso Mundial de Ciencia Política de la IPSA. La Asociación Argentina de Ciencia Política estuvo representada por una comitiva de 10 miembros, encabezada por el vicepresidente de la Asociación, el Dr. César Enrique Romero. La comitiva argentina fue la tercera en cantidad de miembros. Durante las reuniones del Consejo Directivo se eligieron a los nuevos miembros del Comité Ejecutivo, incorporándose a este cuerpo el Dr. Linares Quintana como representante de la Argentina. Durante la década de los 70 y los 80, el actor principal de la Asociación Argentina de Ciencia Política será el Dr. Mario Justo López.⁴⁷

Como se ve, durante sus primeros años la Asociación Argentina de Ciencia Política tuvo una intensa actividad, dentro de la cual se contaba una ambiciosa política editorial, en convenio con Roque Depalma Editores. Los ejes editoriales consistieron en a) la publicación semestral de la Revista Argentina de Ciencia Política,⁴⁸ b) la serie "Cuadernos de Ciencia Política", y c) la "Biblioteca Argentina de Ciencia Política".

4.3 LA CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

En la Universidad del Salvador, establecimiento de Educación Superior perteneciente en ese momento a la Compañía de Jesús, la Carrera de Ciencia Política fue creada en el año 1956. En sus comienzos la currícula tenía, como era de esperar, una orientación hacia el derecho y la filosofía con preponderancia del tradicionalismo católico-nacionalista. Entre los profesores que se encontraban en ese momento cabe mencionar a Pichón Riviere (hermano del destacado psicólogo) y a Raúl Puigró.

⁴¹ Junto con Gino Germani, es uno de los primeros sociólogos del país, con un interés casi siempre centrado en América Latina. En 1964 publicó su primer libro *El sistema político argentino y la clase obrera*, donde ya planteaba una necesaria reconfiguración del sistema partidario argentino a partir de la idea de que el "nacionalismo popular" es una etapa en la adquisición de capacidad política propia por parte de la clase obrera, en el contexto de otro de sus temas, que se convirtiera en un libro en 1966: *El primer impacto del crecimiento económico*. Junto a su hermano Guido fundó el Instituto Di Tella en 1958 y su Centro de Sociología Comparada. Fue fundador y presidente del IDES, centro que desde 1961 publica la revista *Desarrollo Económico*, de la que fue director entre 1971 y 1975. Ver Orlansky (1996) y De Luca y Malamud (1996).

⁴² Más tarde pasaría a ser Presidente Honorario, recayendo la presidencia en Mario Justo López. La AACP se reorganizó y reanudó su labor en 1984; en junio de 1985 contaba con 245 miembros (176 de ellos residían en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires) y en diciembre contaba con 266 (AACP 1985a y 1985b).

⁴³ La composición de la Asociación Argentina de Ciencia Política originalmente era la siguiente: Presidente: Dr. Segundo Linares Quintana, Vicepresidente: Dr. César Enrique Romero, Tesorero: Dr. Fernando Isidro, Secretario General: Dr. Alberto Spota, Secretario Administrativo: Dr. Antonio Castagno, Vocales: Dres. Carlos Adriogó, Juan R. Aguirre Lanar, Jorge Aja Spil, Ismael P. Basaldúa (h), Mario Belgrano, Cíerman Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Roberto A. Billinghurst, Enrique L. Calot, Edmundo Correas, Manuel M. Diez, Raúl E. Dumm, Carlos S. Fayt, Héctor P. Lanfranco, Mario Justo López, Miguel S. Marienhoff, Enrique Martínez Paz, Héctor R. Orlandi, Roberto J. Repetto, Lucía Robirobla, Alberto Rodríguez Galán y Ambrosio Romero Carranza. Comité Consultivo: Dres. Jorge Eduardo Col, Juan A. González Caldcrón, Luis Jiménez de Asúa, Alfonso de Laferrere, Carlos R. Melo, Jorge Mitre, Alberto Padilla, Alfredo L. Palacios, Juan Carlos Lamas (+), Carlos Sánchez Viamonte, Félix Sarria, Sebastián Soler, Carlos A. Tagle, Benjamín Villegas Basavilbaso y Ciorindo Zavalía (+). Casi todos los miembros pertenían a conocidas familias argentinas, muchas de ellas "patricias".

⁴⁴ En el artículo I del Estatuto de La Asociación se sostiene: "La Asociación Argentina de Ciencia Política, entidad fundada por un grupo de personas dedicadas al estudio de la ciencia política, solidarias en la creencia común de que los altos ideales de libertad, justicia y dignidad humanas sólo se realizan en el Estado de derecho, tiene como propósito estudiar e investigar la ciencia política y promover su desarrollo y perfeccionamiento en la República Argentina, manteniendo relaciones con las instituciones similares existentes en otros países" (AACP, 1960: 11 I).

⁴⁵ Se estructuraron cuatro mesas redondas que debatieron sobre a) grupos de presión, b) amparo jurisdiccional de los derechos y libertades constitucionales, c) la teoría de la imprevisión y su recepción en el derecho público argentino, y d) planes y sistemas de enseñanza de la ciencia política. En la conferencia inaugural el Dr. Carlos R. Melo pronunció una conferencia sobre "El problema de la vigencia de las constituciones de catorce provincias", y en el cierre el Dr. Alberto Padilla disertó sobre "El problema de la acefalía presidencial". Tanto las mesas como los temas considerados centrales nos muestran a una ciencia política subordinada al Derecho Público y, por ende, a la tarea de los abogados.

⁴⁶ El autor del *Tratado de cienciopolítica* pronunció varias conferencias en las universidades de Buenos Aires y La Plata. El hecho más importante del viaje de Burdeau consistió en la autorización para publicar la versión castellana del *Méthode de la sciencepolitique*, que se publicó como el volumen inicial de la Biblioteca Argentina de Ciencia Política, serie perteneciente a la Asociación y editado por la editorial Roque Depalma.

⁴⁷ Su libro más importante es el manual *Introducción a los estudios políticos* (1969 y 1983). Aunque ubicado en el derecho político, la suya no fue una visión reduccionista de tipo jurídico: intentó integrar distintas líneas teóricas y disciplinarias. En *El mito de la Constitución* (1963) entendió a la democracia como forma pero también como contenido, siempre dentro del marco constitucional. En *Partidos políticos: teoría general y régimen legal* (1965 y 1982) intentó una teoría general de los partidos políticos y su papel en la democracia representativa (Set Tafero, 1996b). Otro destacado constitucionalista argentino que ha incursionado en los estudios políticos desde una perspectiva similar ha sido Germán Bidart Campos, quien publicaría *Lecciones de política* en 1973.

⁴⁸ Se editaron sólo 3 números, entre enero de 1960 y enero de 1961.

Emilio Saguir, Director de la Carrera de Ciencia Política desde 1984, sostiene sobre sus primeros años: "La Universidad del Salvador (USAL) se funda en 1956 y una de las siete carreras con las cuales comienza es Ciencia Política (...) Ciento es que la USAL comenzó siendo un Instituto de Ciencias Políticas, en plural, no tanto una ciencia política autónoma. Autonomía en cuanto la disciplina posee y construye instrumentos y marcos teóricos para alcanzar el conocimiento de un objeto de estudio específico. En aquel momento no se tenía esa visión. Por el contrario, se daba una yuxtaposición de materias vinculadas a la política: historia política, filosofía política, derecho político. A medida que la ciencia política contemporánea se iba desarrollando en otros países especialmente en los Estados Unidos fueron arribando aquí egresados de posgrados entre ellos Carlos Floria, Mariano Grondona, Natalio Botana y Rafael Braun procedentes de Lovaina. Imbuidos de la ciencia política contemporánea con un importante énfasis empírico y con aspiración a construir un corpus de conocimiento específico, desarrollado y controlado en el interior de la disciplina, trataron de delinear no sólo los marcos metodológicos sino también el campo, el objeto de estudio de esa disciplina que pasa a llamarse ciencia política (en singular)" (Saguir, 1999: 307).

La incorporación de Carlos Floria⁴⁹ se da en 1967. Floria había desarrollado durante 1966 un estudio detallado de la ciencia política norteamericana en el marco de la beca que había obtenido de la Fundación Eisenhower.⁵⁰ Esas actividades en los Estados Unidos le habían permitido tomar contacto con los más destacados politólogos americanos, entre los cuales podemos mencionar a Karl Deutsch, Robert Dahl, Robert Potash, Hans Morgenthau y también con Giovanni Sartori, quien se encontraba trabajando en los Estados Unidos y elaborando la reforma al plan de estudios de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Florencia. Como producto de su beca el Dr. Floria tuvo que realizar un informe final y, como anexo, había elaborado un proyecto de carrera de ciencia política basado en la experiencia adquirida y en el proyecto de Sartori.⁵¹

A su regreso de los Estados Unidos, Floria intentó primeramente realizar una carrera de ciencia política en el marco de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, pero su propuesta obtuvo un fuerte rechazo por parte del núcleo de expertos en derecho público, encabezado por Segundo Linares Quintana. La vinculación de Floria con la Universidad del Salvador se produjo con la visita del jesuita Jean-Yves Calvez para la presentación, a cargo del primero, de la traducción del Pensamiento de Carlos Marx, actividad que se desarrolló en el CIAS (Centro de Investigación y Acción Social). En esa oportunidad Floria comentó su proyecto de carrera de ciencia política con el entonces vicerrector Padre Virasoro S.J., quien, con el aval de Calvez, lo invitó a trabajar en el Salvador, y en una reforma curricular a ser aplicada en dicha universidad. La dirección de Floria fue acompañada por destacados investigadores, muchos de ellos pertenecientes al círculo de la revista Criterio. Cabe mencionar entre otros, a Natalio Botana, Marcelo Montserrat, y al sacerdote Rafael Braun. También se fueron incorporando al proyecto modernizador de la USAL Guillermo O'Donnell, Félix Peña, Roberto Russell, Carlos Strasser y Mariano Grondona. Otra incorporación importante al claustro de docentes del Salvador es el regreso de un argentino radicado en México, Marcos Kaplan, de orientación neomarxista (Floria, 2002).

El nuevo plan de estudios entró en vigencia en 1968, teniendo sus primeros egresados en 1972. Es interesante destacar que en agosto 1969 (durante el período de la dictadura de Onganía) tuvo lugar en esa universidad el Primer Encuentro Internacional de Ciencia Política centrado temáticamente en la problemática de la política argentina y sus dilemas. Entre los participantes internacionales se destacó Robert Dahl, quien utilizó las argumentaciones expuestas por Guillermo O'Donnell, Carlos Floria, Natalio Botana, Rafael Braun y Mariano Grondona para construir su hipótesis sobre el caso argentino presente en su libro *Polarización*.⁵² Este hecho constituye un reconocimiento que, junto a las obras de Gino Germani y Darío Cantón, también citadas por el politólogo norteamericano, se le otorgaba a los estudios científicos realizados en la Argentina.⁵³ Este reconocimiento externo a la labor de los estudiosos argentinos constituye un indicador de la existencia de una ciencia política acorde a los cánones internacionales de investigación y producción del conocimiento.

Este proceso de florecimiento de la ciencia política empírica no puede comprenderse, como se ve, sin tomar en cuenta el contexto internacional fomentado desde los Estados Unidos, y su contrapartida desarrollista en América Latina, donde el ideario de la ciencia y su correlato tecnológico y político se articulaban con los principios de secularización, urbanización e industrialización. El florecimiento de la ciencia política en el Salvador se articula, en este sentido, con la época de oro de la Universidad de Buenos Aires (que en materia de estudios sociales estaba encabezado, insistimos, por la sociología de Gino Germani). Este espíritu "desarrollista" tuvo tanto su ala "democrática" como su correlato "militar", y los pequeños avances logrados por esta incipiente ciencia política tuvieron su campo de aplicación en los proyectos desarrollistas de ambos sectores (Pinto, 2001). La Carrera de Ciencia Política de la Universidad del Salvador reunía, bajo la dirección de Floria, novedades temáticas y autores norteamericanos. Efectivamente, en los años 60 estaba en auge en Estados Unidos la teoría pluralista, íntimamente ligada a la obra de Dahl, en gran medida asociada a los cánones, sobre todo metodológicos, del conductismo.

Dentro del espectro norteamericano, ni siquiera las críticas de Sheldon Wolin y Theodore Lowi se apartaban de una estructura discursiva que estaba profundamente inmersa en la disciplina (Gunnell, 1999: 37). El pluralismo —y también el economicismo de Downs— expresaba implícita o explícitamente la idea que la apatía generalizada podía ser beneficioso o funcional para el sistema democrático, ya que la poca participación prevenía los conflictos intensos que desembocan en el fin de la democracia. En una palabra, pregonaba la influencia de los intereses por sobre las pasiones religiosas, personales o ideológicas. A principios de los años 70, la creciente ideologización del país y particularmente de los clustros universitarios harían que este discurso estuviera destinado a ser desalojado en no mucho tiempo.

⁴⁹ Su obra es muy importante. Ha escrito, principalmente, sobre el nacionalismo, las relaciones cívico-militares, los regímenes militares, la cultura cívica argentina y la transición a la democracia. Ya en su célebre *Historia de los argentinos* (1972), escrito junto a Horacio García Belsunce, así como en *Reflexiones sobre la Argentina política* (1981) escoge la perspectiva del análisis político para la interpretación de los hechos históricos, como lo evidenciarán conceptos como "subdesarrollo político" o "la Argentina de los factores" (en contraposición a la de los partidos) (Serrafero, 1996a). Ver también Kerz (1996).

⁵⁰ La Fundación Eisenhower se constituyó apenas terminado el período presidencial del mandatario norteamericano y era principalmente una institución destinada al desarrollo de los liderazgos, teniendo como uno de sus principales objetivos el que los extranjeros conocieran en profundidad y directamente, en relación con sus actores, diferentes ámbitos de la vida norteamericana, entre los cuales estaban las disciplinas científicas. La fundación, además, se encargaba de concertar entrevistas con los más destacados especialistas en cada una de las áreas.

⁵¹ El trabajo del politólogo italiano establecía ejes curriculares básicos para la enseñanza de grado de la ciencia política: un eje económico, un eje histórico, un eje sociológico, un eje matemático, un eje de administración pública, un eje de relaciones internacionales, un eje metodológico y, principalmente, un eje de teoría política empírica orientado hacia el estudio e investigación de los fenómenos de la política contemporánea, con una fuerte articulación con el eje metodológico.

⁵² Así lo dice el propio Dahl (1989: 124 n. 5): "La argumentación y los datos de este epígrafe están tomados de las siguientes fuentes: 'Political Oppositions in Argentina', ponencia inédita presentada en un seminario por Guillermo O'Donnell, quien primeramente me indicó las líneas generales de la interpretación que expongo; Carlos Alberto Floria, 'El comportamiento de la oposición en la Argentina'; Natalio R. Botana, 'Las crisis de la legitimidad en la Argentina y el desarrollo de los partidos políticos'; Mariano Grondona, 'Algunas observaciones sobre la evolución reciente del sistema político argentino'; Rafael Braun, 'La representatividad de los partidos políticos y la interpretación del interés público por parte de las fuerzas armadas: un dilema argentino' (todas estas ponencias fueron presentadas en el Primer Encuentro Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, agosto 1969); Carlos Alberto Floria, 'Una explicación política de la Argentina', CIAS, Revista Mensual del Centro de Investigación y Acción Social, 16 (noviembre, 1967); Mariano Grondona, 'La Argentina en el tiempo y en el mundo', Primera Plana, Buenos Aires, 1967, s. d.; Darío Cantón, 'Military Interventions in Argentina 1900-1966', Ponencia presentada en la Conference on Armed Forces and Society Working Group, International Sociological Association, London, septiembre 1967, y su 'Universal Suffrage as an Agent of Mobilization', Ponencia presentada en el VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, Francia, septiembre 1966."

⁵³ En el orden político en las sociedades en cambio, de 1968, Samuel Huntington (1990: 199) utiliza las argumentaciones de José Nun y de Gino Germani para su estudio sobre el pretorianismo de masas. Por su parte, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto en Dependencia y desarrollo en América Latina citan las obras de Gino Germani Política y sociedad en una época de transición; de Torcuato Di Tella El sistema político argezliizo y la clase obrera y de Guillermo O'Donnell Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario (Cardoso y Faletto, 1996: 111 y 197-199).

En efecto, este período, que se inicia orientado por una visión empírica, va a tener una corta duración: a comienzos de los 70, el Salvador paulatinamente se va convirtiendo en una Universidad militante, virando el eje de la problemática del conocimiento hacia otra faceta vinculada fuertemente con el accionar político y las fracturas ideológicas. Ya en 1972 las posiciones estaban fuertemente polarizadas entre los partidarios de una "ciencia política académica" y los que propugnaban una "ciencia política comprometida y militante". Esto produce la renuncia conjunta en 1974 de los profesores del "grupo Criterio" y posteriormente de otros docentes. A su vez, la Compañía de Jesús estaba viviendo una gran crisis de fuerte connotación ideológica, representada por la polarización de la orden en dos grupos: uno más tradicional y otro formado en gran parte por sacerdotes jóvenes del denominado movimiento "tercermundista". En esos momentos, se nombra Decano de la Facultad de Ciencias Sociales al sociólogo jesuita Padre Sánchez Aizcorbe. Las asignaturas tenían un matiz diferente en su contenido, con un fuerte eclecticismo que combinaba las teorías cepalianas, el neomarxismo, la teoría de la dependencia, la teología de la liberación, los autores "nacionales y populares", y una mirada de fuerte crítica y rechazo a la ciencia política norteamericana. Pero lo importante no era ya la variedad de enfoques sino una orientación de estudio y lectura que privilegiaba el accionar y la militancia, un pensar la teoría en función de la praxis (Legnani, 2002).⁵⁴

También la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Rosario comenzó una situación de creciente politización de sus claustros. Ya en 1972 se concebía allí a la ciencia política como una "ciencia de la acción" comprometida con la transformación de la sociedad más que con la producción de conocimiento sobre la misma. "Lo importante era la política, ese quehacer cotidiano que determina el rumbo de la sociedad, no la ciencia. Lo que prevalecía era una idea de compromiso y participación en la política nacional. Leíamos mucho de todas las orientaciones teóricas, pero una lectura orientada al hacer política, a la praxis; se hablaba más del rol docente y su compromiso que de académicos" (Kerz, 2002).⁵⁵ Por su parte, en 1973, el rector de la Universidad Nacional "y Popular" de Buenos Aires, Rodolfo Puiggrós, decía: "La crisis por la que atravesó el país se reflejó también en la universidad y sus estudiantes. Al hacernos cargo de esta situación encontramos el apoyo masivo de los alumnos, de los no-docentes y de una parte de los docentes para imponer la doctrina nacional. En cuanto al caso específico de los docentes, en algunas Facultades se debió sacar a algunos de ellos, por incompetencia o por enseñar con una mentalidad colonial. Por eso, desde mi punto de vista, la discusión de si la Universidad debe ser privada o estatal es una discusión ociosa, porque lo fundamental es que toda Universidad, ya sea estatal o privada, refleje en su enseñanza la doctrina nacional e impida la infiltración del liberalismo, del positivismo, del historicismo, del utilitarismo, y yo diría hasta del desarrollismo, todas formas con las que se disfraza la penetración ideológica en las casas de estudio" (Sarlo, 2001: 378-9).

Pero más allá de las luchas y controversias, la influencia de la ciencia política empírica tuvo un fuerte arraigo y permanencia en la Universidad del Salvador, hecho que se retomó y se profundizó en los comienzos del proceso de democratización, con fuerte repercusión en la creación de nuevas carreras a nivel nacional. Emilio Saguir, uno de los actores de esta proyección sostiene al respecto: "Pero a pesar de ello el grupo de profesores académicos logró arraigar el paradigma de la ciencia política contemporánea, construir y difundir teorías empíricas de la política, y persuadir sobre la importancia del método científico en la búsqueda del conocimiento político. Y los que continuamos, que fuimos sus discípulos, fuimos desarrollando la Escuela de Ciencia Política, orientados por la misma perspectiva, incorporando a nuestros claustros a destacados polítólogos, y adaptando la currícula de la carrera según el desarrollo de la disciplina en el país y en el mundo, y a la luz de los problemas políticos contemporáneos. Y cuando llegamos a 1983/84 realmente éramos como una especie de oasis en el desierto. En ese momento presenciamos un incremento impresionante del interés por la disciplina. Y en especial por una ciencia política genuinamente científica" (Saguir, 1999: 308).⁵⁶

4.4 LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PRIVADOS

Si bien ya en los años sesenta comenzaba una importante tarea de investigación en centros de investigación independientes, ellos concentrarán casi la totalidad del trabajo científico de las ciencias sociales con posterioridad al golpe militar de 1966, que destruye casi por completo un proyecto científico universitario y modernizante. Jorge Graciarena describe aquellos momentos de una manera muy clara: "El caso de Argentina. Se trata de una sociedad muy movilizada políticamente, con una juventud muy radicalizada en sus orientaciones ideológicas y prácticas políticas. Los horizontes políticos del país son hoy (1971) por lo menos inciertos; hay mucha violencia política y una represión constante. Hay ahora un desajuste casi total entre las demandas de las masas y los cuadros ideológicos predominantes en el país y las orientaciones de las políticas gubernamentales. (...) En las nuevas generaciones de estudiantes y egresados jóvenes así como entre algunos representantes de las edades más maduras, la confusión entre práctica científica y práctica política es extrema. Prácticamente no hay investigación social fuera de las oficinas de planeamiento, que hacen investigación aplicada, y algunas pocas instituciones privadas que llevan a cabo investigaciones de tipo fundamental. (...) No es fácil hacer cualquier diagnóstico del futuro de las ciencias sociales en la Argentina. La confrontación que podría realizarse entre estas alternativas produce una exacerbación de las actitudes y luchas políticas, que se proyectan sobre las universidades y que se manifiestan también dentro de ellas, y que se mantendrán en el futuro inmediato sin variantes importantes. En estas condiciones la vida en las grandes universidades estará dominada por algún tiempo, como lo está ahora, por las pasiones políticas inmediatas" (Graciarena 1974: 103). En este contexto, por supuesto, era una tarea casi imposible publicar los trabajos. Sólo Desarrollo Económico ofrecía esa posibilidad de una manera abierta al público.

Los centros independientes, entonces, dieron acogida a una gran cantidad de científicos sociales, muchos de los cuales orientarían sus estudios hacia la ciencia política, incluso a su regreso de sus estudios de posgrado en el exterior. En ese éxodo se habían enrolado Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Atilio Boron, Edgardo Catterberg, Jorge Roulet, Dante Caputo, Marcelo Cavarozzi, José Nun y Liliana De Riz, entre otros (Guíñazú y Gutiérrez, 1991-1992: 57, n. 18). En cuanto a los temas de investigación, en esta época hubo un corrimiento desde el interés por los determinantes externos de] subdesarrollo hacia el estudio del Estado y el autoritarismo. Si bien la disciplina más importante de las que se desarro-

⁵⁴ Desde 1972 la diversidad entre las cátedras es enorme, ya que también los profesores marcan su compromiso con la militancia política. Podemos nombrar a Arturo Fernández, Eugenio Kvatemik, José María Roza, León Pomeranz, Luis Sánchez Aizcorbe, Pbro. Carlos Mujica, Arturo Sampay, Eduardo Errandonea, Alberto Acevo, Pbro. Luis Virasoro, Abel Fleitas Ortiz de Rosas, Luis Dallanegra, y Héctor Roudil, entre otros y la continuación por cierto período de Marcos Kaplan y Guillermo O'Donnell quien, a su vez, estaba a cargo del Doctorado. Pero para comprender la dimensión de la situación, es también indispensable observar la composición del Centro de Estudiantes que, lógicamente, también estaba fuertemente ligada a la vida política nacional. De hecho, ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) y FAR (Fuerzas Armadas Revolucionarias Peronistas) ganaron el Centro en 1975 (Legnani, 2002). Ver también Sarlo (2001: 64).

⁵⁵ Otra vez, para comprender la actitud fuertemente militante de esos años es útil analizar el Centro de Estudiantes, el cual estaba fuertemente vinculado con la política nacional. El arco ideológico era muy amplio, con predominio de la izquierda y el peronismo: coexistían el Movimiento Nacional Reformista (socialistas de izquierda "liberal"), TEA (Tendencia Estudiantil Antiimperialista, de orientación marxista), la JUP (Juventud Universitaria Peronista, ligada a Montoneros y llamada comúnmente "La Tendencia"), El Movimiento Azul y Blanco, La Juventud Radical y el CDU (grupos ortodoxos del peronismo). Entre los egresados de esta época de la Universidad Nacional de Rosario podemos nombrar a: Bruno Bologna, María de los Ángeles Yannuzzi, Carlos Pérez Llana, Gladys Lechini, Mónica Billoni, Luis Dallanegra, Carlos Figari, Mercedes Kerz, Olga Caballero, María Cristina Menéndez, Osvaldo Lazzeta, Mónica Piootti, Raúl Arloti, Lilia Puig, Ana María Siri, Rolando Garmendia, Nilda Anglari y Luis Cuarranta, entre otros (Kerz, 2002).

⁵⁶ Entre los egresados de la Universidad del Salvador de aquellos años podemos nombrar a Carlos Acuña, Ana María Mustapic, Eugenio Kvatemik, Emilio Saguir, Julio Pinto, Daniel García Delgado, Luis Brajterman, Néstor Legnani, Horacio Cagni, Vicente Massot, Felipe Duarte, Hugo Pomposo, Guillermo Schwuenheim, Graciela Esnaola, Eduardo Salas, Alberto Bonifacio, Marta Fernández, e Imelda Salas, entre otros.

llaban en estos centros de investigación era la sociología, una parte de los sociólogos se dedicó a temáticas propias de la ciencia política: Juan Carlos Portantiero, Miguel Murguia, Darío Cantón, José Nun, Torcuato Di Tella, Alberto Ciria, Juan Carlos Torre, y más tarde Alcira Argumedo, Horacio González y Ricardo Sidicaro. También lo hicieron algunos juristas como Carlos Fayt o Juan Carlos Rubinstein. Muchos de ellos, sin ser peronistas, abordaron como objeto de estudio el fenómeno peronista contribuyendo enormemente a su comprensión.

Entre los centros independientes más importantes estaba el Instituto Di Tella, creado en 1958, y que ha sido el más característico de esos años.⁵⁷ El desarrollo de la investigación científica en ciencias sociales tuvo allí su principal ámbito institucional.⁵⁸ La pluralidad temática, teórica e ideológica fue muy grande en el momento del "pasaje" al Di Tella, y hasta con cierto predominio de orientaciones neomarxistas. Contaba con nombres como los de Roulet, Jorge Sábat, Caputo, Oszlak y Cavarozzi. El instituto se constituyó también en el lugar de anclaje de parte de los integrantes del "grupo Criterio" después de su retirada del Salvador. Es aquí donde Natalio Botana desarrollará su labor de investigador que culminará con la publicación de *El orden conservador* (1977), uno de los libros —combinando la historia y la ciencia política— más leídos en la Argentina, y con traducciones ya a varios idiomas.

La dispersión de la producción y reproducción académicas que se dio en los centros de investigación son el contrapunto del proceso de unificación (teórica, metodológica y organizativa) que se produjo en Estados Unidos a causa de la revolución conductista. Durante estos años se produce un conflicto de "visiones" en el Di Tella, especialmente por parte de los que proponían un análisis más integral con los factores estructurales, más orientado hacia el estudio del sector popular, creándose así el CEDES: "Ejemplo de los aspectos de ruptura es el quiebre que se produce en el Instituto Di Tella, del que se alejan una serie de investigadores, como el mismo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Oscar Oszlak, Elizabeth Jelin, para fundar el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), en el que el análisis político se termina articulando con el aporte de economistas como Adolfo Canitrot y Roberto Frenkel, y sociólogos políticos como Oscar Landi" (Acuña, 2000: 237).

Otros centros que han desarrollado actividades de investigación y posgrado que han tenido gravitación en el desarrollo de la ciencia política han sido el CICSO (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales), creado en 1966, de corte marxista; el IDES (Instituto de Desarrollo Económico) que publica la revista de ciencias sociales más prestigiosa del país, Desarrollo Económico, desde 1961. La Fundación Bariloche tuvo una importante actividad de investigación en sociología política ligada al problema del desarrollo, entre 1967 y 1977, con nombres como Edgardo Catterberg y Manuel Mora y Araujo, bajo la dirección de Peter Heintz.

Los centros internacionales también ocuparon un importante papel. La sede FLACSO Argentina⁵⁹ se creó en 1974 y fue dirigida en un primer momento por Emilio Mignone, comenzando rápidamente su actividad de posgrado con la realización de la Maestría en Ciencia Política, en la que enseñaban, entre otros, Arturo O'Connell, Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ipola, y que quedará truncada en 1976 con el advenimiento del golpe militar. A partir de 1979, bajo la dirección de Carlos Strasser, se desarrolla la Maestría en Ciencias Sociales con menciones en Sociología, Ciencia Política, Educación y Relaciones Internacionales, a la que también se le fueron agregando orientaciones en Estudios Agrarios, Historia y Antropología. En forma conjunta con la docencia de posgrado FLACSO ha llevado a cabo desde entonces una serie numerosa de programas de investigación en diferentes especialidades dentro del campo de las ciencias sociales. Finalmente, CLACSO (Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales) articula desde 1966 una red de centros de varios países de la región.

Sin embargo, aunque en muchas ocasiones adquirieron un gran prestigio internacional, el reducido número de estos centros, su desvinculación de los programas universitarios, la falta de apoyo oficial y la censura, limitaron una mayor viabilidad y trascendencia.

En lo que hace a los enfoques teóricos de la ciencia política, en los setenta se había establecido un cuerpo temático específico que comenzó a tomar en cuenta factores estructurales de la sociedad y la economía. La relación entre lo estructural, lo político institucional y lo ideológico es el salto cualitativo que aparece en las obras de José Nun, Marcelo Cavarozzi, Oscar Oszlak y, especialmente en los destacados trabajos de Guillermo O'Donnell.⁶⁰ Al referirse a esta etapa de la ciencia política argentina Carlos Acuña señala: "La continuidad se dio en que la Ciencia Política ya se había establecido como cuerpo temático y disciplinar específico, lo que permitió una identidad común y diálogo entre los exponentes de ésta y la previa etapa. Por otra parte, y en un contexto de progresismo ideológico e intensificación de la violencia política, la ruptura o el <Salto> estuvo en el esfuerzo de ligar la comprensión de los procesos políticos con dinámicas estructurales, de ligar la comprensión del Estado con la de la sociedad, sus intereses y conflictos, la política con la economía. La explicación de la dinámica política se articula en este período, con lógicas estructurales y, por ende, con perspectivas comparativas regionales. La política, el Estado y su relación con la sociedad, sus clases, el peronismo, la democracia, el autoritarismo militar, pasan a situarse "en el capitalismo" y, dentro del capitalismo, en el "capitalismo periférico de América Latina" al que se lo comienza a analizar comparativamente. El equilibrio entre lo estructural, lo político-institucional y lo ideológico es perseguido por trabajos como el de José Nun y, particularmente, el de Guillermo O'Donnell que comienza a cobrar cada vez mayor peso primero local y después internacionalmente" (Acuña, 2000: 235).

4.5 LA "REVOLUCIÓN EDITORIAL" EN LA ARGENTINA Y LA CIENCIA POLÍTICA

⁵⁷ "La fundación Di Tella y el Instituto fueron fundados el 22 de julio de 1958, el décimo aniversario de la muerte de Torcuato Di Tella, que había forjado el complejo industrial Siam Di Tella. La empresa cultural que recibía su nombre serviría así como recordatorio y también socializaría la riqueza que había creado su capacidad empresaria. Pero la forma que adoptó ese recordatorio reflejaba el pensamiento moderno de fines de los años 50 antes que una anticuada filantropía (...) El modo en que los fondos privados se canalizaron hacia actividades culturales y sociales fue el de la fundación moderna, organizada según el modelo norteamericano de financiación corporativa. La fundaciones no eran bien conocidas en la Argentina antes del Di Tella. (...) El Instituto no tenía fondos propios: como institución académica sin fines de lucro, recibía un subsidio de la Fundación u otras fuentes, tales como las Fundaciones Ford y Rockefeller" (King, 1985: 35-37).

⁵⁸ Como sostiene Silvia Sigal: "Al esfuerzo de institucionalización estatal se sumó el privado. En 1960 entra en funcionamiento el Centro de Investigaciones Económicas de Instituto Di Tella, que en 1963 cuenta con once investigadores y seis becarios realizando posgrados en el exterior, y que será un semillero de funcionarios en gobiernos civiles y militares. Tres años más tarde se crea, impulsado por Gino Germani, el Centro de Sociología Comparada; rebautizado Centro de Investigaciones Sociales, tiene en 1966 once investigadores y siete asistentes. Después de la intervención de las Universidades en 1966 el Instituto albergó el CIAP, dirigido por Enrique Hardoy, y fundó una editorial, la Editorial del Instituto y la Revista Latinoamericana de Sociología. Más que alejados del espíritu vanguardista del "Di Tella Florida", los centros de investigación en ciencias sociales representaban la otra vertiente de la misma preocupación prioritaria enunciada por el Instituto: "contribuir a la modernización cultural del país". La institución se proponía "reunir y facilitar la formación en el más alto nivel académico", concebido según criterios internacionales, creando las condiciones para un trabajo "con dedicación exclusiva", para "el mejor conocimiento de la realidad argentina". (...) El "Di Tella Belgrano", integrante y cabal representante del flamante campo de las ciencias sociales se apoyaba sobre una triple base: profesionalización, standards internacionales y desarrollismo, y estuvo inserido en el nuevo circuito de intelectuales, modernizadores que él mismo contribuía a generar" (Sigal, 2002: 86-87).

⁵⁹ La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales fue creada en 1957 por iniciativa de la UNESCO como un organismo intergubernamental de carácter regional y autónomo.

⁶⁰ Lesgat (2002) destaca la evolución de los grandes problemas teóricos de la ciencia política en el contexto latinoamericano. Ellos son, en primer lugar, entre los años 60 y principios de los 70, la cuestión de Estado, en segundo lugar, a partir de la instalación de los regímenes militares en la región —Brasil en 1964, Argentina en 1966 y 1976, Chile en 1973 y Uruguay en 1973—, la naturaleza del autoritarismo y de la democracia, lo que llevó la reflexión a un nivel institucionalista; y en tercer lugar, hacia fines de la década del 70, la democratización. Así, el vocabulario de la ciencia política fue incorporando nuevos conceptos que la autora analiza, tales como 11 autoritarismo", "régimen político" y "transición".

Durante la década del 60 y casi hasta mediados de los 70 se produce en la Argentina una verdadera "revolución editorial" en las ciencias sociales, la que principalmente consistió en la traducción al castellano de las grandes publicaciones de los polítólogos y sociólogos contemporáneos más destacados. De edición argentina sobresalen las editoriales Paidós, Eudeba y Amorrortu (y más tarde, el Centro Editor de América Latina). En el contexto latinoamericano se destaca la labor mexicana de Fondo de Cultura Económica. A pesar de ser estudios centrales de la ciencia política empírica y de otras orientaciones del pensamiento político, es notorio que estos textos circularon poco entre los estudiantes de ciencia política, siendo de uso frecuente en los estudios sociológicos, principalmente inspirados por la mencionada influencia de Germani. En este sentido se diferencia la carrera de ciencia política de la Universidad del Salvador donde, como vimos, ya a fines de los 60 se habían orientado los estudios a los cánones de la ciencia política académica internacional de influencia norteamericana.

Paidós publica en 1972 nueve textos fundamentales de la ciencia política mundial: Karl W. Deutsch, *Los Nervios del Gobierno* (1963); Robert Dahl y Charles Lindblom, *Política, Economía y Bienestar* (1962); Gabriel Almond y G. Bingham Powell (h), *Política Comparada* (1966); Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (1968); David Apter, *Política de la Modernización* (1965); Helio Jaguaribe, *Sociedad, Cambio y Sistema Político* (1972); Helio Jaguaribe, *Desarrollo Político: sentido y condiciones* (1972); Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas de América Latina: Reforma o Revolución* (1972); Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo* (1972); y Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, *Los orígenes del peronismo* (1973).

Eudeba, la editorial de la Universidad de Buenos Aires, publicó la obra de Seymour M. Lipset *El hombre político* (1960); *El sistema político y la clase obrera* de Torcuato Di Tella (1964) y el trabajo introductorio de Marcel Prelot, *La ciencia política* (1961). Por su parte, la editorial Amorrortu tuvo una fuerte política editorial en ciencias sociales, de carácter más interdisciplinario y heterodoxo se destacan los trabajos de David Easton, *Esquema para el análisis político* (1965); Sheldon Wolin, *Política y perspectiva* (1960); Robert Michels, *Los partidos políticos* (1915); Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía* (1964); David Easton, *Enfoques sobre teoría política* (1967); Peter Bachrach, *Critica a la teoría elitista de la democracia* (1967); Oliver Benson, *El laboratorio de ciencia política* (1969); James Meisel, *El mito de la clase gobernante* (1958); y Brian Barry, *Los sociólogos, los economistas y la democracia* (1970), entre otros.

5 LA REAPERTURA DEMOCRÁTICA

5.1 LA CIENCIA POLÍTICA DURANTE LA DICTADURA

El golpe de 1976 trajo consigo el cierre de muchas de las carreras de ciencia política y la casi disolución de las pequeñas y precarias comunidades científicas que se habían constituido, así como la persecución de muchísimos científicos sociales argentinos.

Para el Proceso de Reorganización Nacional, toda actividad intelectual vinculada a la política que no estuviera al servicio del régimen era sospechada de subversión, y por lo tanto, sus cultores corrían riesgo de muerte, desaparición o tortura. Esto provocó un nuevo éxodo y una terrible paralización de la actividad. Los centros de investigación se vieron en muchos casos presos de la autocensura, o necesitados de recurrir a la consultoría sobre tomas ya desligados de los grandes debates políticos e ideológicos para poder sobrevivir. Durante las dos últimas dictaduras, las universidades se convirtieron en este campo "las universidades de las catacumbas"⁶¹ en las que, a pesar de todo, se logró mantener alguna reflexión social crítica. Pero en esas condiciones, la "comunidad" académico-intelectual se reinstitucionalizaría en la medida de lo posible por fuera del Estado, e incluso, por supuesto, por fuera del país.

A partir de 1976, entonces, los centros privados se convirtieron nuevamente en prácticamente los únicos ámbitos de trabajo para los científicos políticos. Cabe mencionar nuevamente a Carlos Strasser en FLACSO, a Francisco Delich y Mario Dos Santos en CLACSO (Delich dirigió entre 1978 y 1989 la revista *Critica y Utopía*), a Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak en el CEDES, a Natalio Botana en el Instituto Di Tella, a Darío Cantón en CICSO y a Dante Caputo en CISEA. La Universidad de Belgrano también cumplió en esos momentos un importante rol. La Facultad de Estudios para Graduados organizó los doctorados en Sociología, Historia y Ciencia Política, y las maestrías en Relaciones Internacionales, Metodología de la Investigación y Política Económica Internacional. Muchos investigadores y docentes que no se radicaron en el extranjero tuvieron allí una alternativa a la expulsión masiva en el sistema nacional (Pinto, 2002).⁶¹

Al mismo tiempo, se publicaron en el país cuatro textos de referencia mundial, cuyo tema central era, precisamente, la Argentina, con la intención de explicar el fenómeno peronista y, con matices ideológicos diferentes, la actuación de las Fuerzas Armadas ante la "imposibilidad" de construir un régimen democrático liberal a causa de la participación y la polarización políticas: Samuel Huntington, *No es fácil elegir* (1978); Robert Potash, *El Ejército y la política en la Argentina* (1981); Peter Waldmann, *El peronismo 1943-1955* (1981) y Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina* (1982).

5.2 LA VUELTA A LA DEMOCRACIA

Al llegar la democracia en 1983, a pesar del renacer del pluralismo y la libertad, y la clara intención del nuevo gobierno de restablecer y fortalecer los estudios de ciencias sociales, por ejemplo en el CONICET, el Estado ya estaba con serios problemas económicos como para liderar un proceso educativo y científico expansivo. La ciencia política se volcó casi por completo al estudio de la teoría de la transición hacia la democracia y el análisis de las instituciones democráticas de gobierno. El ELTRAL (Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas), bajo la dirección de Atilio Borón, y el Centro Latinoamericano para el Análisis de la Democracia (CLADE), cuyos principales integrantes fueron José Nun, Emilio de Ipólita y Juan Carlos Portantiero, se sumaron a los centros de investigación existentes hasta ese momento.

⁶¹ Entre otros docentes podemos mencionar a Gregorio Klimovsky (dirigió la Maestría en Metodología de la Investigación), Mario Justo López, Juan Carlos Agulla (dirigió el doctorado en Sociología), Oscar Oszlak, Marcelo Monserrat, Carlos Floria (dirigió el doctorado en Ciencia Política), Roberto Russell, Carlos Escudé, Félix Luna, Julio Pinto, Manuel Moray Araujo, José Luis de Imaz, Enrique Zuleta Puecero, Ruth Sautu, Catalina Wainerman, Teófilo Goyret, Félix Loft y la incorporación posterior como sucesivos directores de Daniel Rodríguez Lamas y Mario Serraero (Kerz 2002).

Con todo, fue el comienzo de una nueva etapa en la ciencia política argentina,⁶² a partir de la cual comenzaron a abrirse varias carreras de ciencia política tanto en universidades públicas como privadas,⁶³ destacándose la creación de la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Esta nueva etapa se centró, principalmente, en la revalorización y el estudio del proceso democrático y su consolidación,⁶⁴ como así también en una serie de trabajos sobre el tipo de régimen político (centrados en el debate parlamentarismo versus presidencialismo), el funcionamiento de las instituciones democráticas, y los actores políticos, sobre todo en el Consejo para la Consolidación para Democracia, una comisión asesora del Poder Ejecutivo, creada a fines de 1985 y presidida por Carlos Nino, conformada por varias personalidades sociales y políticas, cuyo objetivo era contribuir al debate para una eventual reforma constitucional, para lo cual organizó varios eventos con profesores e investigadores internacionales como Juan Linz (que fue su principal influencia), Giovanni Sartori, y Guido Calabresi, de la Universidad de Yale.⁶⁵

5.3 LA CIENCIA POLÍTICA ARGENTINA Y SU PROYECCIÓN INTERNACIONAL

Durante la década del sesenta numerosos egresados de las carreras de sociología, derecho, historia, ciencia política y demás disciplinas afines completaron sus estudios de posgrado en el extranjero. Los problemas políticos y los sucesivos vaivenes entre regímenes militares y cívico-militares retuvieron a muchos de ellos en sus países receptores o en aquellos que les ofrecían la posibilidad del desarrollo de sus vocaciones. Con el retomo de la democracia gran parte de ellos regresaron en diferentes momentos al país o bien combinaron sus estadías externas con visitas prolongadas a la Argentina.

Entre este grupo de investigadores caben destacar los aportes de Guillermo O'Donnell y Ernesto Laclau. Ambos científicos han realizado contribuciones muy importantes a la ciencia política mundial.

Guillermo O'Donnell estudió derecho en la Universidad de Buenos Aires y comenzó su labor orientada hacia los estudios políticos en la Universidad Católica Argentina y en su propia facultad de origen. A fines de los años sesenta realiza sus estudios de doctorado en la universidad norteamericana de Yale, una de los principales centros mundiales de la ciencia política. Al retomar al país, pasa a enseñar en la carrera de Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Producto de sus investigaciones, publica en 1972 *Modernización y Autoritarismo*, convirtiéndose en una de las obras más importantes de la ciencia política mundial. En este libro se sistematizan y comparan las diferentes hipótesis sobre la modernización y la vinculación entre factores socioeconómicos y políticos, ofreciendo O'Donnell una visión diferente a hegemónica en la ciencia política mundial con una sólida base empírica destacándose la rigurosidad metodológica utilizada. En esta obra se comienza a esbozar uno de los conceptos centrales aportados por el autor, el de "Estado burocrático autoritario" que desarrollará en su libro homónimo posterior. A partir de allí, sus trabajos en la disciplina –cuyos dos principales objetos de estudio han sido el autoritarismo y la democracia, básicamente focalizados en la región latinoamericana– son conocidos y estudiados a lo largo del mundo. En esos textos, O'Donnell ha estudiado y caracterizado el tipo de dominación "burocrático autoritaria", concepto que más que referirse a un régimen político, señala un tipo de Estado capitalista capitaneado por las fuerzas armadas sudamericanas durante los años 60 y 70, y orientado a la exclusión política y económica del sector popular para lograr el orden social y económico. El análisis del autoritarismo lo llevó también al análisis de los microdespotismos que salían a la luz debajo de los grandes despotismos políticos en nuestras sociedades.

Con el advenimiento de los procesos de democratización O'Donnell encabeza junto a Philippe Schmitter y Laurence Whitehead un proyecto financiado por el Centro Woodrow Wilson tendiente a estudiar las transiciones hacia la democracia en América Latina y Europa meridional. De esta tarea de investigación surgen los cuatro tomos de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, publicados originariamente en 1986, con su traducción posterior por parte de la editorial Paidós. Esta obra monumental es hasta la fecha el conjunto de trabajos sobre transiciones que ha nucleado a los más grandes especialistas en la materia y analizado el mayor número de casos, tanto individualmente como en perspectiva comparada. Constituye una revisión de factores, procesos y estrategias políticas y sociales que, al momento de ser escritos los trabajos, buscaba estimular, de la manera más rápida posible, los procesos de democratización.

Su preocupación más reciente es el desencanto con la democracia y la dificultad para conceptualizar los nuevos problemas que surgen particularmente en las nuevas democracias latinoamericanas. O'Donnell sostiene que para los casos de las democracias nuevas, la teoría debe ampliar su campo de estudio para incluir las "cuestiones básicas de la ciudadanía", el clientelismo y otras instituciones informales, la accountability (rendición de cuentas) y el concepto de democracias delegativas (un nuevo tipo de democracia, en el que respetando las condiciones de la polarización, los gobernantes ejercen plebiscitariamente el poder).

En 1992 O'Donnell publica como working paper del Hellen Kellogg Institute for International Studies en su nuevo lugar de trabajo, la Universidad de Notre Dame, su trabajo original de "¿Democracia delegativa?" iniciándose un nuevo debate sobre los procesos de democratización en América Latina. Posteriormente siguieron una serie de artículos que fueron aclarando el desarrollo del concepto: "Acerca del Estado, la democratización y la ciudadanía. Algunos problemas conceptuales", aparecido en *Desarrollo Económico* en 1993; "Accountability horizontal", en *Ágora*, 1998; "Teoría democrática y política comparada", en *Desarrollo Económico*, 2000; y "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData*, durante 2001. De esa forma la obra de O'Donnell ha sido el vector sobre el debate democrático en los últimos años.⁶⁶

Ernesto Laclau originariamente estudió historia en la Universidad de Buenos Aires en la que se desempeñó como profesor e investigador; posteriormente realizó su doctorado en ciencia política a fines de los sesenta en la universidad inglesa de Essex. Uno de sus aportes más tempranos a las ciencias sociales lo constituyó su estudio sobre el populismo aparecido posteriormente en *Política e ideología marxista*.

⁶² Para Lesgart (2002), la reorganización y renovación de la ciencia política se dio a partir de la ruptura institucional de 1976, ligadas a los debates sobre un futuro deseado. Ese fue, para la autora, el contexto que permitió la fabricación intelectual (más a menudo fuera que dentro del país) de las nuevas cuestiones teóricas, el nuevo vocabulario y una nueva manera de hacer ciencias sociales.

⁶³ En 1979 el Ministerio de Justicia y Educación de la Nación tenía registradas en su Guía de Carreras 6 universidades que ofrecían la licenciatura en ciencia política (2 de ellas eran universidades nacionales y 4 universidades privadas). En 1986 el Ministerio contaba 8, y en 2000 contaba 15 universidades (7 nacionales y 8 privadas) (Kandel, 2001). En 1979 los graduados en ciencias sociales con estudios de posgrado concluidos no llegaba al 1 por ciento (Vessuri, 1992: 347).

⁶⁴ Como ejemplo se pueden mencionar el seminario *Transición a la democracia en la experiencia comparada*, organizado en septiembre de 1983 por el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Belgrano –que en 1987 dio origen al libro Enrique Baloyra, Edgardo Catterberg, Leonardo Morlino, Rafael López Pintor, Enrique Zuleta Fluceiro y Waldino Suárez, *Lecciones para demócratas en transición*– y las Jornadas sobre consolidación democrática en la misma universidad en septiembre de 1985 –cuyas ponencias también fueron publicadas en 1987 en VV.AA., *Sobre la consolidación de la democracia*–. Participaron en ese evento Mario Justo López, Luis Sánchez Agesta, Christoph Muller, Enrique Baloyra, Jacques Zylberberg, Carlos Escudé, Juan José Llach, Natalio Botana, Carlos Floria, Alberto Spota, Enrique Zuleta Puceiro y Karl Deutsch.

⁶⁵ El Consejo produjo dos dictámenes y en el libro AA.VV., *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Entre los asesores estaban Daniel Sabsay, Jorge Mayer y Marcela Gianzone, entre otros.

⁶⁶ Cabe mencionar la publicación por la editorial Paidós en 1997 de *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, obra que recoge diferentes trabajos de O'Donnell. También ha publicado junto a Víctor Tokman la compilación *Pobreza y desigualdad en América Latina* en 1999 junto a Juan Méndez y Paulo Sérgio Pinheiro La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina en 2002.

El trabajo de Laclau hace centro en los debates de la teoría marxista reciente,⁶⁷ principalmente dentro de la órbita europea donde se cruzan tradiciones y disciplinas muy diversas como la psicología, la antropología y la sociología orientando sus hipótesis en lo que comenzó a denominarse teoría "posmarxista". Las innovaciones más importantes de Laclau se encuentran en las redefiniciones de los conceptos de "hegemonía" y de "sujeto político". Sus principales obras son *Hegemonía y estrategia socialista* publicada junto a Chantal Mouffe en 1987; *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* de 1993 y *Emancipación y diferencia* publicada en 1996.⁶⁸

5.4 LA CIENCIA POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Ya en 1982, a propósito de reflexionar sobre el XII Congreso Mundial de Ciencia Política celebrado en Río de Janeiro, e impactado por el sistema universitario de ciencias sociales en Brasil, Oscar Oszlak señalaba: "La política universitaria oficial desestimuló sistemáticamente la actividad científico-social. Cuesta creer que la Universidad de Buenos Aires no cuente con una licenciatura en ciencias políticas, administración pública o disciplinas afines. Casi no existe país latinoamericano que no ofrezca carreras de este tipo en varias de sus universidades nacionales, que no haya organizado posgrados o apoyado la investigación y publicación regular de revistas y obras científicas. En la Argentina son escasas las carreras y centros de investigación universitarios en ciencias sociales que han sobrevivido a la represión, el desalojo y la falta de horizonte (...) Ni los partidos políticos ni los organismos gubernamentales disponen de los cuadros técnicos y científicos dedicados a reflexionar, sistemáticamente, acerca de los innumerables problemas que compondrán la agenda de un futuro régimen democrático (...) Corresponde al Estado un decidido cambio de actitud que permita crear el interlocutor académico de la gestión gubernamental" (Oszlak, 1982).

En febrero de 1984, el Rector Normalizador de la UBA, Francisco Delich, tomó la iniciativa y nombró una comisión que presidió Carlos Strasser con el objetivo de diseñar un plan de estudios para la creación de una carrera de ciencia política. La "Comisión Strasser" produjo el "Informe de la Comisión para el estudio de la creación de la Carrera de Ciencia Política y sus planes de estudio", conocido como el "Informe Strasser", que fundamentó el plan de estudios propuesto en la necesidad de la política democrática y sus instituciones, y de su conocimiento teórico e intelectual.

La interacción interdisciplinaria y el hecho de que la mayoría de los miembros de la "Comisión Strasser" había estudiado en el exterior del país,⁶⁹ dio como resultado un diseño original. Edgardo Catterberg estrenó luego el cargo de Director de la Carrera a principios de 1985. En abril de ese mismo año el Consejo Superior Provisorio de la UBA aprobó la creación de la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas sin haber aprobado su plan de estudios ni tampoco su ubicación en una unidad académica. Finalmente, el plan propuesto se aprobó en julio —con algunas modificaciones hechas por la Comisión de Enseñanza del Consejo Superior— y la Carrera abrió sus puertas en 1986, con una conferencia inaugural a cargo de Norberto Bobbio.⁷⁰

Entre las dificultades, el cambio de rector parece haber desacelerado el impulso del proceso inicial, a lo que se sumaría el hecho de que algunos prestigiosos intelectuales no se sumarían a los concursos realizados y las dificultades de la integración dentro de la nueva facultad.

Esta apertura intentaba, por un lado, concentrar la actividad académica que se encontraba tan dispersa en centros de investigación no universitarios, y por otro, la formación de una masa intelectual democrática e influyente en la dirección de la política a través de la transmisión del conocimiento científico de la política (Pinto, 2001). En 1992 se elabora una propuesta de reforma del plan de estudios que incluye cuatro orientaciones en la cursada —teoría política, relaciones internacionales, opinión pública y administración pública— y diez incumbencias profesionales, que regiría a partir de 1993. Hasta 1998 la LTBA había expedido 520 diplomas en ciencia política (Kandel, 2001: 5).

5.5 LA SOCIEDAD ARGENTINA DE ANÁLISIS POLÍTICO

Todavía en estos tiempos convivían dos asociaciones de estudios en ciencia política. La vieja Asociación Argentina de Ciencia Política, de corte más jurídico, y la más reciente Sociedad Argentina de Análisis Político, formada principalmente por estudios del fenómeno político de corte más empírico. A fines de los 90 se disuelve la primera de estas asociaciones, quedando la SAAP como la representante ante la International Political Science Association (IPSA) en el país. El mayor peso de la SAAP ya había quedado demostrado al ser la entidad argentina organizadora de uno de los hechos más importantes para el desarrollo de la ciencia política en la Argentina, y sobre todo para su reconocimiento Internacional: la realización en Buenos Aires del Congreso Internacional de Ciencia Política organizado por la IPSA en 1991. Más aún, esa entidad, centro neurálgico de la ciencia política mundial, tenía en ese momento como presidente al argentino Guillermo O'Donnell (1988-1991).

El trabajo encarado por la SAAP y su segundo presidente, Edgardo Catterberg —la primer presidencia, entre 1982 y 1992, correspondió a Oscar Oszlak— ha permitido un incremento significativo del intercambio entre diferentes instituciones. Para algunos, incluso, su Primer Congreso Nacional en 1993 ha sido un verdadero relanzamiento de la disciplina en el país, tanto hacia adentro como por la presencia de algunos importantes politólogos extranjeros. En referencia a la Universidad Nacional de Rosario, María de los Angeles Yanuzzi comenta: "Mantenemos contactos bastante fluidos con los principales centros nacionales en los que se dicta Ciencia Política. Si bien ha sido con la Universidad de Buenos Aires con la que hemos mantenido tradicionalmente un mayor intercambio, hoy podemos decir que nos encontramos en permanente contacto con la Facultad de Ciencia Política de Mendoza, con el Centro de Estudios Avanzados de Córdoba y con politólogos de Santa Fe. Para ello ha contribuido mucho la labor que llevó adelante la SAAP. La realización de los Congresos Nacionales ha abierto un canal de comunicación para todos aquellos que vienen trabajando en Ciencia Política en todo el país" (Yanuzzi, 1998: 420).

⁶⁷ En el muy influyente campo marxista, la revista *Pasado y Presente*, fundada por el joven militante del Partido Comunista José Aricó, (que se publicó entre 1963 y 1965, y continuó luego con la serie de los Cuadernos de Pasado y Presente) fue una fuente muy importante para la difusión, sobre todo, de la obra de Antonio Gramsci en América Latina. Más tarde, Aricó y Juan Carlos Portantiero fundarían *La Ciudad Futura* y el Club de Cultura Socialista.

⁶⁸ También debemos mencionar la compilación internacional realizada por Laclau *The making of political identities* de 1994. En 2002 Laclau ha publicado *Misticismo, retórica y política*.

⁶⁹ Además de Strasser, participaron regularmente Waldo Ansaldi, Hugo Álvarez Natale, Natalio Botana, Eugenio Bulygin, Edgardo Catterberg, Mario Dos Santos, Osvaldo Guariglia, Carlos Herran, Oscar Landi, Mario Justo López, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Carlos Pérez Llana, Eduardo Rabossi y Beatriz Rajland.

⁷⁰ El 5 de mayo de ese año, se publicó una recordada editorial del diario *La Nación*, en la que se explicitaba la preferencia de los estudios de ciencia política como una actividad de posgrado. La enseñanza de grado, se reconocía, era muy útil en otros países, pero en Argentina, como la enseñanza media no tiene orientaciones humanísticas o clásicas que brinden "una sólida formación en aspectos culturales esenciales para seguir con provecho la carrera elegida", ingresarían a la Carrera de Ciencia Política jóvenes "interesados en asuntos políticos que a diario afectan la sensibilidad juvenil", con "la sana ambición por ocupar en el futuro posiciones políticas", pero "confundiendo, en la mayor parte de los casos, esos intereses y ambiciones con los estudios sistemáticos, rigurosos y de estricta naturaleza académica y científica que son propios de los ámbitos universitarios". Como la ciencia política es una carrera puramente académica, continuaba, que sin duda confiere una "alta dignidad intelectual", esos jóvenes obtendrían un título carente de valor profesional a excepción de la docencia, y "al cabo de poco tiempo comenzarán a sentir el peso de la frustración » Y resentimiento porque la sociedad no los ocupa o no los destina a los cargos o las posiciones que, erróneamente, supusieron que se les ofrecerían cuando la iniciaron" (U Nación, 5/5/1986).

Hasta la actualidad, la SAAP continúa realizando sus congresos nacionales bianuales de ciencia política, que se constituyeron en los eventos nacionales más importantes de la ciencia política argentina. En el III Congreso realizado en Mar del Plata en 1997, el IV realizado en Buenos Aires en 1999 —ambos bajo la presidencia de Eugenio Kvatemik— y el V realizado en Río Cuarto en 2001 —bajo la presidencia de Arturo Fernández— hubo 792, 603 y 509 inscriptos, respectivamente, con un total de 103, 89 y 101 ponencias, respectivamente (Gervasoni, 2002: 191). Entre 1995 y 2000 publicó diez números del Boletín SAAP, y a partir de 2002 publica la Revista SAAP, dirigida por los autores de este artículo.

5.6 ALGUNOS APORTES Y TENDENCIAS ACTUALES DE LA CIENCIA POLÍTICA ARGENTINA

Hacia fines de la década de los ochenta y más centralmente en los noventa los principales ejes problemáticos lo constituyen los estudios sobre el tipo, calidad y condiciones del régimen democrático; y los trabajos sobre la administración y políticas públicas, especialmente en materia de reforma del Estado y gestión municipal. Desde el punto de vista teórico toman envergadura las discusiones epistemológicas, el rational choice, la nueva economía política, el neoconstitucionalismo, el debate entre liberales y comunitaristas, la mayoría de estos temas fuertemente ligados también a discusiones filosóficas.

Como hemos señalado anteriormente, gran parte del debate alrededor del proceso democrático se desarrolló a partir de los trabajos de Guillermo O'Donnell. También pueden señalarse los aportes presentes en las obras colectivas editadas por Julio Pinto en 1995: *América Latina en la última década. Repensando la transición a la democracia y La democracia en el pensamiento moderno*. Una de las reflexiones más importantes y sostenida en el tiempo sobre la democracia la constituyen los trabajos de Carlos Strasser, entre los que podemos mencionar *El orden político y la democracia* (1986); *Para una teoría de la democracia posible*, en dos volúmenes (1990-91); *Democracia III. La última democracia* (1995), y *Democracia y Desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX* (1999). Es posible destacar también el aporte de José Nun en *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (2000).

En materia de políticas públicas la figura de Oscar Oszlak ha sido articuladora de gran parte del debate y la investigación al respecto principalmente teniendo en cuenta su rol de Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, publicando las compilaciones *Hacia una teoría de la burocracia estatal* (1984) y *La modernización del Estado en América Latina. Diagnóstico y estrategias* (1986). En el ámbito de las políticas sociales los trabajos de Bernardo Kliksberg han tenido una amplia repercusión en Latinoamérica, sobre todo *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (1994) y *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente* (1995). Hay que destacar también la importancia de la pequeña pero influyente obra colectiva de Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado benefactor, un paradigma en crisis*, publicada en 1991. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo han publicado *La modernización excluyente* (1992) y *La nueva oscuridad de la Política Social* (1993). Por su parte, Gloria Mendicoa ha publicado *Modernización y democracia. Su impacto en las condiciones de vida* (1996); y *La Planificación de las Políticas Sociales* (1997). *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile de Fabián Repetto*, publicado en 2001, es un estudio comparado de políticas.

Los estudios sobre sindicalismo y movimiento obrero han sido un ámbito de constante indagación. Juan Carlos Torre ha sido uno de sus principales cultores. Ver sus trabajos *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976* (1983); *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo de 1990*; y su compilación *La formación del sindicalismo peronista de 1988*. Julio Godio publica en 1988 sus tres tomos sobre *El movimiento obrero argentino*. Arturo Fernández publica *Las prácticas sociales del sindicalismo* (1985). Por su parte, Ernesto Villanueva edita *Movimiento obrero y Empleo y exclusión* (1996).

En los estudios sobre relaciones cívico-militares Ernesto López desarrolla sus actividades primero en FLACSO y posteriormente en la Universidad Nacional de Quilmes, donde dirige un programa de investigación sobre el tema. Sus principales obras son *Seguridad Nacional y sedición militar* (1987); *El último levantamiento* (1990); *Ni la ceniza tii 1(1 gloria* (1994); junto a David Pion-Berlin publica en 1996 *Democracia y cuestión militar*. Rut Diamant edita en 1999 *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas y Democracia y seguridad en América Latina* (2001).

Entre los estudios sobre la vinculación entre el Estado y la sociedad debe destacarse la obra colectiva de Carlos Acuña *La nueva matriz política argentina* de 1995, la cual ha sido una de las publicaciones más citadas y referenciadas de los últimos años. Por su parte, Atilio Boron publica en 1991 *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* y Mario Dos Santos y Fernando Calderón publican *Sociedades sin atajos* (1993), siendo uno de los textos más citados para explicar los cambios estructurales de América Latina. Daniel García Delgado publica *Estado y Sociedad* (1994) y *Estado-nación y globalización* (1998) y Marcelo Cavarozzi *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina* (1996).

Los trabajos sobre régimen político, y especialmente sobre la etapa menemista, han permitido una reflexión sobre la propia cotidianeidad, muchas veces difícil de indagar; cabe mencionar la compilación de 1995 *Política Y sociedad en los años del menemismo* de Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer, *Política y poder en el gobierno de Menem* (1996) y *Los caminos del centroizquierda* (1999) de Vicente Palermo y Marcos Novaro, y *Discurso político y prensa escrita* (1997), de Irene Vasilachis de Gialdino.

Los estudios sobre instituciones se vieron muchas veces reflejados en la publicación de artículos en las revistas especializadas con las figuras más destacadas de Ana María Mustapic, Liliana De Riz, Catalina Smulovitz, Mateo Goretti y Delia Ferreira Rubio, entre otros. En la publicación de libros podemos mencionar a Mario Serrafero *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu* (2 tomos) de 1994 y *El poder y su sombra. Los vicepresidentes* (1999). También los trabajos de Guillermo Molinelli, *Colegios Electorales y Asambleas Legislativas 1854-1983. Clase política y reforma electoral* (1989), y *Presidentes y Congresos en la Argentina* (1991). Otro aporte ha sido la compilación de Hipólito Orlandi *Las instituciones políticas de gobierno*, publicado en 1998.

Un área de trabajo específica se ha constituido alrededor del fenómeno peronista, sus particularidades y sus diferentes etapas. Ello ha dado lugar a una continua reflexión no sólo en el ámbito argentino. Entre los trabajos más destacados podemos mencionar los estudios de Ricardo Sidicaro publicados en *Juan Domingo Perón, la paz y la guerra* (1996) y *Los tres peronismos* (2002). Otros estudios importantes son los de José Miguens y Frederick Turner en *Racionalidad del peronismo*, aparecido en 1988. Guido Di Tella publica (1983) *Perón-Perón, 1973-1976*. Alberto Ciria escribe en 1986 *Política y cultura popular: la Argentina peronista*. Un estudio interesante lo constituye el trabajo de Cesar Teach: *Sabattismo y peronismo: partidos políticos en Córdoba (1943-1955)*, publicado en 1991.

Es verdaderamente muy difícil poder sintetizar los aportes en cada área. En el de la teoría y la filosofía políticas, ello se debe principalmente al entrecrece disciplinario entre el derecho, la filosofía, la historia y la sociología. Nuestra focalización obedece principalmente a la influencia de dicho campo en la ciencia política más específica. Desde la filosofía del derecho caben mencionarse los trabajos pioneros de Genaro Carrión y Carlos Nino. Las obras más destacadas del primero son *Los Derechos Humanos y su protección*, (1990) y *Aná-*

lisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Nino publicó Ética y derechos humanos (1984), La validez del derecho (1985), Ética y derechos humanos (1989), Fundamentos de Derecho Constitucional y, después de su muerte, Un país al margen de la ley (1992) y Juicio al mal absoluto (1997).

Desde la reconstrucción de la historia de la filosofía política podemos mencionar la reconocida obra de Natalio Botana La tradición republicana (1984) y los trabajos compilados de Atílio Boron La filosofía política clásica (2000) y el editado junto a Álvaro De Vita Teoría y filosofía política (2002). Por su parte, Tomás Vámagy compila Fortuna Y virtud en la República Democrática. Ensayos sobre Maquiavelo (2000).

Dentro de los estudios sobre la revisión del pensamiento marxista hay que destacar la gravitación que tuvieron la obra de José Aricó La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina (1988) y el trabajo de Juan Carlos Portantiero Los usos de Gramsci aparecido en 1987.

Dos autores han concentrado la atención de la reflexión teórica reciente: Max Weber y Carl Schmitt. Ambos han sido el centro de debates y seminarios especiales. Entre las principales obras que han reflejado estas preocupaciones podemos mencionar Max Weber Actual. Liberalismo ético y democracia (1996) de Julio Pinto, el trabajo colectivo de Francisco Naishtat (comp.) Max Weber y la cuestión del individualismo metodológico en las ciencias sociales, y La política como respuesta al desencantamiento del mundo, estudio conjunto de Luis Aguilar Villanueva, César Peón y Julio Pinto, obras publicadas en 1998. La discusión en torno a la obra schmittiana, bajo el puntapié inicial de la "Presentación" de José Aricó a El concepto de lo político (1984), podemos encontrarla en los trabajos individuales de Jorge Dotti Carl Schmitt en la Argentina y Julio Pinto Carl Schmitt y la reivindicación de la política ambas de 2000. A su vez se publica en 2002 Carl Schmitt. Su época y su pensamiento, compilada por Jorge Dotti y Julio Pinto. Bajo inspiración schmittiana, Vicente Massot escribe en 2001 El poder de lo fáctico.

La reflexión epistemológica y metodología se ha expresado en varios trabajos entre los que podemos mencionar el estudio pionero de Carlos Strasser La razón científica en política y sociología (1979) y el análisis sobre los paradigmas de Irene Vasilachis de Gialdino Métodos cualitativos Los problemas teórico-epistemológicos (1993). Félix Schuster publica Explicación y Predicción (1986) y El método en las ciencias sociales (1992). Federico Schuster compila, en 1995, El oficio de investigador y, en 2002, Filosofía y métodos de las Ciencias Sociales. En 1998 sale a la luz La inexplicable sociedad de Gregorio Klimovsky y Laura Hidalgo. Por su parte, Catalina Wainerman y Ruth Sautu compilan La Trastienda de la Investigación (2001).

5.7 LAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS

La última década ha sido fructífera en el desarrollo de publicaciones periódicas de ciencia política en particular y de ciencias sociales en general.

Con la creación de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires comenzó la publicación de la revista Sociedad en 1992, que nuclea diferentes problemáticas con énfasis en la sociología, la ciencia política y los estudios comunicacionales. Hasta la fecha se han publicado 17 números de la revista.

Por su parte la reciente Universidad Nacional de Quilmes, bajo una fuerte política editorial, comienza a publicar desde 1994 la Revista de Ciencias Sociales con características similares a la de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, llevando 13 números hasta la fecha. También se editan la revista Redes dedicada a los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, con 17 números y el anuario Prismas orientado al pensamiento político e intelectual argentino, con 4 tomos publicados.

En 1997 Eudeba retoma el espíritu de la vieja Revista Argentina de Ciencia Política (ahora sin las "s") publicando hasta la fecha 5 números. De esta manera se estableció un "lazo simbólico" de continuidad con la vieja publicación de Rodolfo Rivarola. La revista ha ido reflejando tanto el desarrollo de la ciencia política argentina como especialmente los trabajos provenientes de Italia y los Estados Unidos. En 1994 aparece la revista El Príncipe. Esta revista expresó principalmente los trabajos de docentes de la Universidad Nacional de La Plata, hasta el momento lleva publicado 4 números. La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario publica, a partir de 1996, la revista Tenias y Debates, publicando 5 ejemplares. A fines de 2002 la Sociedad Argentina de Ciencia Política establece una publicación periódica oficial, ya mencionada. En lo que hace al área de las políticas públicas, tienen importancia Política y gestión y Socialis.

Son de mención también publicaciones creadas y dirigidas jóvenes polítólogos y estudiantes de ciencia política. Comenzando en 1993, Ágora publicó 7 números poniendo énfasis principalmente en la traducción de trabajos extranjeros. POSTData combina, desde 1996, trabajos tanto de destacados científicos como de aquellos que comienzan a realizar sus investigaciones, publicándose ocho ejemplares hasta la fecha. Desde 2001 existe la revista Respublica, con dos números hasta ahora.

Cabe destacar que estas publicaciones, muchas veces con discontinuidades temporales, han ido adecuándose sucesivamente a normas de control de calidad internacionales estableciéndose cánones cada vez más exigentes de publicaciones.

Junto a estos nuevos desarrollos hay que remarcar la continuidad en el tiempo de la revista Desarrollo Económico, la publicación argentina más prestigiosa en el ámbito de las ciencias sociales. Esta revista la ha publicado desde el año 1958 de manera ininterrumpida hasta la fecha el Instituto de Desarrollo Social (IDES).

6 LA CIENCIA POLÍTICA Y EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El estudio de las Relaciones Internacionales en la Argentina tiene una historia que, en términos generales, no difiere mucho de aquella de la ciencia política. Su desarrollo y enseñanza siempre estuvo ligada a, o dentro de, la ciencia política, y por lo tanto a pesar de algunas particularidades que abordaremos en este apartado, su derrotero académico no podría ser muy diferente.

En toda América Latina, la rigidez de las políticas exteriores de los países, fuertemente condicionadas por potencias hegemónicas a nivel mundial hasta los años 60, no hacía de los estudios Internacionales un tema atractivo desde el cual surgieran oportunidades concretas y/o atractivas para describir o para influir sobre la realidad. En un primer momento, en el debate entre idealistas y realistas, predominaron los primeros. Las condiciones de atraso y de alta inestabilidad llevaron a los autores, casi todos ellos diplomáticos, a poner el acento en el derecho y las instituciones internacionales, como una herramienta de resguardo frente a las intervenciones de los países centrales. De aquí la preocupación juridicista por contrarrestar el creciente poder de las grandes potencias más que por cuestiones teóricas o metodológicas, sobre las cuales no se hizo un gran aporte. Los cultores de la realpolitik, por su parte, se orientaban ya desde los años 40 hacia el enfoque geopolítico, pero sin contar tampoco con grandes preocupaciones teóricas o empíricas.

Como se dijo anteriormente, el estudio de grado en estudios Internacionales fue inaugurado en Argentina por la Universidad Nacional del Litoral en 1929, que se mantuvo durante bastantes años dentro de estos esquemas tradicionales, descriptivos y juridicistas.

A partir de los 60, a pesar de que los procesos de transnacionalización y fragmentación del escenario mundial cambiaban las condiciones imperantes hasta el momento, las recurrentes crisis internas y el atraso económico hicieron que los científicos sociales se volcaran preponderantemente a cuestiones políticas, sociales y económicas internas. En Argentina, a esto debe sumarse la inestabilidad política interna, y por lo tanto sus proyectos de vinculación con el exterior, y su consecuente crisis de la actividad académica y científica, en especial a partir del golpe de Estado de 1966. Sin embargo, se produce un cambio en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Ya desde los 50 comenzaban a utilizarse de manera progresiva nuevos enfoques teóricos, a pesar de la persistencia del patrón jurídico-normativo. Son de mención el crecimiento del realismo desde una perspectiva periférica e integracionista a nivel regional, de la mano de Juan Carlos Puig⁷¹ y Gustavo Ferrari, y los trabajos sobre estructuras y procesos de toma de decisiones de Juan Archibaldo Lanús y Carlos Pérez Llana.

En la década del 60 la Universidad del Salvador, la Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Católica Argentina, la Universidad Kennedy y la Universidad Nacional de Cuyo crearon carreras de ciencia política en las que se incorporaron materias vinculadas al ámbito internacional, o bien orientaciones en Relaciones Internacionales. Más tarde, la LTNR en 1978, la USAL en 1978, la UCA en 1979 y la UCC en 1981 modificaron sus planes de estudio para poder incorporar nuevas tendencias académicas en este campo. Sin embargo, la USAL fue la única que incluyó tres materias específicas dedicadas al estudio de temas latinoamericanos: Política internacional latinoamericana, Sistemas políticos comparados latinoamericanos y Análisis de política internacional latinoamericana. A pesar de éste y otros intentos modernizadores, los problemas económicos de las universidades, y la escasez de recursos humanos que se apartaran de las viejas tradiciones juridicistas, enciclopedistas y geopolíticas, impidieron un desarrollo novedoso. Su unidad de análisis básica seguía siendo el Estado-nación y las relaciones políticas entre ellos, negándose a incluir otros actores y tendencias, o enfoques integradores de otras disciplinas en sus análisis y programas, y por ello no lograban comprender la complejidad de las vinculaciones internacionales contemporáneas.

Como se vio anteriormente, los años 60 y 70 se vieron arrastrados por una muy fuerte politización e ideologización, tanto del Estado como de la sociedad civil, y el ámbito universitario no fue ajeno a ese proceso. En el ámbito específico de las Relaciones Internacionales, uno de sus cultores más reconocidos, Roberto Russell, sostuvo que "la división en <escuelas>, motivada más por conflictos ideológicos que por preocupaciones académicas genuinas, derivó en un enfrentamiento que arrasó con el diálogo y el pluralismo (...) en el caso de las relaciones internacionales la situación se vio especialmente agravada debido al escaso nivel de desarrollo alcanzado por la disciplina en el país hasta ese momento" (Russell, 1985: 29).

Recién con la creación de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano en 1977 se empezará a vislumbrar un cambio. Hasta ese momento, la única publicación en el ámbito universitario era la rosarina Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas.

Fuera del ámbito universitario, la creación de diferentes institutos, tanto públicos como privados, no contribuiría demasiado para revertir el atraso en el plano de la investigación (Russell, 1985: 33-38). Los trabajos importantes producidos fueron en su mayoría producto exclusivo del esfuerzo personal de sus autores. El Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN), creado por la cancillería argentina en 1963, también sufrió el impacto de las crisis políticas internas y de los problemas de las universidades. El Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR), fundado por Juan Carlos Puig, produjo en 1975 la Revista Argentina de Relaciones Internacionales. Esta publicación dejó de salir en 1981, al retirar su respaldo el CONICET. Reapareció en 1983 con una orientación más ligada a la geopolítica. Su nuevo Comité Editorial —ajeno al Conicet— publicó un artículo titulado "La integración latinoamericana: una utopía deprimente", que constituyó su epítafio. El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR) publica desde 1961 la revista Estrategia. El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) fue creado en 1978 y se encarga principalmente de tareas de difusión.

El estudio de las Relaciones Internacionales en la Argentina tuvo un importante impulso en los años 80. El crecimiento de las ciencias sociales en general y el desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales en Estados Unidos despertarían el interés por iniciar investigaciones más formales en instituciones más académicas. A partir de 1984, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), inició un programa de investigación en relaciones internacionales (los posgrados de FLACSO datan de 1979), y un área de especialización en Relaciones Internacionales en 1985.

En esta nueva etapa, a diferencia de años anteriores, la mayoría de los autores son académicos, se trabaja con un universo analítico más acotado y preciso, en donde se explicitan los supuestos teóricos y metodológicos (generalmente desarrollados previamente en Estados Unidos), y se evidencia una preocupación por hallar nexos entre la teoría y los datos, y se evidencia un esfuerzo por construir teoría (Russell, 1992: 14).

En este sentido, deben señalarse los aportes de Roberto Russell sobre sistemas de creencias de los líderes, de José Paradiso sobre la historia de la política exterior argentina, y de Carlos Pérez Llana, quien publica en 1983 Reinscripción argentina en el mundo y De la Guerra del Golfo al Nuevo Orden en 1991.

Durante la década de los noventa, Carlos Escudé desarrolla uno de los aportes más importantes en el ámbito de los estudios internacionales dentro de las denominadas "teorías críticas" de las relaciones internacionales con la elaboración del "realismo periférico" publicando su libro homónimo en 1992; El realismo de los Estados débiles en 1995 y El estado del mundo en 1999 (Souto Zabaleta, 2002). Pero el trabajo más destacado lo constituyen los catorce tomos de la Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, obra colectiva dirigida por Carlos Escudé y Andrés Cisneros publicada entre 1998 y 2000 »⁷²

Roberto Russell edita en 1990 La agenda internacional en los años 90 y en 1992 las obras también colectivas Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior y La política exterior argentina en el nuevo orden mundial. En 1995 compila junto a Rubén Perina Las relaciones internacionales de Argentina y en 1996, en forma conjunta con Roberto Bouzas, Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos. Por su parte, Rut Diamant edita Argentina y la seguridad en 1998, en 2001 la OTAN y los desafíos en el Mercosur, y en 2001 Democracia y seguridad en América Latina.

⁷¹ En Rosario, Puig impartía Derecho Internacional Público con una orientación realista basada en el juego de los actores internacionales y con una orientación hacia la investigación empírica. Dentro de estos investigadores cabe destacar primeramente a Bruno Bologna e Iris Laredo. El grupo de internacionalistas de Rosario ha sido el primero y el más influyente del país, por lo menos hasta el advenimiento de la democracia (Kerz, 2002).

⁷² En este trabajo han participado Alejandro Corbacho, Francisco Corigliano, Leonor Machinadiarena de Devoto, Marisa González de Oleaga, Constanza González Navarro, Ana Margheritis, Kristin Ruggiero, Laura Tedesco, Lara Manovil y Marisa Fernández Tuozzo entre otros. Cabe mencionar que dicha publicación no sólo se encuentra en formato "papel" sin que ha sido confeccionada en CD y puede consultarse en la Internet en www.argentina-rree.com.

7 LA CIENCIA POLÍTICA Y SUS PROYECCIONES. CONCLUSIÓN

Al estar tan atada y tironeada por los grandes cambios políticos e institucionales del país, la circularidad con la realidad no resultó de gran ayuda. La ciencia política nunca pudo desarrollar un proceso importante y centralizador de institucionalización, ni, por lo tanto, tampoco pudo generar discusiones y debates reflexivos comunes sobre lo que la ciencia política debe ser en la Argentina. Por supuesto que hubo muchos avances —la Revista Argentina de Ciencias Políticas en 1910, la creación de la Carrera de Ciencias Políticas en Rosario en 1929, la reforma de la Carrera en la Universidad del Salvador en 1969, y la creación de la carrera de grado en la Universidad de Buenos Aires en 1985—, pero las contramarchas fueron muy fuertes como para satisfacer las expectativas previas e impidieron el desarrollo de una identidad común como disciplina, y de una conciencia clara acerca de sus objetivos. Más bien, hubo diversas líneas de investigación, tradiciones políticas, enfrentamientos teórico-ideológico-políticos, emplazamientos institucionales y líderes académicos distanciados y muchas veces recelosos de los demás. Estas líneas no suponen una adhesión al lamento de Almond por la existencia de "mesas separadas" (Almond, 1999) si no un intento de llamado de atención acerca del derrotero de nuestra disciplina, que aún no ha logrado consolidarse como tal.

A fin de cuentas, creemos que esta breve historia de la ciencia política en Argentina, aunque incompleta, no debe ser leída como algo instrumental, como una narración que sólo enlaza datos, sino como relacionada con la historia, la cultura, la política y la praxis académica. En definitiva, una historia que se justifica porque en última instancia, siguiendo a Mannheim,⁷³ se refiere a la relación de los argentinos con el saber objetivo de sus problemas históricos.

Para finalizar, es muy difícil concluir que se ha conformado una comunidad académica sólida y vigorosa para enfrentar los desafíos que se le presentan actualmente. Mirando en sentido retrospectivo aquel reverdecer del comienzo de la democracia en los 80, sería ahora necesario elaborar un balance autocrítico de, parafraseando a Norberto Bobbio, las promesas incumplidas de la ciencia política.

8 PUBLICACIONES

Ofrecemos aquí un listado de libros y textos argentinos. No pretende ser ésta una lista exhaustiva ni tampoco otorgar una importancia o influencia mayor respecto de aquellos textos que, debido a las limitaciones propias del trabajo y de los autores, no están presentes. Se ha considerado adecuado no incluir textos mencionados a lo largo del capítulo. Sin embargo, se podrán advertir varias excepciones.

⁷³ Karl Mannheim (1990: 4-5) sostiene: "La problemática de la 'constelación' se desarrolla a partir de nuestra convicción de que no sólo el estado respectivo de los problemas en los distintos ámbitos teóricos, sino también la constelación de factores extrateóricos codetermina cada posible paso que da el conocimiento y, con ello, a la vez auspicia la solubilidad de algunas cuestiones. Muy especialmente estamos convencidos de que una cuestión no puede ser planteada y, menos aún, resuelta en cualquier situación histórica y de que la aparición y desaparición de los problemas sigue un ritmo específico que es posible investigar. Mientras que en las matemáticas y en las ciencias naturales da la impresión de que la evolución se produce en gran medida inmanentemente, que una cuestión resulta de otra por pura necesidad lógica y que las interrupciones surgen sólo de obstáculos aún no superados, la historia de las ciencias del espíritu nos muestra que en éstas los problemas sólo siguen una evolución inmanente de modo intermitente, que en ellas emergen de repente problemas no esperados desde la inmanencia del pensamiento y que otros se abandonan, pero no para desaparecer definitivamente, sino para surgir más tarde de forma renovada. Esta inestable sucesión en oleadas de corrientes espirituales alternativas solamente revela su secreto y conforma una unidad con sentido cuando engarzamos la problemática de la sucesión espiritual a la de la vida en devenir, quebrando de este modo la inmanencia de la historia del espíritu. Esto confirma más que cualquier otra cosa el dicho de que, para que algo se convierta en problema, primero ha de hacerse problemático para la vida. Por tanto, si se amplía nuestro campo de visión en este sentido, entonces la problemática de la constelación exige no sólo la visión conjunta de los problemas teóricos en un momento del tiempo, sino su referencia a la problemática de la vida. Pero en tal caso, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué tendencias espirituales y vitales hacen posible la aparición de un determinado planteamiento en las ciencias del espíritu y hasta qué punto auspician su solubilidad?".

- 1908 Rodolfo Rivarola, Del régimen federativo al unitario
 1910 José N. Matienzo, El gobierno representativo federal en la República Argentina
 1911 Ricardo Levene, Los orígenes de la democracia argentina
 1915 Ernesto Quesada, Historia de las ideas sociales: fuentes y métodos de estudio
 1918 José Ingenieros, Evolución de las ideas argentinas
 1928 Rodolfo Rivarola, La Constitución argentina y sus principios de ética política
 1943 Carlos R. Melo, Los partidos políticos argentinos
 1944 Enrique Ruiz Guiñazú, La política argentina y el futuro de América
 1946 José Luis Romero, Las ideas políticas en Argentina
 1947 Ricardo Levene, Historia de las ideas sociales argentinas
 1950 Carlos Bidegain, El Congreso de los Estados Unidos de América
 1955 Gabriel del Mazo, El radicalismo: notas sobre su historia y doctrina, 1922-1952
 1955 Gino Germani, La estructura social argentina
 1956 Rodolfo Puiggrós, Historia crítica de los partidos políticos argentinos
 1958 Carlos Strasser, Tres revoluciones: 1930, 1943 y 1955
 1959 Alfredo L. Palacios, La comunidad Iberoamericana. Bolívar y Alberdi
 1961 Sergio Bagú, Argentina en el mundo
 1961 Germán Bidart Campos, Grupos de presión y factores de poder
 1961 Mariano Grondona, Política y gobierno
 1962 Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición
 1963 José Campobassi, Carlos Fayt, José L. De Imaz, Mario J. López y Luis Pan, Los partidos políticos. Estructura y vigencia en la Argentina
 1963 Silvia Sigal, La formación de los partidos políticos: la UCR
 1963 Mario J. López, El mito de la Constitución: tres ensayos sobre la democracia
 1964 Alberto Ciria, Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946)
 1964 Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, Política exterior argentina 1930-1962
 1964 Torcuato Di Tella, El sistema político argentino y la clase obrera
 1964 José Luis de Imaz, Los que mandan
 1965 Rafael Bielsa, Significación de la Burocracia
 1965 y 1982 Mario J. López, Partidos políticos: teoría general y régimen legal
 1965 Arturo E. Sampay, Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica
 1966 Darío Cantón, El parlamento argentino en épocas de cambio
 1966 Juan A. Lanús, Un Mundo sin Orillas
 1966 Benigno Martínez Vázquez, El sufragio y la idea representativa democrática
 1967 Guido Di Tella, Las etapas del desarrollo económico argentino
 1967 Mariano Grondona, La Argentina en el tiempo y en el mundo
 1967 Inés Izaguirre, Imagen de clase en los partidos políticos argentinos: el caso del radicalismo 1967 Juan C. Molina, Ficción y realidad de la democracia
 1968 Segundo Linares Quintana, La nueva ciencia política y constitucional
 1968 Héctor Martinotti, Historia del saber político
 1968 José Nun, El golpe militar de la clase media
 1969 Atilio Barneix, La ciencia política. Su objeto
 1969 Iris Laredo, Problemática de la solución de los conflictos intrabloques
 1969 y 1983 Mario J. López, Introducción a los estudios políticos
 1969 Félix Luna, El 45
 1960 Segundo Linares Quintana, Derecho constitucional e instituciones políticas
 1971 Mario Cámpora, Revolución tecnológica y dependencia externa
 1971 Roberto Martínez Nogueira, Restricciones políticas y administrativas en el diseño e implementación de políticas
 1971 Florencio Sánchez, Democracia directa para los argentinos de hoy
 1972 Gregorio Badeni, La opinión política: un enfoque político de la opinión pública
 1972 Alberto Ciria, Perón y el justicialismo
 1972 Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, La República conservadora
 1972 Carlos Floria y Horacio García Belsunce, Historia de los argentinos
 1972 Floreal Fomi, Reflexiones sobre la relación entre clases sociales y partidos políticos
 1972 Segundo Linares Quintana, Sistemas de partidos y sistemas políticos. El gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres
 1972 Guillermo O'Donnell, Modernización y autoritarismo
 1972 Juan Carlos Portantiero y Miguel Murmis, Estudios sobre los orígenes del peronismo
 1972 Jorge Vanossi, El misterio de la representación política
 1973 Germán Bidart Campos, Lecciones elementales de política
 1973 Natalio Botana, Rafael Braun y Carlos Floria, El régimen militar 1966-1973
 1973 Dario Cantón, Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación Y balance, 1910-1966
 1973 Guillermo O'Donnell y Delfina Link, Dependencia y Autonomía
 1973 Jorge Seco Villalba, El poder político
 1974 Torcuato Di Tella, Clases sociales y estructuras políticas
 1974 Carlos Strasser, Sociedad política y ciencia política
 1974 Pablo Verdú (et al.), Las fuerzas políticas y las luchas por el poder
 1975 Eduardo Capestanay, Filosofía política
 1975 Alberto Spota, Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente
 1979 Omar Bravo, Historia de la Instituciones Argentinas

- 1977 Virgilio Beltrán (comp.), *El futuro político argentino*
 1977 Germán Bidart Campos, *Las élites políticas*
 1977 Natalio Botana, *El orden conservador La política argentina entre 1880 y 1916*
 1977 Natalio Botana, *El orden político en la Argentina moderna*
 1977 Guillermo O'Donnell, *Estado y alianzas en Argentina*
 1978 Mario Amadeo, *Manual de Política Internacional*
 1978 Pedro Frías, *El proceso federal argentino*
 1978 Roberto Etchepareborda, *Historia de las Relaciones Internacionales argentinas*
 1978 Juan A. Lanús, *El orden internacional y la doctrina del poder*
 1979 Gino Germani, *Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna*
 1979 Iris Laredo, *Los regionalismos en la estructura mundial de poder*
 1979 Artemio Melo, *Compendio de Ciencia Política (vol. 1, Teoría Política)*
 1980 Marta Díaz de Landa, *La ciencia política y el poder político*
 1980 Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (comps.), *El voto peronista: ensayos de sociología electoral argentina*
 1981 Liliana De Riz, *Retorno y derrumbe*
 1981 Carlos Floria (comp.), *Reflexiones sobre la Argentina política*
 1981 Ricardo Zorraquín Becú, *El federalismo argentino*
 1982 Gregorio Badeni, *El voto*
 1982 Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático-autoritario*
 1982 Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino*
 1982 Oscar Terán, *En busca de la ideología argentina*
 1983 Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia: 1975-1983*
 1983 Emilio de Ipólita, *Ideología y discurso populista*
 1983 Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*
 1983 José Paradiso, *La era de las superpotencias*
 1983 Rubén Perina, *Onganía, Levingston, Lanusse. Los militares en la política argentina*
 1983 Juan Carlos Torre, *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976*
 1983 César Mansilla, *Las fuerzas de Centro*
 1983 Arterio Melo, *Compendio de Ciencia Política (vol. II, Institucionalización y dinámica política)*
 1984 AA. VV., *Lecciones para demócratas en transición*
 1984 Alvaro Abós, *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*
 1984 Marcelo Acuña, *De Frondizi a Alfonsín. La tradición política del radicalismo*
 1984 Natalio Botana, *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*
 1984 Efraín Del Castillo, *Sindicalismo: factor de poder político*
 1984 Carlos Escudé, *La Argentina: ¿parís internacional?*
 1984 Juan A. Lanús, *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*
 1984 Oscar Oszlak (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática (2 vols.)*
 1984 Dardo Pérez Guilhou, *El Pensamiento Conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*
 1985 AA.VV., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*
 1985 Rafael Bielsa, *Democracia y República. Obra póstuma.*
 1985 Natalio Botana (et al.), *La Argentina electoral*
 1985 Ariel Colombo y Vicente Palermo, *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*
 1985 Victoria Itzcoitz, *Estilo de gobierno y crisis política (1973-1976)*
 1985 Héctor Orlandi, *Principios de ciencia política y teoría del Estado*
 1986 Alvaro Abós, *La columna vertebral. Sindicatos y peronismo*
 1986 Darío Canton, *El pueblo legislador Las elecciones de 1983*
 1986 Alberto Castells, *La democracia hacia un enfoque global de las instituciones*
 1986 Torcuato Di Tella, *Evolución del sistema de partidos políticos en Argentina, Brasil y Perú (1960-1985)*
 1986 Alberto Ciria, *Partidos y poder en la Argentina moderna*
 1986 Carlos Escudé, *La argentina vs. las grandes potencias*
 1986 Ernesto Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista*
 1986 Vicente Massot, *Una tesis sobre Maquiavelo*
 1986 Dardo Pérez Guilhou, *Atribuciones del Congreso Argentino*
 1987 Juan Carlos Agulla, *Teoría Sociológica*
 1987 Enrique Baloyra y otros, *Lecciones para demócratas en transición*
 1987 Hernán Kruse, *La transición política*
 1987 Eugenio Kvaternik, *Crisis sin salvataje: la crisis político -militar de 1962-63*
 1987 Ernesto López, *Seguridad Nacional y sedición militar*
 1987 José Nun y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática argentina*
 1987 Juan Carlos Portantiero, *Los usos de Gramsci*
 1987 Alberto Rodríguez Varcía, *Historia de las ideas políticas*
 1987 Catalina Smulovitz, *Oposición y gobierno. Los años de Frondizi*
 1987 Oscar Terán, *Positivismo y nación en la Argentina*
 1987 Horacio Verbitsky, *Cíviles y militares*
 1988 Emesto Garzón Valdés, Manfred Mols y Arnold Spita (comps.), *La nueva democracia argentina*
 1988 Julio Godío, *El movimiento obrero argentino (3 tomos)*
 1988 Emilio Hardoy, *El desquite de las élites*
 1988 Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (colTips.), *Transiciones desde un gobierno autoritario (4 vols.)*
 1988 Julio Pinto (comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*

- 1988 Mario Rapoport, ¿Aliados o centrales?
- 1989 Edgardo Catterberg, Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia
- 1989 N. Guillermo Molinelli, Colegios electorales y asamblea y legislativas
- 1990 Carlota Jackisch, Los partidos políticos en América Latina. Desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El caso argentino
- 1990 Eugenio Kvaternik, El pérondismo cívico-militar. La caída de Illia
- 1990 Carlos Strasser, Para una teoría de la democracia posible (2 vols.)
- 1990 Juan Carlos Torre, La vieja guardia sindical y Perón
- 1991 Atilio Boron, Estado, capitalismo y democracia en América Latina
- 1991 Natalio Botana, La libertad política y su historia
- 1991 Dietrich Nohlen y Liliana De Riz (comps.), Reforma institucional y cambio político
- 1991 N. Guillermo Molinelli, Clase política y reforma electoral
- 1991 N. Guillermo Molinelli, Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades
- 1991 César Teach, Sabattinismo y peronismo: partidos políticos en Córdoba (1943-1955)
- 1992 Carlos Nino, Un país al margen de la ley
- 1993 Carlota Jackisch, Los sistemas electorales, sus características y consecuencias políticas: el caso argentino
- 1993 José Paradiso, Debates y trayectoria de la política exterior argentina
- 1994 Marcos Novaro, Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)
- 1994 Hugo Quiroga, El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983
- 1994 Mario Rapoport, Estados Unidos y el peronismo
- 1994 Carlos Stirrassser, Democracia III.
- 1995 Carlos Acuña (conip.), La nueva matriz política argentina
- 1995 Carlos Acuña (et al.), Juicio, castigo y memorias. Derechos humanos bajo la dictadura argentina
- 1995 Atilio Boron (el al.), Peronismo y clientelismo. Avatares del populismo en Argentina
- 1995 Hugo Quiroga, La democracia que tenemos. Estudios políticos sobre la Argentina
- 1995 Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comps.), Política y sociedad en los años del menemismo
- 1996 Marcelo Cavarozzi, El capitalismo político tardío su crisis en América Latina
- 1996 Isidoro Cheresky, Atilio Boron y otros, Desarrollos de la teoría política contemporánea
- 1996 Vicente Palermo y Marcos Novaro, Política y poder en el gobierno de Menem
- 1996 Julio Pinto (comp.), Las nuevas democracias del cono sur: cambios y continuidades
- 1996 Julio Pinto, Introducción a la ciencia política
- 1996 Horacio Tarucus, El marxismo olvidado en la Argentina
- 1996 César Teach y Hugo Quiroga (comps.), A veinte años del golpe con memoria democrática
- 1996 María de los Angeles Yaniuzzi, Política y dictadura
- 1997 Carlos Nino, Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del Proceso
- 1997 Mario Serralero, Reección y sucesión presidencial
- 1997 Carlos Strasser, Reección, democracia y soberanía popular
- 1998 Natalio Botana, El siglo de la libertad y el miedo
- 1998 Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs) Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina
- 1998 Arturo Fernández y Silvia Gaveglio (comps.) Algunos desafíos políticos e internacionales de nuestra época
- 1998 Daniel García Delgado, Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio
- 1998 Eugenio Kvaternik (comp.) Elementos para el análisis político. La Argentina y el cono sur en los 90
- 1998 Hipólito Orlandi (comp.), Las instituciones políticas de gobierno
- 1999 Carlos Altamirano (comp.), La Argentina en el siglo XX
- 1999 José Aricó, La hipótesis de Justo. Escritos sobre el socialismo en América latina
- 1999 Isidoro Cheresky, La innovación política
- 1999 Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.), Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina (tomos VII a X)
- 1999 Mario Serralero, El poder y su sombra los vice presidentes
- 1999 Carlos Strasser, Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX
- 2000 Liliana De Riz, La política en suspense
- 2000 Ernesto López y Scott Mainwaring, Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones
- 2000 Marcos Novaro, Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas
- 2000 José Nun, Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?
- 2000 Oscar Oszlak, Estado, sociedad. Las nuevas reglas del juego. Vol II
- 2000 Julio Pinto, Carl Schmitt y la reivindicación de la política
- 2001 Gerardo Aboy Carlés, Las dos fronteras de la democracia argentina
- 2001 Carlos Altamirano, Peronismo y cultura de izquierda
- 2001 Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), El federalismo electoral argentino
- 2001 Javier Auyero, La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo
- 2001 Rut Diamant, Democracia y seguridad en América Latina
- 2001 Vicente Massot, El poder de lo fáctico
- 2001 María Matilde Ollier, Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza
- 2002 Javier Auyero, La protesta. Retrato de la beligerancia popular en la Argentina democrática.
- 2002 Arturo Fernández (comp.), La ciencia política en la Argentina
- 2002 Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas

EL ESTADO

Introducción

El presente capítulo se propone trabajar sobre un concepto central para la ciencia política como es el de Estado. A los efectos de ser didácticos e ilustrativos, pero sin que eso signifique perder de vista la complejidad de la temática, hemos establecido un orden que nos permita acercarnos a la problemática en cuestión.

Para ello, en la primer parte, nuestra aproximación al fenómeno será en términos conceptuales. Ello implica un doble trabajo. En primer lugar, establecer las coordenadas teóricas para la aproximación. En segundo lugar, construir una definición del concepto a partir de la identificación de lo que entendemos como los elementos centrales para su análisis. Así nos concentraremos en conceptos tales como: dominación, centralidad, territorio, poder militar y burocracia. Asumiremos para ello una perspectiva explícitamente ecléctica pues nos permitirá aproximarnos al concepto desde sus múltiples aristas.

Una vez establecidas las coordenadas del trabajo, y en función de que cuando hablamos de Estado no lo hacemos sobre un concepto estático sino, por el contrario, dinámico, que ha sufrido y sufre transformaciones posibles de ser identificadas históricamente, nos centraremos en los cambios y transformaciones que sobre el mismo han operado. Para ello, y a los efectos de delimitar temporalmente nuestra labor, analizaremos los Estados desde su constitución como sujetos modernos de la política hasta la crisis de las instituciones de lo

Juan Manuel Abal Medina (h)* Facundo Patricio Nejamkis** en “Introducción a la ciencia política (nueva versión)”, J. Pinto comp.

* Doctor en Ciencia Política (FLACSO-Méjico y Georgetown University), profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de General San Martín e Investigador del CONICET (e-mail: juanabal@bigfoot.com).

** Licenciado en Ciencia Política (UBA), docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Universidad Nacional de Quilmes (e-mail: nejamkis@bigfoot.com).

que se conoce como Estado de bienestar keynesiano así como los cambios y transformaciones que operan sobre las instituciones estatales en un mundo que ya nadie duda en definir como globalizado. El hilo conductor de este apartado será la forma que han ido asumiendo los conceptos trabajados en la primera sección.

Para finalizar, intentaremos vincular los conceptos de Estado y régimen político, en tanto sostenemos que existen entre ellos una relación interactiva. Utilizaremos para eso un enfoque innovador mediante la construcción de lo que denominamos modelos de política que se corresponden con las distintas formas que han ido asumiendo los Estados nacionales.

1 EL CONCEPTO DE ESTADO: MARCO TEÓRICO Y ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS

1. 1 MARCO TEÓRICO

Mencionamos en la introducción la importancia que el concepto de Estado tiene para nuestra disciplina. La pregunta a formularse es el porqué de esta importancia, en que reside. Sostenemos que radica fundamentalmente en que la política es un tipo de poder que se constituye, sobre todo en la modernidad, alrededor de la idea de Estado.

Esto nos obliga a referirnos a un aspecto central para nuestro trabajo: se concentrará, al hablar de Estados, en el Estado moderno, que es una forma particular e histórica del mismo, cuyas características desentrañaremos de aquí en más. De esta manera, la pregunta obligada tiene que ver con plantearse, en primer lugar, que significa el Estado y, en segundo término, sobre las características propias del momento histórico en el que nos vamos a concentrar, al cual denominaremos de surgimiento y consolidación de los Estados nacionales.

Es importante señalar una cuestión que a primera vista parece obvia pero que no lo es necesariamente: la existencia de un Estado, o de relaciones de poder institucionalizadas, no es una constante en la existencia de la humanidad. Más aún, la mayor parte del tiempo (estamos hablando de miles de años) los seres humanos vivieron en su condición de cazadores, recolectores, con organizaciones sociales sumamente sencillas y flexibles, en las cuales las relaciones de poder no estaban institucionalizadas ni mucho menos centralizadas. En segundo lugar, la idea de Estado está íntimamente vinculada a la existencia de una civilización en tanto ésta significa la presencia de tres instituciones básicas: el centro ceremonial, la escritura, la ciudad (Renfrew, 1972:13). En tercer lugar, y a través del argumento de Michael Mann planteado en el primer tomo de sus libros, *Las Fuentes del Poder Social* (1991), la aparición de la civilización es algo que no puede ser atribuido a ninguna característica evolutiva de la especie humana. Sí lo es probablemente la necesidad de pequeños grupos de asentarse. Sin embargo, este fenómeno no necesariamente genera la aparición de una civilización en tanto las características que identificamos previamente. Mann argumenta que las primeras civilizaciones⁷⁴ han tenido como característica común la aparición en valles fluviales donde practicaron la agricultura aluvial y de regadío (Mann, 1991: cap. 2).

Esta revelación cobra significado en tanto el argumento que se desarrolla a partir de este hecho es el siguiente: que la civilización, la estratificación y el Estado surgen como resultado del impulso dado por este tipo de agricultura. Así, los grupos que se encontraban dispersos en dichas regiones se ven involucrados en redes debido al incentivo producido por tierras especialmente fértiles que implican una mayor inversión de fuerza de trabajo, cooperación con el otro y, fundamentalmente, la generación de un excedente. Justamente, el surgimiento de una autoridad centralizada está vinculado a la administración de los esfuerzos mencionados así como a la distribución del excedente producido (Mann, 1991: 125). La metáfora que el autor utiliza es la de "jaula social", en el sentido de que los hombres o los grupos que previamente a este desarrollo se encontraban dispersos y gozaban de una libertad que atentaba contra toda posibilidad de institucionalizar algún tipo de autoridad, se ven "enjaulados" en un territorio y en un red de relaciones sociales y económicas. Al mismo tiempo también concurren a este proceso dos elementos adicionales: la propiedad cuasi privada y el Estado. El primero de los elementos claramente incentivado por "la fijación territorial y social". Así, la tenencia de tierras vinculada a la familia y/o los clanes se convirtió en un poderoso instrumento de estratificación social. Por otro lado, la fluidez cada vez mayor en los contactos e intercambios, así como la necesidad de regularlos, generaron la necesidad y presencia de una autoridad centralizada, la cual en un primer momento fue ejercida por los mismos templos que tenían una función muchos más social que religiosa (Mann, 1991: 127-132).

Sin embargo, es importante destacar, en función del propósito de este trabajo, que dichos Estados tenían una función fuertemente vinculada al rol que Mann denomina de ".enjaulamiento" de las relaciones y redes de relaciones sociales. Esto significa que elementos que luego van a ser foco de nuestro análisis como la coacción y la explotación no están todavía presentes en las funciones de este tipo de proto Estados.⁷⁵

Prometimos concentrarnos en esta sección en la construcción de un marco conceptual que nos permita entender el surgimiento de los Estados modernos y, sin embargo, comenzamos con un relato histórico que se remonta a miles de años. El lector se preguntará el por qué de este recorrido. Obviamente no corresponde a ningún capricho conceptual sino que por el contrario, la explicación de la aparición de los primeros proto Estados la realizamos desde un prisma similar al que vamos a utilizar para explicar el significado del concepto en sentido más amplio.

Entendemos que la política se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales. En este espacio convergen, de forma desordenada y cambiante, las "cuatro fuentes sustantivas del poder social" definidas por Michael Mann (1997:23-27), organizándose y difundiéndose de maneras espacial e históricamente específicas.

Las cuatro fuentes del poder social a las que Mann hace referencia son: ideológica, económica, política y militar. Cuando nos referimos al poder ideológico, entendemos que este procede de "la necesidad humana de dotar a la vida de un significado último, compartir normas y valores, y participar en prácticas estéticas y rituales" (Mann, 1997: 23-26). Los elementos asociados a este poder constituyen algo así como "el mapa cognitivo desde el que los actores interpretan su mundo" (Abal Medina e Iglesias, 1997). Es importante señalar que este tipo de poder se puede expresar en una religión, tal cual ocurrió en la antigüedad, o en algunos de los relatos característicos de la modernidad tal el caso del marxismo o el liberalismo.

Por el contrario, el poder económico está vinculado a la distribución de la dotación de recursos económicos que produce una sociedad. Así, la idea de clase está relacionada con el lugar que se ocupa en tal distribución, aunque es correcto sostener, como señala Mann, que estas clases pueden al mismo tiempo dividirse en "actores más pequeños y seccionales".

⁷⁴ Nos estamos refiriendo a los sumerios, la civilización del valle del Indo (actual Pakistán), la China de los Shang, Egipto, la Creta Minoica, Mesoamérica, la América Andina, todas civilizaciones que tienen como denominador común la presencia de la agricultura aluvial (Mann, 1991: cap. 4).

⁷⁵ No sólo la coacción y la explotación no están presentes, sino que el mismo Mann lo atribuye a este tipo de orden características protodemocráticas para la toma de decisiones (1991: 133).

De esto se deduce que en muchos casos los conflictos que aparecen en las sociedades no necesariamente son entre clases verticalmente posicionadas (tal como sugiere la teoría marxista) sino que pueden, y de hecho la mayor parte del tiempo así ha sido, asumir características horizontales (Mann, 1997: 23-26).

El poder político está asociado, como ya señalamos en un párrafo precedente, a la utilidad de una regulación centralizada y territorial", es por ello que Mann asocia poder político a poder estatal. Nosotros optamos por definir este concepto como las variables político-institucionales que hacen referencia a las reglas de diverso tipo que determinan una estructura diferencial de probabilidades para la realización de los intereses o metas de los distintos grupos sociales. En este sentido, sin lugar a dudas que el Estado, en tanto autoridad centralizada con capacidad distintiva para generar reglas, tiene un rol central. Sin embargo, no es correcto dejar de lado la influencia netamente política que determinados actores, tales como partidos o movimientos, tienen en las sociedades aun sin ocupar lugares en el aparato estatal (Abal Medina, 1998; Mann, 1997: 23-26).

Por último, el poder militar está vinculado al uso y organización de la fuerza física. Si bien sostengamos que en determinado momento histórico este tipo de fuente de poder ha tenido niveles importantes de autonomía, también es cierto que en función de los Estados modernos puede ser entendido como una de las diferentes facetas del poder político, restringidas en su uso por variables tanto económicas como ideológicas (Abal Medina, 1998: 5).

Partiendo de estos supuestos podemos sostener la existencia analítica de diversas "matrices de poder social", que explican la forma particular en que ocurren los sucesos históricos. De esta manera podemos escapar de los análisis simplistas que pretenden explicar fenómenos complejos como el Estado o el capitalismo desde perspectivas reduccionistas (Abal Medina, 1998). El concepto de matriz, como opuesto al de sistema, pretende resaltar, al igual que la construcción de Mann, que no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni "una estructura, que determinen en última instancia el conjunto de la vida social" (Mann, 1997: 956-957). Esto significa renegar de aquellos tipos de explicaciones que intentan asignar a algunas de las fuentes de poder una posición eternamente dominante respecto de las otras. Así, nuestro entendimiento de los procesos históricos podemos definirlo como el análisis de una combinación de procesos macro y micro sociales, en los cuales individuos y/o colectivos logran constituirse en actores, que se desenvuelven en marcos restrictivos que posibilitan probabilidades diferenciales de éxito a las acciones que estos desarrollan.

En este sentido las características de la matriz política que se constituye durante los siglos XIV, XV, XVI, así como las transformaciones posteriores operadas, han posibilitado que el poder político asuma una forma particular y diferenciada respecto de las características que le fueron propias en la historia hasta ese momento. Esta forma particular tiene que ver con la posesión de determinados elementos, funciones y características que le son propias y distintivas. Pasamos a concentrarnos en ellos a continuación.

1.2 DOMINACIÓN, CENTRALIDAD, BURECRATIZACIÓN, PODER MILITAR

Un elemento al que necesariamente debemos referirnos es el de dominación. La dominación es un concepto relacional en tanto implica la vinculación desigual entre sujetos. Es Max Weber quien ha definido con mayor precisión este concepto al señalar: *Debe entenderse por dominación... la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer poder o influjo sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (autoridad), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines* (1992: 170).

La cita adquiere sentido pues entendemos al Estado moderno como "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada". Así, la dominación, como señalamos antes, no sólo es relacional sino que también es asimétrica en tanto implica el acceso diferencial al control de los diferentes recursos de poder que circulan socialmente (O'Donnell, 1984: 200). Como venimos sosteniendo, el acceso a esos recursos de poder proviene de las diferentes posibilidades que asigna la matriz política. Es imposible negar en este sentido que la difusión a mediados del milenio pasado de relaciones de producción capitalistas ha significado que el proceso de estratificación adquiera la particular característica de asentarse en la institución de la propiedad privada como elemento distintivo.

Concentrémonos por un instante en este aspecto. La difusión de relaciones de producción capitalistas implica la producción de mercancías. En el mismo proceso todos los factores de producción se transforman en bienes intercambiables a los que se les asigna un valor. En apariencia, el funcionamiento de estas relaciones depende de la voluntad de quienes concurren al proceso de intercambio, sin embargo, estas relaciones precisan de una garantía autoritaria de la institución sobre la que se sostiene este andamiaje, "la propiedad privada y exclusiva de los medios de producción". Al mismo tiempo, precisa que el intercambio de la fuerza de trabajo se desarrolle libremente, es decir, que quienes poseen la fuerza de trabajo puedan tanto a concurrir libremente a ofrecerla como a desistir de hacerlo (Mann, 1997: 44).

Planteada en forma esquemática estas características podemos sostener, siguiendo a O'Donnell, que las clases sociales articuladas en torno a la relación desigual entre capital y trabajo, o la propiedad o no propiedad de medios de producción, suponen el conflicto constitutivo de la sociedad capitalista (1984: 202). Sin embargo, también sostengamos que esto no lleva necesariamente a la aparición de un conflicto manifiesto entre ambas en función de la afirmación marxista respecto de los intereses contradictorios e irreconciliables de las clases capitalista y proletaria.

Por el contrario, concurren una serie de factores que evitan el surgimiento de la conciencia de clase (esperado por el marxismo como un hecho inevitable). Estos factores son, entre otros, la idea o constitución de un "sector económico" generador de subculturas que vuelven más heterogéneas las sociedades. Por otro lado, la aparición de estratos y facciones que separan a los supuestos miembros de unas clases de las mismas (v.g. las organizaciones de profesionales, corporativas). Por último, pero fundamental para el presente trabajo, la aparición de los Estados nacionales que limitan territorialmente a las clases, mezclándolas, segmentándolas, así como constituyendo nuevas identidades (Mann, 1997: cap. 2).

En esta línea argumentativa, así como el proceso de difusión de relaciones de producción capitalistas implicó la expropiación y concentración de la propiedad, el de constitución de los Estados modernos implicó un proceso de expropiación y concentración de los medios materiales de administración y coerción (O'Donnell, 1984: 205). Sin embargo, y siguiendo a Max Weber, no necesariamente lo uno es consecuencia de lo otro. El proceso de desarticulación de las redes de poder poliárquicas propias de la Edad Media se expresa en los intentos del monarca por concentrar la autoridad, es decir por concentrar los medios materiales de organización política⁷⁶ (Weber, 1987). De esta manera, la concentración de dichos medios devino en la aparición de un conjunto diferenciado de instituciones estatales, cuya forma particular dependerá del contexto en el cual emergen. Pero más allá de las particularidades, ese proceso de expropiación desembocó en una tendencia hacia el desarrollo de un tipo particular de organización: la burocracia. En ese sentido, para Weber, el Estado

⁷⁶ No es más que el ruego de Maquiavelo a Lorenzo de Medicis, a quien en lenguaje weberiano le está diciendo ni más ni menos que inicio el proceso de concentración de los medios materiales de administración y coerción que, ya para la época, y a sus ojos, aparecían como elementos imprescindibles para ser un actor relevante en el espacio geopolítico (Maquiavelo, 1999).

moderno en su forma ideal es el Estado burocrático. El desarrollo de una administración burocrática, contrariamente a lo que indica el sentido común, implica entre otras características, una tajante división entre política y administración, reservándose para esta última "el saber profesional especializado" así como la dominación de la "impersonalidad formalista: sine ira et studio" (1992: 178).

Entonces aquí sí comienzan las conexiones entre un proceso y otro. En tanto la empresa capitalista moderna implica necesidad de cálculo, la forma de organización burocrática con su apego a la ley y al expediente, así como su ya señalada impersonalización, garantizan la certeza y certidumbre necesaria.

Recapitulando, podemos observar como la diseminación de relaciones de producción signadas por la desigualdad (nos referimos a las relaciones de producción capitalistas) se interceptan con un proceso de centralización del poder político y sus medios (incluimos dentro de éstos al poder militar), al mismo tiempo que este poder adquiere una forma organizacional específica en función de la complejidad a la que se enfrenta, a saber, la burocrática.

Así las cosas, estamos en condiciones de ofrecer una primera definición de lo que entendemos por Estado, de la cual se desprenden sin dudas influencias de Weber, Mann, así como del marxismo en sus múltiples vertientes.

El Estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado (Mann, 1997: 85), y sobre el cual reclama el ejercicio del monopolio de la coerción física legítima (Weber, 1992), para garantizar un orden que sostiene una multiplicidad de relaciones insertas en una matriz político-social, la cual asigna probabilidades diferenciales a los actores protagonistas.

A esto podríamos agregar cuatro elementos. Uno, que las relaciones de producción capitalistas, o mejor dicho, la propiedad privada, tiene que ver al menos en el orden moderno con lo que denominamos condiciones estructurales impuestas por la matriz imperante. Dos, que frente a esta definición, el control del Estado se convierte en un elemento central de la lucha política en tanto es potencialmente un lugar estratégico para generar cambios y/o transformaciones, inclusive potencialmente en la misma matriz. En tercer lugar, en el Estado moderno ese orden tiene las características de estar legalmente estatuido. Cuarto y último, el Estado moderno desarrolla una serie de instituciones "rutinarias, racionalizadas y formalizadas de gran alcance sobre los ciudadanos y sus territorios" (Mann, 1997: 86).

2 DESARROLLO HISTÓRICO DEL CONCEPTO

2. 1 LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MODERNO

Si bien las características que hemos desarrollado en la sección anterior son comunes al proceso de constitución del Estado moderno, es preciso, como señala Oszlak, observar a éste de manera dinámica, atendiendo a que el juego político entre los actores puede llevar a diferentes resultados así como al hecho de que la centralidad, territorialidad, monopolio de la fuerza física, y burocratización son categorías analíticas que no necesariamente se desarrollan tempranamente e inclusive lo hacen en forma muy variable (1999: 16).

En este sentido, siguiendo a Oszlak, y para comprender el proceso de constitución de los Estados nacionales, utilizaremos el concepto de "estatidad" así como la adquisición en el proceso de formación de ciertas propiedades que éste define como centrales. Conviene señalar que la exposición secuencial de las mismas es meramente arbitraria y no implica relación de causalidad alguna.

La primera de ellas es la "capacidad de externalizar su poder". Entendida como la posibilidad de obtener reconocimiento "como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales". En segundo lugar, la "capacidad de institucionalizar su autoridad". Oszlak la define como la imposición de "una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción". En tercer lugar, la "capacidad de diferenciar su control", entendida como la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y controlada centralmente. Por último, la "capacidad de internalizar una identidad colectiva", a partir de la creación de símbolos generadores de pertenencia y solidaridad que refuerzan los mecanismos de dominación.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS NACIONALES

La primera etapa de surgimiento de los Estados nacionales está vinculada a la expansión económica, especialmente al crecimiento de los mercados de consumo. El desarrollo de estos mercados internos con la consiguiente intensificación de relaciones de intercambio, en forma análoga a lo ocurrido a los inicios de la civilización, justificaron el proceso de concentración de los recursos de poder político, expresado en los inicios en un Estado que cumplía funciones de coordinación. Un segundo elemento importante para nuestra explicación son los gastos en el arte de la guerra, los cuales se fueron incrementando con el desarrollo de armamento más complejo así como el de la táctica y la estrategia. El desarrollo de la guerra como elemento central en el sistema europeo de Estados convirtió a las estructuras feudales en obsoletas en tanto las nuevas condiciones precisaban de "administraciones mayores y más centralizadas" que pudiesen gestionar ejércitos permanentes. Fundamentalmente, lo que aparece con fuerza, y en contraposición al período anterior, son los gastos de guerra en tiempo de paz. Este elemento es empíricamente comprobable en la estructura de gastos del Estado. Así, durante los últimos cinco años del reinado de Isabel (1598 a 1603) los gastos militares ascendían al 75% del total (Mann, 1991: cap. 14).

Sin embargo, durante el siglo XVI estas funciones de Estado continuaron en proceso de ampliación. Así, comenzó a intervenir en cuestiones ajenas a la guerra o la coordinación, como ya hemos señalado en párrafo anterior. ¿A qué nos referimos? Con la aparición de instancias como los parlamentos, los Estados comenzaron a legislar sobre cuestiones relativas a "regular los salarios y las condiciones de empleo, controlar la movilidad de los trabajadores y proporcionar comida a los pobres en épocas de hambruna" (Mann, 1991: 649). Sin dudas, comenzaba a delinearse la faceta capitalista del Estado moderno.

Por otro lado, el clima intelectual e ideológico de la época fue un factor influyente en el proceso de ruptura con el viejo orden. Así, ya que hemos citado a Maquiavelo (1999), es en su obra *El Príncipe* (principios del siglo XVI) donde comienza a constituirse una visión autónoma de la política, separada de lo moral pero fundamentalmente de lo religioso. Luego, el nacimiento del contractualismo constituye una ruptura respecto del orden imperante en lo que hace a la idea del hombre, sus derechos, la soberanía y el Estado: fundamentalmente significa la caída de un orden religioso que tiende a ser reemplazado por uno secular. Como señala García Raggio, la revolución científica moderna "indica la terminación de un mundo y el inicio de una nueva cosmovisión" (1996:).

Confluieron así los procesos de aparición de una clase capitalista; centralización, concentración y ampliación de las funciones de los Estados; la revolución científica; y la aparición de los Estados del norte (aquellos que estaban fuera de la influencia geopolítica del papado), que en su mayoría adoptaron la religión protestante (Mann, 1991: cap. 14). Estos elementos significaron el desplazamiento del poder de la Iglesia y la constitución de un precario equilibrio entre las incipientes naciones-estado europeas. Primariamente la paz de Augsburgo en 1555, que estableció que los súbditos habrían de seguir la religión de sus príncipes, y luego, la Paz de Westfalia en 1648, que permitió la institucionalización de un sistema interestatal al mismo tiempo que la introducción en forma clara de la idea de fronteras nacionales así como la "observancia de éstas" (Vilas, 2000: 13).

Efectivamente, si releemos los párrafos anteriores en clave de lo que hemos definido como propiedades de la estatidad, el proceso parece dominado fundamentalmente por las propiedades 1 y 2 (externalizar su poder e institucionalizar su autoridad). En cuanto al punto uno, la capacidad para externalizar su poder, implicó no sólo externalizar sino al mismo tiempo la constitución del sistema interestatal europeo. La producción intelectual de la época (siglos XVI, XVII) marca a las claras esta preocupación. A la ya citada obra de Maquiavelo, podemos agregar el naciente contractualismo en la obra de Tomás Hobbes quien, a través de su *Leviatán* (1992), intenta desarrollar una justificación del poder centralizado en el monarca. Sin embargo, si bien el centro de su obra es la propiedad número 2, la uno no está ausente. Mucho menos en la obra de Maquiavelo, para quien su máxima preocupación era la inserción de los distintos principados italianos en forma debilitada en un contexto en el cual Francia y España ya aparecían como Estados nacionales constituidos. Como ya hemos señalado, luego aparece con más fuerza el desarrollo de la propiedad número 3 (recordamos: "capacidad de diferenciar su control"), lo cual se observa no sólo mediante el incremento de los gastos estatales así como del concomitante incremento de la capacidad de extraer recursos de la sociedad, sino también en el paso de una estructura de gastos monopolizado por los de tipo militar, a una de gasto más diversificado que empieza a contener otro tipo de problemáticas como por ejemplo las cuestiones referidas a la producción y al intercambio.

Sin embargo, es necesario destacar la característica excluyente de estos Estados nacionales, en tanto se constituyen como comunidades políticas que involucran fundamentalmente a los sectores dominantes. Cada vez con mayor fuerza se establece una alianza tácita entre sectores dominantes y el Estado, producto de conveniencias mutuas. En palabras de Vilas: *En este desarrollo confluyeron los intereses de la emergente clase capitalista de las ciudades y los de los gobernantes. La primera buscaba eliminar los obstáculos a la expansión de las relaciones de mercado que derivaban de las redes de poder urbanas y rurales –cofradias, gremios, nobleza, terratenientes–. Los segundos estaban empeñados en centralizar el poder político, la administración fiscal y la conducción de la guerra, desmontando las bases de poder de la nobleza, la iglesia y los cuerpos estamentales* (2000: 14).

Sin dudas, es quizás en este momento histórico cuando la afirmación de Marx y Engels en el Manifiesto Comunista (1998) respecto del Estado como "comité de administración de negocios de la burguesía" adquiere su mayor fuerza. Sin embargo, aún quedaba un largo trecho por recorrer. La aparición de una esfera pública política y la representación, así como la posterior inclusión de las masas significarán nuevas transformaciones que analizaremos en la siguiente sección.

2.3 CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN

Si la etapa anterior está caracterizada por la aparición y difusión de relaciones capitalistas, así como por la centralización del poder político y la concentración de los medios que le son específicos, esta nueva etapa se caracteriza por la consolidación de esos elementos así como la agregación de nuevas cuestiones: fundamentalmente nos referimos al problema de la representación.

Sin dudas que esta etapa es la de consolidación de las relaciones capitalistas. Y con menos dudas aún, se consolida definitivamente el Estado como garante de dichas relaciones (Poulantzas, 1979; O'Donnell, 1984). Sin embargo, la característica sobresaliente es el cuestionamiento al poder despótico monárquico. Así se constituye una esfera pública política, como espacio "sustraído a la influencia del Estado y crítico con respecto a los actos y fundamentos de éste" que no sólo significa diferenciarse de] monarca sino que tiene también como característica ser un espacio propio de la burguesía, es decir que el pueblo no tiene acceso a este debate (Chartier, 1995: 33).

En términos políticos, el reclamo de mayor participación se inscribe en los movimientos de ampliación ciudadana de la esfera civil a la de los derechos políticos (si bien todavía restringido en cuanto a quienes pueden ser ciudadanos). En términos más económicos, la presencia de una autoridad monárquica despótica se convierte en un obstáculo para la continua expansión del capitalismo en tanto como ya mencionamos éste precisa de mayor calculabilidad, más racionalidad, más previsibilidad, en lenguaje de nuestros días: mayor seguridad jurídica. La presencia de un poder despótico concentrado es un obstáculo para ello.

De esta forma las dos instituciones fundamentales que confluyeron en este proceso fueron, por un lado la división de poderes. En tanto como señala Montesquieu (1984), la formula para evitar que un gobierno se convierta en tiránico pasa porque el poder contrapese al poder. Por otro lado, el desarrollo de instituciones representativas y el movimiento de ampliación del sufragio fueron elementos que permitieron una cada vez mayor inclusión de los habitantes de los Estados nacionales, lo que al mismo tiempo consolidó la construcción de los mismos.

Volviendo a los aspectos económicos y políticos exclusivamente estatales, esta etapa se caracteriza por la profundización de los procesos iniciados en la anterior. Signados ambos por la revolución industrial y una serie de avances en las comunicaciones cualitativamente diferente de lo visto hasta la época, el proceso de consolidación de los Estados y el capitalismo se desarrolló en dos frentes. En primer lugar, la ocupación de la totalidad de los mercados que se encontraban dentro de sus fronteras. En términos de Mann, podemos nombrar a este proceso como la consolidación del enjaulamiento.⁷⁷ En segundo lugar, la continua expansión del capitalismo así como las posibilidades que ofrecían las nuevas tecnologías⁷⁸ llevó a los Estados a desarrollar una agresiva política imperialista en tanto la dimensión de los intercambios hacia imposible que la logística que esta expansión demandaba sea cubierta por actores de la sociedad civil.

De esta forma podemos dividir la constitución de los Estados en dos etapas. Una primera, signada por un amplio desarrollo del Estado "debido al militarismo geopolítico". La segunda es un proceso en el cual cambia cualitativamente el accionar estatal sin que esto signifique necesariamente un crecimiento de sus gastos. Fundamentalmente éste se desarrolla a partir de tres áreas: 1) el desarrollo de una amplia infraestructura de comunicación; 2) una mayor intervención del Estado en la economía (especialmente en los países de industrialización tardía o que aún mantenían monarquías como formas de gobierno); 3) la incipiente creación de alguna de las formas de lo que luego sería el Estado asistencial

⁷⁷ El concepto de enjaulamiento no debe ser asociado a "menos" libertad. Por el contrario, ese enjaulamiento y la naturalización de la vida social produjeron que en el marco de los mismos Estados-nación se generaran mayores libertades.

⁷⁸ Nos estamos refiriendo al desarrollo de nuevas aleaciones de acero que permitieron la construcción de embarcaciones más livianas y veloces, la energía eléctrica, el ferrocarril, el telégrafo, etc. (ver Vilas, 2000).

(Mann; 1997: cap 11). Claramente lo que desaparece en el siglo XIX es la guerra y el militarismo como factor principal del desarrollo de las estructuras estatales y por el contrario se expanden sus funciones civiles.

Una hipótesis probable para explicar esta nueva direccionalidad podría vincularse con la idea de representación. Un Estado cada vez más representativo que, a partir de cada vez mayores niveles de consenso, comienza a ampliar sus funciones (las relaciones entre Estado y régimen político se tratarán en la última sección). Por otro lado, seguramente los tiempos de paz que predominaron durante ese siglo también ayudaron a dicha transición.

Concluyendo, podemos afirmar que, al menos en términos de la modelización que estamos realizando, los Estados nacionales modernos cristalizaron a fines del siglo XIX como Estados: capitalistas, militaristas, representativos y nacionales. A su condición de capitalistas no tiene sentido referirnos pues lo hemos hecho anteriormente. En cuanto al militarismo, éste tuvo características internas y externas: ya sea de los Estados insertos en la geopolítica, ya sea en el aseguramiento del orden interno. Más que nunca este tipo de poder, tal como señalamos en la sección 1, se convierte en una faceta del poder del Estado. La representatividad, como señala Mann, "puede situarse durante este período a lo largo de un continuo que va de la monarquía despótica a la democracia plena". Ésta se vincula con la cristalización nacional. En tanto la primera significó en sus comienzos la cuestión del "donde" participar en un conflicto político que se estableció entre los partidarios de la centralización y los de la descentralización (si bien luego la discusión se extendió a "quienes participaban") (Mann, 1991: cap. 3).

Durante el siglo XX, especialmente después de las guerras mundiales, estas cristalizaciones tenderían a estabilizarse. Sin embargo, el Estado desarrollaría aun de manera mucho más intensa su penetración en la sociedad civil. De ese aspecto nos ocuparemos en la sección siguiente.

2.4 EL ESTADO DE BIENESTAR KEYNESIANO

Así como la etapa anterior refiere fundamentalmente a la consolidación del Estado en tanto institución centralizada y monopolizadora de la fuerza física, la etapa a la que haremos referencia a continuación está íntimamente vinculada a lo que Oszlak denomina capacidad de diferenciar su control. Ésta es la de mayor despliegue institucional por parte del Estado, o en conceptos de este artículo, de mayor desarrollo burocrático.

Llamamos a este capítulo Estado de bienestar keynesiano en tanto la expansión que se observa en este período responde a dos lógicas que se entrecruzan en un momento histórico determinado. Concentrémonos en la primera de ellas relacionada con la idea de bienestar. Esta idea puede ser comprendida desde dos concepciones. Una axiológica, en tanto se sostiene la necesidad de que el Estado, ya sea directamente, ya sea a través de la regulación de los mercados, provea de ciertos estándares mínimos de vida a los ciudadanos. Mayormente vinculada a la noción moderna de derechos ciudadanos y la evolución de los mismos (Marshall, 1964). Sin embargo, preferimos concentrarnos en los aspectos de la lucha y el juego político que desencadenaron nuevas formas de intervención por parte del Estado. Así, la primera experiencia vinculada a un Estado proveedor de este tipo de bienes está relacionada con esta cuestión: quien se queda con el voto de los obreros.

Como señalamos en el capítulo anterior, el proceso de ampliación de la representación implicaba que tarde o temprano los sectores antes excluidos ingresarían o pasarían a formar parte de la comunidad política (este tema lo desarrollamos más profundamente en la sección referida a Estado y régimen político). El temor frente al peligro de que los partidos socialistas tomasen el control del gobierno generó esta incipiente reacción por parte, en este caso, del Estado alemán. Así, la decisión de Canciller Bismarck, a mediados del siglo XIX, de garantizar ciertos derechos mínimos a los trabajadores se sostiene mucho más en el temor a que los partidos socialistas ingresaran al gobierno que en la idea normativa de derechos sociales ciudadanos.

Sin embargo, y más allá que durante este período histórico las funciones civiles del Estado se desarrollaron en forma considerable, en términos generales éste continuó siendo predominantemente un Estado liberal. Definir al Estado como liberal implica, en términos de la teoría económica, señalar que el mismo: 1) debe mantener su presupuesto en equilibrio; 2) debe permitir que los mercados se autorregulen permitiendo una vuelta natural al equilibrio luego de los períodos de recesión y crisis (Weir y Skocpol, 1985). Así, en el papel asignado al gobierno, "que procede directamente de la teoría del orden espontáneo" (Giddens, 2000: 44), éste debe sólo asegurarse "que el mecanismo que regula la producción de bienes y servicios continúe funcionando" (Hayek, 1994: 47).

En tanto la lógica de] bienestar como la idea de la ampliación de derechos ciudadanos se venía manifestando desde poco más de mediados del siglo XIX con la experiencia alemana y, según nuestra hipótesis vinculada a la ampliación de la representación, la lógica de las políticas económicas keynesianas significa una ruptura en el pensamiento hegemónico respecto del accionar estatal frente a las crisis económicas. Su nombre lo debe a la teoría de Lord Keynes, quien sostiene en su clásica obra Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero (1951), publicada en el año 1936, la posibilidad de que los Estados funcionen con déficit en sus presupuestos con el propósito de quebrar los ciclos recesivos y reanudar los ciclos de crecimiento económico.

Sin dudas que esto significó un quiebre en dos sentidos. Uno, quizá menos relevante para nuestro trabajo, es respecto a la teoría económica dominante hasta la época. El segundo, más importante para este artículo, es asignarle al Estado una doble característica. Por un lado, que debe involucrarse en los procesos económicos. Por el otro, que en tanto actor de los mismos, es el único que tiene una lógica diferencial que le permiten generar cambios en las expectativas generales del resto de los actores.⁷⁹

Claramente, la intensidad de la crisis del 30 con índices de desempleo pocos veces experimentados y una recesión económica sin perspectivas de cambio en corto plazo, fueron disparadores de este cambio. Por último, la revolución rusa de 1917 y fundamentalmente la finalización de la Segunda Guerra Mundial, opera como amalgama de los dos conceptos: el de bienestar por un lado y la difusión de políticas keynesianas por el otro.

La necesidad de asegurar la inclusión, tanto material como simbólica, de las clases obreras obedeció especialmente a dos motivos: el temor de las posibles rebeliones socialistas incrementado como consecuencia de la Revolución Rusa, y la conveniencia de asegurarse inmensas clientelas electorales a la hora de las elecciones. Al mismo tiempo, la necesidad de reconstrucción de una Europa devastada por una guerra de características sin precedentes, con poblaciones en condiciones de pobreza y mercados destruidos, fueron una oportunidad ideal para la aplicación de políticas keynesianas con el Estado como actor protagónico.

⁷⁹ El ejemplo más clásico de esta nueva forma de intervención es lo que se conoce como New Deal bajo la presidencia de Roosevelt durante la década del 30 en los Estados Unidos. Este nuevo contrato implicó un programa de déficit público con el propósito de paliar la emergencia, generar empleo mediante planes de obra pública así como ampliación de la seguridad social (Weir y Skocpol, 1985: 107).

Este modelo "amplio" de Estado suponía algún grado de "subordinación de los mercados a la política" (Luebbert, 1997: 25) y actuaba en una doble dimensión: como modernizador e integrador; como integrador en el sentido que buscaba ampliar la inclusión efectiva de las capas sociales inferiores, que se habían vuelto políticamente relevantes desde la aprobación, en la mayoría de las democracias, del sufragio universal masculino (Lipset, 1996).

Para responder a estas cuestiones los Estados se ampliaron generando todo un entramado de organizaciones burocráticas que iban desde la regulación de áreas económicas hasta tareas directamente productivas. Frente a un Estado de este tipo, la política adquirió una indudable centralidad. La relevancia de las decisiones estatales para la vida de los ciudadanos era enorme, en tanto creaban empleo, tasaban diferencialmente a las áreas económicas, generaban programas sociales de diversa índole, etcétera.

Este fue el origen de lo que luego serán llamados como los "años dorados del capitalismo", los que van desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta fines de la década del 60 y principios de la del 70. Dorados en tanto fueron de un significativo crecimiento económico sostenido, acompañados por un importante avance en los niveles de vida de los sectores sociales hasta ese entonces excluidos.

Para este momento los Estados nación eran el centro del sistema internacional. Habían logrado ya no sólo la monopolización de la fuerza física legítima y la centralización, sino también un nivel de penetración de la sociedad civil nunca antes observado en la historia. Denominaremos a esto como el desarrollo de "poder infraestructural" en diferenciación del "poder despótico". Y lo entendemos como la "capacidad de un Estado... de penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico", como señala Mann: "Se trata de un poder colectivo, un poder a través de la sociedad, que coordina la vida social a través de las infraestructuras estatales". En ese sentido y siguiendo con el argumento, podemos decir que los poderes del Estado aumentan, y cada vez "enjaulan" mayores relaciones sociales pero, al mismo tiempo, aumentan los poderes de la sociedad en tanto ésta se interpenetra cada vez más con el Estado mediante el accionar de los partidos políticos y los diferentes grupos sociales (Mann, 1997: 90).

Sin embargo, y como señalamos en párrafos precedentes, esta situación será la dominante hasta fines de la década del 60. El esquema sobre el cual se sostenía este orden implicaba que el Estado pudiese mantener un nivel de gastos que se incrementaba año a año, apoyado en niveles de presión tributaria que los capitalistas estaban dispuestos a aceptar sin que ello significase dejar de invertir. El fenómeno que se da a fines de los 60 es justamente ése. Los costos de mantenimiento del sistema empezaron a generar "reducción de la tasa de acumulación por caída de la rentabilidad del capital, deterioro de la productividad, pérdida de mercados externos, inflación, caída tendencial de los niveles de bienestar, crecimiento del desempleo" (Vilas, 2000: 18; Offe, 1990).

Lo que definitivamente estaba herido de muerte es lo que se conoció como el consenso keynesiano de posguerra. No tiene sentido establecer una discusión en términos valorativos respecto de este tipo de políticas. No existe capitalismo sin inversión y los inversores habían decidido retirar su apoyo. El aumento desmesurado del petróleo en 1973 será el punto de inflexión para una crisis de la que emergerá un nuevo mundo con nuevas reglas de juego y nuevas ideas dominantes.

2.5 EL ESTADO EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL

El mundo ha cambiado sustancialmente desde los ochenta a esta parte. Diversos autores señalan conceptos tales como posmodernidad, segunda modernidad, globalización, sociedad de la información, como características propias de esta nueva era (Beck, 1998; Castells, 1997; Giddens, 1999, 2000a, 2000b; Gray, 2000; Habermas, 2000; Lechner, 1998).

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

Como ya hemos señalado, estos cambios implicaron la crisis del Estado benefactor keynesiano y el cuestionamiento del espectro de políticas asociadas a éste. La conclusión acerca de la negatividad de las políticas keynesianas para el crecimiento económico en un contexto de estancamiento e inflación, pusieron al mismo tiempo en jaque el rol que debía desarrollar el Estado. Fundamentalmente, las características de la nueva matriz social posibilitan la radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad.

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

Por otro lado, no hay dudas que los cambios en el mundo del trabajo han generado transformaciones en los sistemas de estratificación social. Nos estamos refiriendo al desarrollo cada vez mayor de los sectores de servicios y la pérdida de centralidad del mundo industrial. Esta situación ha fomentado nuevas fragmentaciones al interior de los sectores subalternos. Al mismo tiempo, esto se combina con niveles cada vez mayores de individualismo así como la aparición de nuevas problemáticas que cruzan transversalmente los conflictos constitutivos de la sociedad industrial: la ecología, género, etcétera. Esta situación implica que a las críticas de los sectores asociados al capital respecto del Estado de bienestar, se suma la pérdida de legitimidad de estas instituciones en tanto las mismas comienzan a ser visualizadas como generadoras de pérdida de autonomía por parte del individuo (Lipovetsky, 1988).

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

De esta manera, esta última sección del cuerpo central de este capítulo no intenta sacar conclusiones definitivas en tanto hace referencia a situaciones que en el mundo actual adquieren plena vigencia. Sin embargo, es importante señalar que ciertas características del orden emergente ponen en cuestión algunos de los elementos que nosotros hemos considerados como centrales a lo largo de este capítulo en el proceso de constitución de los Estados nacionales. Nuevamente en términos de Oszlak, los atributos de estatidad se ponen en duda en un mundo en el cual lo local adquiere cada vez mayor relevancia; lo regional aparece en muchos casos suplantando las funciones tradicionales del Estado; la globaliza-

ción genera enormes dificultades en el cobro de impuestos a los flujos financieros internacionales; las anteriormente sólidas fronteras nacionales se convierten en porosos espacios por los que circulan enormes masas migratorias; las identidades nacionales entran en crisis producto de las dificultades de los Estados para dar cuenta de las nuevas problemáticas. En síntesis, lo que deseamos transmitir no necesariamente significa la idea simplificada de que la globalización viene a terminar con los Estados nación. Sino por el contrario, la complejidad de un mundo en el cual sus tradicionales instituciones se encuentran en momento de redefinición, del cual seguramente se conjugará un nuevo entramado institucional en el que los Estados seguirán existiendo pero con diferentes capacidades e inmersos en nuevas realidades en términos geopolíticos, así como en lo que refiere a las relaciones económicas y a las ideologías dominantes.

3 ESTADO Y RÉGIMEN POLÍTICO: LOS MODELOS DE POLÍTICA

Tradicionalmente nuestra disciplina analiza al Estado y al régimen político en andariveles separados. Tal distinción probablemente útil analíticamente puede, sin embargo, hacemos perder de vistas las múltiples relaciones que vinculan estos conceptos, especialmente a la hora de explicar los procesos de transformación sufridos por los mismos. Con el objetivo de presentar un intento de explicación del desarrollo del Estado moderno en su sentido más propiamente político, diseñamos una construcción de modelos ideal-típicos de política que vinculan al tipo estatal específico con las modalidades que asumen el régimen político, la ciudadanía y los partidos políticos.

3.1 MODELO POLÍTICO LIBERAL

El primer momento de desarrollo de la política moderna, que podemos llamar modelo político liberal, combinaba un modelo estatal de competencias reducidas, una sociedad que se modernizaba con el crecimiento de las relaciones sociales capitalistas y un régimen político en transición fuertemente asociado a las instituciones parlamentarias.

En las sociedades del siglo dieciocho, el capitalismo empieza a organizar la vida social, desmantelando el orden tradicional, reforzando los procesos de desvinculación del ser humano que se vuelve "individuo", miembro de una "sociedad civil que se expandió a lo largo y ancho de la civilización europea durante el siglo XVIII" (Mann, 1997: 67). Durante estos años ocurre un proceso de construcción paralelo, pero caótico, del Estado y el régimen político, con una lenta pero progresiva ampliación del scope of government de las naciones-estado que acompaña la expansión de las relaciones sociales capitalistas.

En términos de régimen político las naciones más avanzadas de la época estaban empezando a transitar el camino hacia la democracia. Primero, en la dimensión del debate público con la apertura gradual de la discusión y, dicho con los conceptos de Dahl (1971), con la transición desde hegemonías cerradas hacia hegemonías competitivas. La ciudadanía se restringía a aquellos varones, adultos que por sus propiedades materiales, su renta o su capacidad (generalmente asociada al alfabetismo) constituyan el sector superior en la estratificación económica de la época. Así se habla de ciudadanía censitaria ya que era una especie de censo económico y social el que fijaba quien tenía derecho al voto y quién no (Bendix, 1974). Gradualmente, sin embargo, los regímenes políticos comienzan a abrirse con el paulatino pero persistente crecimiento de los cuerpos electorales. Es en este proceso de transición donde surgen los primeros partidos políticos en el sentido moderno.

El desarrollo de los partidos está estrechamente ligado a las elecciones con un cuerpo electoral amplio, "el partido nace cuando se articula una relación permanente entre organizaciones electorales de base y sus representantes en las cámaras parlamentarias" (Duverger, 1996: 21), constituyendo una realidad nueva, distinta de las vagas asociaciones temporales de las cámaras y de las organizaciones discretas (como las logias masónicas). La primera forma organizativa que adoptaron los partidos estaba relacionada con su ámbito de desarrollo, los parlamentos de fin del siglo dieciocho y principios del diecinueve. En su trabajo sobre la representación política, Manin (1996), caracteriza la representación en las democracias parlamentarias como una relación muy directa, posible básicamente por el reducido cuerpo electoral, esto, sumado al carácter del sistema electoral uninominal en el cual el candidato se presentaba solo frente a sus rivales, originaba una relación individual entre el representante y sus electores fuertemente marcada aún por los signos del mundo aristocrático.

Fue dentro de estos parlamentos en los que empezaron a desarrollarse los partidos, primero como meros agrupamientos coyunturales frente al tratamiento de alguna temática puntual, para ir volviéndose poco a poco más estables en relación a opiniones o tendencias permanentes; parlamentarios reformistas (whig) frente a parlamentarios conservadores (tory), por ejemplo. Estos partidos no tenían existencia por fuera de las cámaras parlamentarias, eran un grupo de representantes que se reunían en algún club y nada más, por ello son llamados partidos parlamentarios. Sin embargo, el desarrollo histórico, el crecimiento de los cuerpos electorales y la creciente radicalización que fueron tomando las disputas políticas a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX fue llevando a estos primeros partidos a "salir" de las cámaras y extenderse hacia la sociedad de una forma más permanente, apoyando en su circunscripción electoral a un parlamentario "amigo" frente a otro de opiniones diferentes. Esta nueva forma que se iba configurando se parece mucho a los primeros proto partidos parlamentarios y puede ser englobada junto con él bajo el rotulo de partido de notables o de comité⁸⁰ ya posee una estructura orgánica (muy débil, claro está) y alguna existencia en la sociedad, por fuera del parlamento.

3.2 MODELO DE POLÍTICA DE MASAS

El período de auge de los partidos de notables estuvo acompañado por fuertes transformaciones sociales que rápidamente fueron impactando en la acción política. Se constituye un nuevo modelo de política, que podemos llamar "de masas", que es en varios sentidos la contracara del liberal; Estados amplios que regulan lo económico, sociedades que generan fuertes identidades colectivas y regímenes políticos (llamados democracias de partidos; Manin, 1997 y von Beyme, 1993) que se legitiman en la idea de la representación política de los intereses sociales.

A lo largo del siglo XIX, las naciones centrales vivieron una "transformación monumental", en un plazo históricamente breve, con los procesos de urbanización e industrialización, que le cambiaron radicalmente la cara a las sociedades (Rustow, 1970) y al cual hemos hecho referencia en la sección anterior. En el marco de esta transformación se fue constituyendo

⁸⁰ El caucus o comité electoral que en Duverger (1996: 21) es considerado una de las "células madres", junto con los grupos parlamentarios de los partidos políticos modernos.

yendo un nuevo actor social, la clase obrera, que se organizó colectivamente enfrentada al sistema en su conjunto, inspirada ideológicamente en las diversas corrientes del socialismo que proliferaron a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX.

Las luchas que los actores colectivos del trabajo dieron, con el propósito de alterar el orden social y obtener mejores condiciones materiales de vida, tuvieron un papel fundamental a la hora de ampliar la ciudadanía política (Therbon, 1979), terminando con los umbrales censitarios de incorporación que caracterizaron a los regímenes políticos del siglo XIX.

Una vez que se aceptó que el criterio numérico se convierta en el elemento central de determinación de la autoridad política (democracia), la discusión sobre los criterios de exclusión (de capacidad o censitarios) y el "umbral de incorporación" estará sujeta a análisis de costo-beneficio, con lo cual más tarde o más temprano, dependiendo de las diversas alianzas sociales (Rueschemeyer, 1992), se alcanzará el sufragio universal.⁸¹ De esta manera, a principios del siglo XX las instituciones del régimen político se habían transformado y la moderna democracia de masas, es decir la poliarquía, se constituía sobre la base de cuerpos electorales muy amplios, heterogéneos y de gran diversidad de intereses materiales e ideales.

Como hemos señalado en la sección referida al desarrollo de las instituciones estatales que se observa en esta etapa, la política adquirió una indudable centralidad. Con este nuevo "entorno organizativo" los partidos políticos se enfrentaron a la necesidad imperiosa de transformarse para adecuar sus estructuras a los nuevos requerimientos que las sociedades les planteaban. El cambio en el modelo organizativo empezó con claridad con los partidos "nuevos", que surgían al calor de las luchas sociales; nos estamos refiriendo a los actores políticos que se constituyeron a partir de la clase trabajadora. Como su objetivo no era simplemente ganar el juego, sino transformarlo (Przeworski, 1988), requerían, antes que nada, organizar a sus miembros, "afiliándolos" al partido.

La desconfianza con la que estos nuevos actores miraban al parlamento (al que se veía como la cara del sistema que se buscaba combatir) y el carácter claramente centralizado de la estructura partidaria llevaron a que los bloques parlamentarios carecieran de un poder real y fueran fuertemente controlados por la dirección general del partido; este efecto se acentuó con el tipo de sistema electoral que acompañó el desarrollo de este modelo de partido, que impulsa un voto despersonalizado en el que el elector deposita su confianza directamente en el partido y no en los candidatos que éste proponga.⁸²

La constitución de partidos de estas características va a alterar el juego político al convertirse en un fuerte desafío para los partidos políticos de otro signo ideológico, que para poder enfrentarse con éxito a semejante maquinaria política deben transformarse a sí mismos imitando en varios aspectos a sus rivales, "anclándose" en la sociedad. Esto se va a dar con igual fuerza tanto en los viejos partidos de notables⁸³ como en los nuevos partidos políticos que surgen a la arena política después de las guerras mundiales⁸⁴

Así, de diversas maneras, casi todos los partidos políticos principales, después de la Segunda Guerra Mundial, adoptan características organizativas que nos permiten englobarlos bajo el rótulo de partidos burocráticos de masas.

En términos del régimen político estos partidos significan una transformación radical, básicamente porque se presentan a la elección como "representantes" de grupos sociales prepolíticos (los obreros, los católicos, los campesinos, etcétera) a los que pretenden expresar e integrar políticamente. Así, las diferencias entre los partidos parecían ser efecto y reflejo de las divisiones sociales.

La representación política va perdiendo, de esta manera, la condición de confianza "personal" propia de los partidos de notables o de comité, para adoptar la forma de representación de intereses. Las sociedades modernas son por naturaleza heterogéneas y en ellas los partidos burocráticos de masas congregan a individuos más o menos semejantes por su status socioeconómico, sus creencias religiosas, sus actitudes y sus visiones del mundo, oponiéndolos a quienes se diferencian de ellos en relación a los mismos criterios. Así, los partidos estructuran el campo político, representando en él a los actores sociales. "La representación —nos dice Bernard Manin (1992: 23)— llegaba a ser sobre todo el reflejo de la estructura social, (...) En otras palabras, lo que se expresa aquí mediante la elección, es una escisión entre fuerzas sociales en conflicto entre sí."

En este sentido la representación política adquiere la significación de una "puesta en escena" del conflicto social, en el escenario político el actor representativo "encarna" los intereses de los actores sociales. Lipset señala al respecto: "más que ninguna otra cosa la lucha partidaria es un conflicto entre clases" (1983: 234).

Esta característica de la política no venía dada, según nuestra opinión, por un mero reflejo de la estructura social, sino más bien por el importante rol que el Estado tenía en la pugna distributiva. Los partidos buscaban el apoyo de los electores ofreciendo paquetes de políticas estatales que los beneficiaran específicamente. Aumentar el subsidio al desempleo, favorecer impositivamente determinado sector productivo, gravar determinada importación o ampliar la cobertura sanitaria eran decisiones estatales que beneficiaban o perjudicaban de forma transparente a un determinado grupo social.

3.3 MODELO POLÍTICO DE LA AUDIENCIA

El tercer modelo de la política moderna, al que proponemos llamar de la audiencia, hace referencia a las formas políticas de finales del siglo XX y principios del actual. Estados que han tenido que reducirse frente a la crisis de sus aparatos sociales y económicos y sociedades cada vez más individualizadas y heterogéneas llevan a un descentramiento de la política, que cede lugar frente a las relaciones mercantiles. El régimen político pierde gran parte de su carácter integrativo y representativo, primando una lógica de autorreferencialidad creciente. El modelo partidario que se inscribe en este entorno es el profesional electoral.

Las transformaciones que se experimentan en la política desde los años setenta están claramente ligadas a los cambios en el rol de los Estados. Producto de la decadencia del modelo anterior, los Estados han ido disminuyendo sus competencias y, en cierto sentido, separándose de la esfera económica impulsados por la crisis fiscal, el déficit presupuestario y los requerimientos de competitividad de una economía globalizada.

La reducción del papel que el Estado juega en la regulación de la vida cotidiana de los ciudadanos es un fenómeno ampliamente comentado (Offe, 1996: 196) y al que ya hemos hecho referencia; lo que aquí nos interesa es resaltar el impacto que esto tiene sobre la política misma.

⁸¹ El sufragio universal masculino se logró primero en Suiza (1880), en Francia (1884), en Noruega (1898) y en Nueva Zelanda (1907) (Therbon, 1979).

⁸² Sin ninguna duda, el símbolo de las virtudes y defectos de este modelo partidario es el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), que nace en 1869 producto de la fusión de dos grupos socialistas en la ciudad de Gotha; su rápida organización y crecimiento (384.327 afiliados en 1906 frente a los 24.443 de 1869) va a dar lugar a una creciente burocratización (según Duverger, hacia 1909 el partido disponía de 3.000 militantes rentados, o sea un funcionario por cada 250 afiliados) que será imitada por varios de los otros partidos socialistas. Otro "caso emblemático" (Panbianco, 1990) de partido obrero es el Partido Laborista Británico, que surge, a diferencia del SPD, como "brazo político" de los sindicatos ingleses en el año 1900. Como señala Duverger, el Laborismo es un partido de estructura indirecta basado en la adhesión, no de miembros individuales, sino de asociaciones colectivas (los sindicatos) al partido. El carácter dependiente del Laborismo con las Trade Unions se mantendrá hasta estos años y marcará fuertemente la estructura organizativa del partido.

⁸³ El mejor ejemplo nos lo proporciona la transformación organizativa del Partido Conservador Británico en los años de entreguerras, con el fortalecimiento de la Central Office y los nuevos sistemas centralizados de información y propaganda.

Tal como señalamos, el modelo partidario burocrático de masas se había desarrollado, en gran parte, respondiendo al Estado intervencionista, la transformación de éste debe, por lo tanto, llevar a cambios en aquel modelo. En un contexto social menos "Estadocéntrico" (Cavarozzi, 1996), las organizaciones partidarias se volverán más limitadas y, en cierto sentido, menos representativas.

El partido va perdiendo sus referentes sociales, su grupo de referencia anterior (la clase obrera, los católicos o los francoparlantes) al no poder garantizarles políticas públicas específicas atractivas, por lo que se ve obligado a buscar apoyos de todo el mundo. "Los electorados de todo el mundo, —señala Lipset (1995)— se han vuelto mucho más volátiles, menos leales hacia partidos individuales y más propensos al cambio".

Los elementos que Otto Kirchheimer (1966) certeramente identificaba en el *catch all party*, se acentúan hasta constituir un nuevo modelo de partido, el "profesional electoral" (Panbianco, 1990: 492) y representan la necesaria adaptación partidaria en un mundo donde la política pierde su anterior centralidad. Para ello deberá "desideologizarse", asumiendo como propias todas las miradas posibles, flexibilizar sus programas y estandarizar su imagen.

En las sociedades posteriores a la crisis del Estado de bienestar keynesiano es el entorno —en términos de Panbianco (1990)— el que se des-entiende de sus partidos políticos; éstos ya no podrán pretender un nivel de participación capaz de mantener sus viejas estructuras (afiliados, locales, escuelas de formación, periódicos, etcétera) y todos sus esfuerzos consistirán en garantizar ese grado mínimo de participación que es el voto.

En este sentido resulta interesante notar como algunas de las nuevas características de los partidos políticos presentan grandes semejanzas con los partidos del siglo pasado que correspondían al modelo político "liberal". Hablar de partidos esencialmente preocupados por las elecciones, que presentan cierta vaguedad ideológica, con estructuras organizativas escasamente desarrolladas, es hablar tanto de los partidos del siglo diecinueve como de muchos partidos de la actualidad.

Desde nuestro punto de vista, la transformación del Estado es una de las causas principales de esta mutación de los partidos; a ella debemos sumar, al menos, dos fenómenos mas que operan en el mismo sentido: la creciente diferenciación social y el impacto político de los medios masivos de comunicación.

Las sociedades actuales, llamadas posindustriales, parecen estar, en cierto sentido, mucho más desestructuradas que lo que aparecían décadas atrás.. Básicamente los intereses sociales se reformulan en una clave cada vez más individualizada, perdiendo relevancia los grandes grupos colectivos típicos de la sociedad industrial y dando lugar al surgimiento de identidades colectivas "flexibles", que expresan relaciones de un tipo más voluntario que orgánico y que, por lo tanto, son más variables.

Este fenómeno afecta a los partidos políticos reforzando lo anteriormente expuesto; cada día les es más difícil implementar políticas que se dirijan a un grupo social en especial, ya sea en la forma de propuestas electorales o de decisiones de gobierno. La diferenciación social y el consiguiente crecimiento de la llamada "sociedad civil" es un tema muy bien estudiado por la disciplina (Cohen y Arato, 1992 y Víctor Pérez-Díaz, 1993); desgraciadamente no podemos decir lo mismo de los medios masivos de comunicación. Si bien la gran mayoría de los analistas reconocen su importancia son muy pocos los trabajos que abordan científicamente su impacto sobre la política.

Dejando de lado las fantasías optimistas de algunos pseudointelectuales que ven en la democracia contemporánea la quintaesencia de la democracia por entender a la opinión pública como el sustituto moderno del pueblo, ahora capaz de hablar por sí mismo y expresarse a través de los sondeos de opinión cotidianos, la mayoría de los estudios sobre el tema sostienen opiniones que van desde un moderado optimismo (Manin, 1996) hasta un fuerte pesimismo (Sartori, 1992 y 1997). Lo que todos ellos destacan es que el impacto de los medios masivos está transformando radicalmente la política.⁸⁴

Para Manin (1996) lo que él denomina "democracia de la audiencia" se caracterizaría por la emergencia de un nuevo protagonista de la discusión pública, el elector flotante, y por un nuevo foro, los medios de comunicación, presentando muchas similitudes con el modelo democrático de las democracias liberales del siglo pasado.

La nueva realidad política presenta elementos fuertemente antagónicos al modelo de partido tradicional de la posguerra, que lo llevarán a su transformación. En síntesis, un creciente electorado independiente o flotante, menos determinaciones estructurales a la hora del sufragio, mayor importancia de las coyunturas políticas específicas y la personalización de las campañas electorales parecen ser las consecuencias políticas más claras de la reducción del papel del Estado, del impacto de los medios de comunicación masivos y de la mayor heterogeneidad social.

Éstas son las características más claras del modelo actual de la política occidental, que siguiendo a Manin podemos llamar "de la audiencia" y que contextualiza el entorno en el que se mueve el tipo ideal partidario "profesional electoral".

Para comprender el modelo de partido profesional electoral es necesario aceptar que los cambios sociales y políticos antes descriptos han puesto en cuestión la función de integración social del partido político tradicional de masas. La personalización de la competencia electoral y del poder, el uso de los medios y de encuestas de opinión, el creciente peso de la imagen, el progresivo agotamiento de las pertenencias políticas y su reemplazo por el interés del electorado en temas específicos o coyunturas parece un dato permanente en los sistemas políticos actuales.

De esta manera no resulta casual la actual tendencia hacia la implementación de sistemas electoral "mixtos" que permitan mantener la proporcionalidad propia del modelo anterior pero le sumen un componente de personalización al sufragio (Wattenberg y Shugart, 2000) para dar cuenta del creciente reclamo de partes importantes de la ciudadanía de conocer/identificar a sus representantes.

⁸⁴ Sartori (1997) sostiene que la "política video-plasmada" es el peor terreno para los sueños o las aspiraciones novedosas ya que por definición la opinión pública excluye todo lo que se sale de la media y constituye, como señalaba Tocqueville (1980), una especie de presión inmensa de la mentalidad de todos sobre la inteligencia de cada cual creando un consenso omnipresente y casi tiránico. La política de los mas media sería, para el autor, el reino de la mediocridad. Lipset (1995) señala que existe "un fuerte deterioro de las más grandes instituciones democráticas", en especial, de los partidos políticos. Según él, los políticos no se equivocan cuando "tienden a culpar a los medios de comunicación" por esta situación. Los indicadores de esta nueva realidad serían para él, hablándonos del caso norteamericano, un aumento "terrible" en la desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones democráticas, la creciente importancia del dinero en las elecciones y el cambio de naturaleza de las campañas causado por la televisión, "que presiona a los candidatos para que hablen de manera sencilla y breve". Lipset (1995) menciona distintos datos que ilustran sus argumentos, así señala, por ejemplo, que la confianza de los ciudadanos norteamericanos con el Poder Ejecutivo bajó del 41 % en 1966, al 24% en 1981 y al 12% en 1994. En esos mismos años la confianza en el Poder Legislativo descendió del 42% al 8%.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Mariana Vázquez* en “Introducción a la ciencia política (nueva versión)”, J. Pinto comp.

INTRODUCCIÓN

Es fascinante para el politólogo imaginar cómo, sobre el mapa político mundial de fines del siglo XX y comienzos del XXI, puede dibujarse, simultáneamente con las figuras de los Estados-nación, la original cartografía de los acuerdos de integración regional que se han establecido, consolidado o proyectado en años recientes. Cada uno de ellos posee características particulares y una relativamente mayor o menor densidad institucional, así como son peculiares también los vínculos que se establecen entre ellos. Lo que es innegable es el hecho de que estos procesos han dado lugar a nuevas configuraciones político-institucionales, a espacios diferenciados para la representación política y de intereses y al establecimiento de relaciones también originales entre diversos actores infranacionales, nacionales, regionales y/o comunitarios.

La presentación de este fenómeno va a ser realizada aquí a partir de una comparación binaria: la de los casos de la Unión Europea (UE), como el proceso más avanzado de integración actualmente existente, y del Mercado Común del Sur (Mercosur), vinculado a nuestra realidad e intereses más próximos. Consideraremos a ambos como formas político-institucionales, como el resultado actual de procesos históricos que no han dado lugar en ningún caso aún a arquitecturas definitivas. Si bien se trata quizás de experimentos históricos únicos, nuestro enfoque recurrirá a los instrumentos teóricos clásicos de la política comparada, intentando responder preguntas que bien podrían ser formuladas para el caso de cualquier sistema político organizado en niveles múltiples.

Primera Parte: El caso de la Unión Europea

BREVE PERIODIZACIÓN DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Los períodos de transición, se sabe, duran una eternidad.

Jean-Paul Fitoussi⁸⁵

El estudio de la UE nos muestra un tejido de instituciones que han conocido un desarrollo desigual y han sido construidas en el marco de relaciones de fuerza y de negociaciones entre gobiernos nacionales, a la vez que han ido desarrollando sus propias trayectorias, hasta convertirse en actores plenos del proceso de integración. Distintas variables y acontecimientos, conflictos y alianzas, ideas e intereses, escenografías y actores diversos, nacionales y mundiales han coadyuvado a la creación de un diseño institucional *sui generis*. Este sistema, que se va creando y re-creando, lleva en sí las huellas de acontecimientos tales como las dos guerras mundiales, la Guerra Fría, el proceso de descolonización, la rivalidad tradicional entre los Estados-miembro, particularmente Alemania y Francia, así como de una multiplicidad de otros factores, entre los que destacamos las diversas percepciones que poseen los distintos actores acerca del proceso, de las instituciones, de su legitimidad... Dialéctica entre un proyecto político europeo inédito y proyectos políticos nacionales

⁸⁵ Jean-Paul Fitoussi (sous la direction de): Rapport sur l'Etat de l'Union Européenne 1999, Paris, FayardPresses de Sciences Politiques, 1999, introduction, p. 11.

que no han desaparecido jamás; coexistencia permanente del pasado, el presente y el futuro; constelación, irrepetible quizás, de variables económicas, políticas, culturales... Todas estas cuestiones y otras tantas se reflejan en el derrotero institucional de la UE. Nos interesa desarrollar en esta parte del trabajo una breve periodización⁸⁶ de su proceso de formación en la cual buscamos destacar las diversas mutaciones que se han dado en la distribución relativa de poder entre las instituciones de la UE, y entre éstas y las nacionales. Dicha periodización implica el reconocimiento de varios momentos.

Para comenzar, analizaremos un primer período que situamos entre 1947 y 1954. Se trata de una especie de fase experimental en la que comienza el proceso de innovación política e institucional. A casi diez años del fin de la Segunda Guerra Mundial, y luego de esta etapa, coexisten en Europa Occidental varios sistemas institucionales, que van desde el más simple en cuanto a la profundidad de la integración, organizado alrededor de un Consejo de Ministros y una Secretaría: la Organización Europea de Cooperación Económica,⁸⁷ hasta el más sofisticado: la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951 por el Tratado de París y embrión de la actual Unión Europea, sectorial y supranacional, con una estructura cuatripartita (Alta Autoridad Común, —llamada más tarde Comisión— Asamblea, Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia) pensada como el primer paso hacia una federación europea pero que expresaba un proyecto concreto de integración funcional, pasando por organizaciones intergubernamentales dotadas de una Asamblea parlamentaria: el Consejo de Europa⁸⁸ y la Unión Europea Occidental.⁸⁹ Se destaca en este período el esfuerzo constante de Francia por enmarcar y controlar la integración política, económica y, sobre todo, militar, de Alemania a Occidente, así como la permanente oposición de Gran Bretaña, que persiste en la actualidad a avanzar hacia mayores niveles de supranacionalidad.

En segundo lugar, el período que ubicamos entre 1955 y 1972 está caracterizado por una ampliación del edificio institucional a partir de la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, conocida como EURATOM y de la Comunidad Económica Europea (CEE)⁹⁰ ambas de diseño también cuatripartito. En esta etapa se crean nuevas instituciones y, a su vez, se atribuyen a la Comunidad nuevas tareas. Aquí la Comisión, responsable ante la Asamblea, comienza a disponer de un importante poder de iniciativa, que se impone al Consejo el cual, si quiere modificar su propuesta, debe hacerlo por unanimidad. Sin embargo, aquella sólo puede tomar decisiones en campos bastante limitados. En este sentido, es central el rol del Consejo de Ministros (CM), a quien se otorga un importante poder legislativo, lo cual constituye una diferencia notable con respecto a la distribución de los poderes en el marco de la CECA. La previsión del pasaje al voto por mayoría en el CM, combinado con el poder de iniciativa de la Comisión, así como la elección de la Asamblea por sufragio universal directo de los ciudadanos de los países miembros implicaron potencialmente mayores cuotas de supranacionalidad. Sin embargo, en este difícil período dicho proyecto queda desvirtuado por la "crisis de la silla vacía" y el posterior Compromiso de Luxemburgo, que refuerza el poder de los Estados en el proceso decisorio.⁹¹ El equilibrio entre la Comisión y el CM se rompe, entonces, en beneficio del segundo. Se destaca también, en este período, la creación de una Asamblea y de un Tribunal de Justicia Europeo (TJE), únicos para las tres comunidades.⁹² Finalmente, debemos mencionar que el 1º de enero de 1973 se produce la ampliación de las Comunidades a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.⁹³ Noruega rechaza el acuerdo por referéndum.

El tercer período, en el que se producen acontecimientos importantísimos como la unificación alemana o el derrumbe de la URSS, abarca desde 1973 hasta la actualidad. Es la etapa en la que se crea la LTE,⁹⁴ construida sobre los cimientos de las comunidades preexistentes y completadas por nuevas políticas y formas de cooperación. Es la etapa, también, en la que se establece la ciudadanía europea. La creación del Consejo Europeo en 1974, organismo intergubernamental por excelencia, intenta sacar a la comunidad del atolladero de la parálisis decisoria y de la ausencia de direccionalidad política. Esta etapa es a la vez testigo de un lento pero constante incremento de los poderes del Parlamento Europeo (PE), lo cual ha llevado a algunos autores a hablar de un bicameralismo casi perfecto. De todas formas, los límites a la capacidad de maniobra del PE son aún importantes. Cambia en esta etapa la relación que mantiene con la Comisión, especialmente a partir de la, introducción del procedimiento de cooperación. Ambos se convierten a la vez en socios y rivales en el proceso europeo de elaboración de políticas. Con respecto a aquella institución, la introducción en este período del procedimiento citado transforma su rol: en su nueva función de "portera" debe considerar tanto la posición del PE como la del CM. Se amplían en el período sus competencias de ejecución, pero los gobiernos no renuncian a su derecho de control en el caso de las decisiones consideradas más importantes. Sin embargo, es fundamental en este caso mencionar el cambio en su estatus político a partir del nuevo procedimiento de designación de sus miembros, con la aprobación del Parlamento. Esto refuerza tanto su autoridad como su legitimidad democrática. El CM no sufre importantes modificaciones en cuanto a su poder y/o funcionamiento, además de la extensión del voto mayoritario a ciertos campos. El Consejo Europeo se convierte en una institución central en las áreas altamente sensibles y en la orientación de las políticas de la Unión. Finalmente, se produce en esta etapa la entrada de Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.

⁸⁶ Hemos desarrollado en profundidad la presentación de estos períodos en Mariana Vázquez: "Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea", en Julio Pinto (comp.): Argentina entre dos siglos. La política que viene, Buenos Aires, Eudeba, 2001, cap. 7. Puede consultarse a su vez la excelente y completa obra de Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1999, 617 pp.

⁸⁷ En el marco de la política de contención anunciada por Truman en 1947, el Plan Marshall se convierte en la oportunidad que tienen los EE.UU. para impulsar la cooperación en Europa. Se plantea que la ayuda será general y que los Estados beneficiarios deberán acordar para distribuirla según sus recursos y necesidades. Frente al rechazo de la Unión Soviética, que arrastra a ocho países en su negativa, se crea con aquel objetivo la Organización Europea de Cooperación Económica, que retiene en principio a 15 países, a los que pronto se suma la República Federal de Alemania: Austria, Bélgica, Francia, Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía.

⁸⁸ Este organismo de cooperación, que da lugar a la conformación de la primera asamblea parlamentaria internacional en el mundo, está conformado originariamente por los países del BENELUX, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia. Sin embargo, tan pronto como se crea comienza a ampliarse. En 1949 se suman Grecia, Turquía e Islandia, así como la República Federal Alemana en 1951, que es aceptada bajo condición de haber constituido su gobierno. Con el paso de los años recibe nuevos miembros: Austria en 1956, Suiza en 1963, Chipre en 1961, Malta en 1965, Portugal en 1976, España en 1977, Liechtenstein en 1978, San Marino y Finlandia en 1989. Se trata además de la institución más adecuada para recibir a los países de Europa del Este luego del derrumbe de la Unión Soviética.

⁸⁹ El objetivo central de esta institución, conformada por los países del BENELUX, Francia y Gran Bretaña y luego ampliada a Italia y la República Federal Alemana, es la ayuda mutua en caso de agresión armada en Europa.

⁹⁰ A partir de los Tratados de Roma, que entran en vigor el 1 de enero de 1958.

⁹¹ El origen de la célebre "crisis de la silla vacía" tiene que ver fundamentalmente con la voluntad del general de Gaulle de frenar la evolución de la Comunidad hacia una mayor supranacionalidad. A partir del 1 de enero de 1966 numerosas decisiones del Consejo deben comenzar a tomarse por mayoría, con la excepción de aquellas que conciernen a la adhesión de nuevos miembros, ciertas cuestiones delicadas (armonización de las legislaciones, política de coyuntura) o de acciones no previstas por el tratado que permanecen sometidas a la regla de la unanimidad. El gobierno francés decide que sus ministros deben dejar de participar en los trabajos del Consejo, así como el representante permanente en Bruselas, lo que lleva a la citada crisis, que dura un poco más de seis meses y paraliza a la Comunidad. Sus verdadero objetivo, "enmascarado" detrás de un conjunto de críticas a la propuesta de reforma de la Política Agrícola Común y de las instituciones, fue cuestionar el voto mayoritario. El acuerdo de Luxemburgo, firmado en enero de 1966, reduce de hecho la influencia de la Comunidad y limita el uso del voto mayoritario, prolongando el voto por unanimidad. Esta situación da a la Comunidad un nuevo aire intergubernamental, acentuado entre 1969 y 1972 por la práctica de las reuniones en cumbre.

⁹² A partir del Tratado de Físburgo de 1965.

⁹³ Al pasar de 6 a 9 miembros, la Comunidad cambia de estatus. Con 256 millones de habitantes, supera a los EE.UU. y a la URSS. Consolida además su posición de primera potencia comercial que asegura un 22,6% de los intercambios en 1973 contra un 17,2% en 1972. Esto inquieta a EE.UU., que ve que las ventajas políticas de la unificación de Europa ya no parecen compensar sus inconvenientes económicos. Con la entrada de un nuevo miembro se modifica también el equilibrio interno. Gran Bretaña, más poblada que Italia y que Francia, se sitúa, con respecto a su peso demográfico, en segundo lugar luego de la RFA. Desde el punto de vista político, es un tercer grande que hace frente a la dupla franco-alemana con todos los triunfos más cerca de París que de Bonn: fuerza atómica, sitio permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, responsabilidades en Berlín. Londres dispone también de una carta especial: sus estrechas relaciones con los EE.UU., aunque no tiene la exclusividad dado que la RFA aparece a menudo como el aliado más sólido de este país en Europa. Finalmente, si bien con la ampliación se modifica la composición de las instituciones, el equilibrio institucional no cambia.

⁹⁴ A partir del Tratado de Maastricht, que entra en vigor en noviembre de 1993.

Nos encontramos actualmente en el centro de un nuevo período en dos sentidos. Por un lado, la ratificación de lo acordado en la Cumbre de Niza de 2000 implica una nueva distribución del poder no ya entre las instituciones, pero sí entre los países. Por otro lado, las discusiones actuales acerca de la redacción de una Constitución Europea llevarán con seguridad a cambios importantísimos en la forma político-institucional de la Unión.

SOBRE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La construcción europea presenta al investigador un interesante problema: el de un modelo de incertidumbre que no es para nada incompatible con la existencia de instituciones y de políticas cuya solidez parece incuestionable
Marc Abéés

Los tratados comunitarios otorgan el nombre de institución sólo al CM o Consejo de la UE, la Comisión, el PE, el TJE y el Tribunal de Cuentas (TCE). El Consejo Europeo no es una institución propiamente dicha, como tampoco lo son el Comité de las Regiones (CdR) y el Comité Económico y Social (CES). De todas formas, no dejaremos de considerarlos. En el caso del primero, debido a su importancia general y, particularmente, en el proceso decisivo; en los casos del segundo y del tercero a causa de su rol de instituciones representativas, si bien son sólo consultivas.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo está conformado por los jefes de Estado y/o de gobierno de los países miembros y su presidencia, ejercida por turnos, dura un semestre. Su creación, en el marco de la Cumbre de París de 1974, se debió a la necesidad de encontrar una salida a las incertidumbres de la construcción europea, ante la incapacidad de las principales instituciones de liderar el proceso en el marco de una coyuntura económica y política mundial particularmente compleja. A partir de ese momento sus reuniones, de las cuales participa también el presidente de la Comisión, se realizan una o dos veces por semestre y su intervención es determinante en las grandes cuestiones. Sus decisiones son de carácter político y están desprovistas de efectos jurídicos: su traducción jurídica corresponde al CM. El Consejo Europeo se ha convertido, a partir de 1985, en el centro de impulso del relanzamiento de la integración, en la instancia diplomática por excelencia de Europa. Sus cinco funciones centrales son: la de ser un centro de discusión, negociación y decisión al más alto nivel de la UE; la de ser el árbitro de los conflictos entre los Estados miembro y entre las instituciones comunitarias; la de elaborar la agenda de la Unión a mediano y largo plazo; la de ser el generador de políticas; y, por último, la de ser el responsable de la política exterior y de seguridad común (PESC). Su institucionalización refuerza el papel de los Estados y, en especial, de sus máximos dirigentes, en el proceso decisivo de la UE. "El Consejo Europeo es el fiel reflejo de la tensión existente entre la dinámica integracionista y el intergubernamentalismo. Los máximos dirigentes estatales adquieren compromisos, negocian y deciden políticas, arbitran conflictos, impulsan reformas y se coordinan entre sí y con las instituciones comunitarias en iunción', no sólo de sus respectivas concepciones de la soberanía estatal, su ideología e intereses inmediatos o de las presiones internas o externas, sino también como dirigentes políticos de la LTE. Esta estrecha interdependencia entre lo estatal y lo comunitario explica tanto los avances como las insuficiencias del proceso de integración."

El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros

El CM está conformado por un representante de cada uno de los Estados-miembro. Su rol es dual en tanto se trata, a la vez, del principal componente del legislador comunitario y de uno de los elementos constitutivos de su ejecutivo. La función legislativa es compartida, progresivamente, con el PE, lo cual vuelve más complejo el proceso legislativo. Pero, a su vez, el Consejo interviene de otras formas: en tanto ejecutivo es quien adopta los reglamentos y directivas, principales elementos del derecho comunitario; establece, cada año, el proyecto de presupuesto y participa, conjuntamente con el PE, de su adopción; y, finalmente, es el representante comunitario en el plano internacional. Es quien autoriza la apertura de negociaciones y otorga a la Comisión el mandato para negociar acuerdos comerciales y de asociación, dado que es el único autorizado a llevarlos a cabo.

En sus orígenes, el Consejo estaba conformado por los ministros de relaciones exteriores de los países miembros, pero, actualmente, la representación se ha diversificado en función de la variedad de los temas tratados. Es así como, además de las reuniones sobre "cuestiones generales", en las que participan cada mes estos ministros, hay otras formaciones: los consejos especializados, es decir, reuniones que tratan cuestiones específicas y a las que asisten, por ejemplo, los ministros de economía y finanzas, de agricultura u otros.

El CM ha desarrollado varios mecanismos para coordinar la agenda legislativa de la UE, de acuerdo con sus competencias. En primer lugar la presidencia, ejercida por turnos de seis meses por cada Estado-miembro, que tiene como tareas principales la de elaborar la agenda de trabajo del CM, así como la de representarlo frente al PE, a la Comisión y al resto de la comunidad internacional. En segundo lugar, los consejos especializados, sectoriales, mencionados con anterioridad. Formalmente, el Consejo de Asuntos Generales se encuentra en la cima de la jerarquía, y a él se refieren las cuestiones sobre las cuales no puede alcanzarse un acuerdo en un nivel más bajo. Sin embargo, el volumen cada vez mayor de la legislación y los límites de tiempo de los procedimientos legislativos limitan su habilidad para controlar las decisiones en reuniones de menor importancia. En relación con la organización de la agenda legislativa de la UE, estas reuniones especializadas constituirían los equivalentes funcionales de las comisiones de un parlamento: cada una a cargo de un campo específico de política. En tercer lugar, y para facilitar el acuerdo pre-legislativo, se ha establecido una red compuesta por los comités, los grupos de trabajo y la Secretaría del CM. La propuesta de la Comisión es transmitida por la Secretaría General del Consejo a las representaciones permanentes de los Estados-miembro en Bruselas. Cada una de ellas difunde el documento en la capital, para el examen nacional sin el cual, por falta de instrucciones, las representaciones en Bruselas no podrían actuar. En los días que siguen, la presidencia convoca a un grupo de trabajo. Entonces, para aclarar la forma de funcionamiento del Consejo, es preciso desarrollar las características tanto del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) como de los grupos. Con respecto a estos últimos, reúnen a los representantes de los Estados-miembro que provienen o de las representaciones permanentes en Bruselas o de las capitales, presididos por un representante del Estado-miembro a cargo de la presidencia, acompañado por un representante de la Comisión y un miembro de la Secretaría del Consejo. Se da entonces un intercambio de información con el objetivo de que se comprenda la propuesta, sobre los pormenores de] texto sometido a examen entre la Comisión, la presidencia del Consejo y cada una de las delegaciones implicadas. Se puede llegar a un acuerdo sobre la totalidad o una parte del texto de la Comisión, o a su enmienda con el acuerdo tácito, implícito o expreso de aquella, o a un bloqueo, lo que significa que la discusión del texto es sometida a la instancia inmediatamente superior: el COREPER. Cualquiera sea el resultado, se apela al mismo, pues es el que transmite la propuesta. Entre las sesiones del Consejo, el comité se encarga de preparar los tra-

bajos de este último y de ejecutar los mandatos que le confiere. El COREPER ha devenido rápidamente indispensable dado el número y la complejidad de los problemas con los que trata el CM. Alrededor del 80% de las propuestas son objeto de un acuerdo en el COREPER. La orden del día del Consejo se organiza de la siguiente forma. Si en el COREPER se ha obtenido un acuerdo unánime entre los representantes o sus adjuntos y la Comisión, la decisión se toma por el Consejo sin discusión. Por el contrario, los temas sobre los que no ha habido acuerdo son debatidos en el Consejo hasta pasar a una votación. Todas las cuestiones importantes, de naturaleza y alcance políticos, son objeto de discusiones en el Consejo, dándose un diálogo con la Comisión que debe llegar a un resultado aceptable para todas las delegaciones. La función principal del COREPER es la de continuar la negociación de los puntos de una propuesta de la Comisión que permanecieron en suspenso a nivel de los grupos y los Consejos por ser especializados. El COREPER es (con el Consejo Europeo) el único órgano de la Comunidad que tiene una competencia horizontal con respecto a todas las políticas comunitarias, con excepción de las cuestiones agrícolas, para las que existe un comité particular que no lo consulta. Cada día, entre 300 y 400 funcionarios de las burocracias nacionales asisten a reuniones en el edificio del Consejo. El resultado es una creciente institucionalización de patrones de interacción y negociación que es esencial para el funcionamiento exitoso de toda legislatura.

Durante muchos años el Consejo se ha pronunciado por unanimidad. Pero esta situación aparecía como una fuente de bloqueo en tanto se extendían las competencias de la Comunidad y esta misma se ampliaba con la incorporación de nuevos miembros. En la actualidad, de acuerdo a la naturaleza de los temas a tratar, el Consejo toma sus decisiones según tres modalidades de voto: mayoría simple, mayoría calificada o unanimidad.⁹⁵ En el segundo caso, la ponderación de los 87 votos es la siguiente:

Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	10
España	8
Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal	5
Austria, Suecia	4
Dinamarca, Finlandia, Irlanda	3
Luxemburgo	2

Se aprueba una decisión si la misma obtiene el apoyo de al menos 62 votos cuando se trata de una propuesta de la Comisión, o 62 emanando de al menos diez Estados en los otros casos, lo que establece una minoría de bloqueo en 26 votos. Con respecto a la política de voto y de conformación de coaliciones, y de acuerdo con el derecho comunitario, las abstenciones no impiden la adopción de una decisión. De esta forma, una abstención equivale a un apoyo a la propuesta. En el marco del voto por mayoría calificada, por el contrario, aquella implica votar en contra de la propuesta, dado que se requieren aún 62 votos para que la legislación sea aprobada. Se da entonces una situación paradójica en la cual 'una decisión que no puede ser alcanzada por mayoría calificada es tomada con mayor facilidad por unanimidad. En una votación de este último tipo, cada miembro tiene igual oportunidad de ser pivote, es decir, de determinar cuándo una coalición es ganadora o perdedora. En el caso de la votación por mayoría calificada, si bien los Estados-miembro más grandes tienen más votos, el sistema lleva a una sobrerepresentación de los ciudadanos de los Estados-miembro más pequeños. Sin embargo, los Estados-miembro más grandes tienen más del doble de posibilidades de formar parte de una coalición ganadora que los más pequeños. Ahora bien, como ha afirmado Simon Hix, los cálculos del poder relativo basados en el número absoluto de votos de cada Estado-miembro parten del supuesto de que todos los tipos de coaliciones son igualmente probables, pero éste no es el caso. En primer lugar, señala que existen alianzas bilaterales o multilaterales informales entre gobiernos con intereses similares. Por ejemplo, la coalición franco-alemana (el llamado eje París-Bonn) ha estado en el corazón del proceso de toma de decisiones del Consejo desde los años 50. Los Estados del BENELUX están más integrados económica y políticamente que cualquier otro grupo en la UE; y los Estados-miembros prósperos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) a menudo votan juntos para proteger sus intereses en el mercado único y en relación con los fondos estructurales, lo que les ha valido el nombre de "bloque-cohesión". Finalmente, Dinamarca, Suecia y Finlandia tienen fuertes lazos económicos y políticos y estructuras culturales y económicas similares. Hix ha afirmado que una coalición franco-alemana y un "bloque-cohesión" son pivotes en un 14,5% de los casos, y un "bloque nórdico" en un 11,2%. Es más probable además que se formen coaliciones entre gobiernos con objetivos de política similares. Sin embargo, hay una subyacente "cultura de consenso" en el CM, que asegura que éste decide muy pocas veces por mayoría calificada.

La Comisión Europea

La Comisión está conformada desde 1995, año de la última ampliación, por veinte comisarios, cuyo mandato dura cinco años, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados-miembro: dos por cada uno de los cinco países más grandes (Alemania, España, Francia, Gran Bretaña, Italia), y uno por cada uno de los más pequeños. Su funcionamiento es de carácter colegiado y las decisiones, si bien pueden tomarse por simple mayoría de sus miembros, normalmente se alcanzan por unanimidad.

La Comisión desempeña funciones en las siguientes áreas: es la guardiana de los tratados, es decir, garante del cumplimiento del derecho comunitario; es el órgano ejecutivo de las comunidades; es la impulsora de la política comunitaria (tiene el poder de iniciativa); y, finalmente, es representante de la Comunidad. Sus poderes de ejecución pueden agruparse en cinco grandes categorías: adopción de los textos de aplicación de algunas disposiciones del Tratado o de los actos del CM; aplicación de las normas de los Tratados a los casos particulares; administración de las cláusulas de salvaguarda; administración de los fondos comunitarios; ejecución de los mandatos que le confía el Consejo en la negociación de acuerdos con terceros países. Se considera que la estabilidad de la Comisión durante su mandato, a diferencia de las posibles coaliciones cambiantes de gobiernos en el CM, mantendría una cierta continuidad de la política comunitaria.

El Parlamento Europeo

La Asamblea Parlamentaria fue creada en 1958 por el Tratado de Roma, y en un principio estuvo conformada por delegaciones de los parlamentos nacionales de los países-miembro. A partir de junio de 1979, con la primera elección directa por sufragio universal, adoptó el nombre de PE. Si bien está prevista la elección de sus miembros de acuerdo a un sistema único para toda la LTE, aún no se ha logrado un acuerdo, de tal forma que se recurre a las normas nacionales.

⁹⁵ La mayoría simple, en la que los Estados-miembro disponen sólo de un voto, se aplica a cuestiones de procedimiento y, desde febrero de 1994, a la adopción de tarifas antidumping y antisubsidio en el marco de la Política Comercial Común. El voto por mayoría calificada es aplicado a la mayor parte de las políticas comunitarias y, en la actualidad, sobre todo a la mayoría de las políticas vinculadas al desarrollo del mercado interno. Por último, el voto por unanimidad está previsto para la adopción de decisiones de gran importancia para la evolución de la Comunidad, como la adhesión de nuevos Estados-miembro o la aprobación de reformas institucionales. Además, el Consejo debe recurrir al voto por unanimidad para oponerse a una enmienda de la Comisión a un texto inicialmente propuesto por ella, oponerse a una enmienda del Parlamento introducida en el marco del procedimiento de cooperación, y aceptar una enmienda de aquél, contra la opinión de la Comisión, en el procedimiento de codiscusión.

En la actualidad, el PE cuenta con 626 miembros. Las bancas se distribuyen de la siguiente forma:

Alemania	99
Francia, Gran Bretaña, Italia	87
España	64
Países Bajos	31
Bélgica, Grecia, Portugal	25
Suecia	22
Austria	21
Dinamarca, Finlandia	16
Irlanda	15
Luxemburgo	6

Las elecciones europeas se llevan a cabo cada cinco años. Las últimas han tenido lugar en junio de 1999.

Con respecto a las funciones del PE, debemos señalar que el Tratado de Maastricht produce un reequilibrio entre las instituciones, reforzando su rol, gracias a la creación de nuevos procedimientos (especialmente el de codecisión, que trataremos más adelante), y a la extensión de los existentes a nuevos campos, así como a la ampliación de su poder de control. De acuerdo al Acta única, en el marco del procedimiento de cooperación, la Comisión era libre de aceptar o de rechazar la totalidad o alguna parte de las reformas del PE. Con el Tratado de la UE, el mismo ha recibido no sólo el derecho de codecisión con el CM, sino además un derecho de iniciativa. Para que la descripción de estas funciones del PE y de su lugar en la construcción institucional resulte más clara, creemos pertinente seguir la división que realiza Bertrand de los poderes parlamentarios en: de control, presupuestarios y legislativos, a lo que habría que sumar su rol consultivo y su derecho a la información.

Poderes de control

Con respecto a la cuestión del control político es fundamental señalar que a partir del Tratado de Maastricht, la composición de la Comisión debe ser aprobada por el Parlamento, ante quien es responsable. De esta forma se refuerzan los vínculos políticos entre ambas instituciones, lo que modifica también el comportamiento de la Comisión en relación con el CM. El Tratado de París y, posteriormente, los Tratados de Roma, establecen la responsabilidad de la Comisión ante la Asamblea. Pero, a partir del Tratado de la LE, el Parlamento interviene directamente en la designación de aquella y de su presidente y la duración del mandato de ambos coincide. El PE es consultado antes de que los gobiernos designen al futuro presidente de la Comisión, y toda la Comisión (el presidente y sus miembros) debe someterse a un voto de aprobación por parte de aquél antes de ser nombrada de común acuerdo por los gobiernos. A esto hay que agregar que los parlamentarios europeos recurren frecuentemente a las interpelaciones a la Comisión y al CM como instrumento de control. El Parlamento ha creado en varias ocasiones comisiones temporales encargadas de investigar las situaciones de presunta infracción o de mala administración en la Comunidad. También reconoce el derecho de todo ciudadano o persona jurídica a presentarle peticiones, que una de sus comisiones permanentes está encargada de estudiar. Estas iniciativas han sido confirmadas por el Tratado de Maastricht, que dispone además que el PE nombra a un Defensor del Pueblo, que está facultado para recibir los reclamos de cualquier ciudadano comunitario (o de cualquier persona física o jurídica residente) por mala administración en la acción de las instituciones, a excepción del TJE.

Poderes presupuestarios

En la primera mitad de la década del setenta el Consejo decide dotar a la Comunidad de recursos propios, a la vez que los Estados-miembro acuerdan enmendar los tratados para incrementar los poderes presupuestarios del Parlamento. Con ese objetivo se firman dos tratados: uno el 22 de abril de 1970 (vigente desde el 1 de enero de 1971), y otro el 22 de julio de 1975 (vigente desde el 1 de junio de 1977), que crea además el TCE. El alcance de los poderes presupuestarios otorgados por este medio no ha sido modificado posteriormente, pese a los reclamos del PE al respecto. El presupuesto, elaborado por la Comisión, va y viene entre el CM y el PE, las dos instituciones que constituyen la autoridad competente en este área. El segundo tiene la última palabra en lo que respecta a los gastos no obligatorios: gastos de funcionamiento de las instituciones y, sobre todo, "operativos" (créditos de los fondos estructurales, créditos para la investigación, la energía, etc.). El PE, con los límites impuestos por los tratados, puede modificar la distribución de esas partidas, e incluso incrementarlas. Sobre los gastos obligatorios la última palabra la tiene el CM. Se trata fundamentalmente de los gastos de la Política Agrícola Común y, sobre todo, de la garantía de los mercados agrícolas. El PE puede proponer modificaciones a estas partidas que, si no aumentan el volumen total del presupuesto, quedan aprobadas, a menos que el Consejo las rechace por mayoría calificada. También tiene la facultad de rechazar globalmente el presupuesto, "por motivos importantes", lo que ha hecho en varias oportunidades. En ese caso, el procedimiento presupuestario debe recomenzar. Es competencia del presidente del Parlamento declarar la aprobación definitiva del presupuesto una vez finalizado el procedimiento. Por último, el PE aprueba, previa recomendación del CM, la ejecución del presupuesto del año anterior por la Comisión, basado sobre todo en los informes del TCE.

Poderes legislativos

Estos poderes, conducentes a la adopción de actos comunitarios de alcance interno o internacional, se ejercen a través de varios procedimientos: de consulta, de cooperación, de codecisión y de dictamen conforme.

■■■ **Procedimiento de consulta:** La función consultiva del PE en el proceso legislativo —que no es un poder legislativo propiamente dicho ya que no vincula ni a la Comisión ni al Consejo— establecida por el Tratado de la Comunidad Europea, es confirmada por el Tratado de Maastricht. Ha sido ampliada a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en justicia y asuntos interiores. Además de esta facultad, establecida por los tratados, se ha desarrollado un procedimiento de consulta facultativo, por iniciativa del CM. La Comisión dispone de un cuasi-monopolio del poder de proposición. El proyecto adoptado por ella es transmitido al Parlamento para que elabore un dictamen que no tiene un carácter vinculante. El CM puede tenerlo en cuenta y la Comisión se compromete a hacerlo, modificando su posición inicial en tanto aquél no haya resuelto. Es a él a quien corresponde declarar la aprobación definitiva de la decisión pronunciándose, de acuerdo al caso, por mayoría simple, por mayoría calificada o por unanimidad, siendo ésta siempre necesaria para modificar las proposiciones que emanan de la Comisión.

Procedimiento de cooperación: Este procedimiento ha sido establecido por el Acta única, conjuntamente con la extensión del voto por mayoría calificada en el CM, para la puesta en marcha del mercado interior. Ha sido un antecedente importante para avanzar luego hacia el procedimiento de codecisión, establecido por el Tratado de Maastricht. Este tratado extiende ampliamente el ámbito de aplicación de la cooperación, particularmente a la política social, la educación y la formación profesional, el medio ambiente, distintas medidas vinculadas a la unión económica y monetaria y algunas de aplicación y gestión del mercado interior, hasta entonces uno de los principales ámbitos de la cooperación, que entra ahora en el de codecisión. Este último procedimiento ha sido aplicado posteriormente por el Tratado de Amsterdam incluso a los nuevos ámbitos a los que Maastricht había extendido la cooperación, de tal forma que se prevé limitar el alcance de la misma, en el futuro, al campo de la Unión Económica y Monetaria.⁹⁶ El procedimiento de cooperación puede resumirse de la siguiente forma: El CM, a propuesta de la Comisión y luego del dictamen del PE, establece una posición común. Ésta se somete al estudio del PE el cual, en un plazo de tres meses puede, o bien aceptarla (explicita o implícitamente), o bien rechazarla, o enmendarla. En el plazo de un mes, la Comisión decide si toma en cuenta o no las enmiendas del Parlamento. Luego, el CM procede entonces a una segunda lectura. En caso de rechazo del PE, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad. Si aquél ha efectuado enmiendas, deberá votar por mayoría calificada si la Comisión las ha tenido en cuenta y por unanimidad si ésta no ha considerado oportuno hacerlo. En ausencia de una decisión del CM en un plazo de tres meses, se considera rechazada la propuesta de la Comisión. Los balances del PE con respecto a este procedimiento han sido positivos, en tanto numerosas enmiendas del mismo han sido adoptadas por la Comisión y el CM en segunda lectura. Se han reforzado por este medio las relaciones directas entre el PE y el CM.

Procedimiento de codecisión: El procedimiento de codecisión ha sido establecido por el Tratado de la LTÉ, en beneficio del PE en su relación con el CM para el ejercicio del poder normativo en algunos campos, limitados pero importantes, como la regulación del mercado interior, la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento, y la elaboración de los programas-marco en un cierto número de sectores (investigación, medio ambiente, redes traseuropeas, educación, salud pública, cultura, protección de los consumidores, etc.). Dada su gran complejidad, el Tratado de Amsterdam lo ha simplificado y ampliado su aplicación a nuevos campos.⁹⁷

La versión simplificada por el Tratado de Amsterdam de este procedimiento puede resumirse de la siguiente forma: el CM, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del PE, elabora una "posición común". Ésta es sometida al PE, que puede aceptarla, en cuyo caso queda aprobada en forma definitiva y se cierra el proceso favorablemente, o bien rechazarla con la mayoría de sus miembros y el texto se considera no adoptado, lo que constituye un voto absoluto, o adopta con esa misma mayoría modificaciones; y si el Consejo, a su turno, las aprueba, el acto puede adoptarse definitivamente. En el caso en que el CM no apruebe todas las reformas votadas por el PE, el presidente del Consejo, de acuerdo con el de aquél, convoca a un Comité del Conciliación que reúne a los miembros del Consejo y a los representantes del PE, en tanto la Comisión participa de sus trabajos con el objetivo de aproximar las posiciones. Si en un plazo de seis semanas luego de su convocatoria el comité aprueba un proyecto común, ambas instituciones disponen cada una de un plazo igual para aprobar el acta de conformidad con aquél. En ausencia de aprobación por parte de uno u otro, el mismo se considera no aprobado. La aprobación requiere la mayoría absoluta de los sufragios expresados en el PE y la mayoría calificada en el Consejo.

De acuerdo a Simon Hix y a Jean-Louis Quermonne, este procedimiento tendería a establecer un bicameralismo casi perfecto.

Dictamen conforme: El Acta única otorgaba al PE el poder de dictamen conforme (primer paso hacia la codecisión) en materia de adhesión de nuevos miembros y de acuerdos de asociación. El Tratado de Maastricht amplía profundamente el campo de aplicación de este procedimiento, especialmente a las decisiones vinculadas al derecho de residencia de los ciudadanos europeos, a la organización de los fondos estructurales, a la creación del Fondo de Cohesión, a ciertas disposiciones institucionales relacionadas con la Unión Económica y Monetaria, a los acuerdos internacionales de cierta importancia y a la uniformización de los procedimientos de votación para las elecciones del PE (ley electoral uniforme).

Simple derecho a la información: El PE puede ejercerlo en los tres campos instituidos por el Tratado de Maastricht: la política exterior y de seguridad común, la cooperación en justicia y asuntos interiores, y las grandes orientaciones de la política económica y monetaria en el marco de la Unión Económica y Monetaria.

Para llevar adelante la tarea legislativa, el PE se ha organizado en torno a tres estructuras consideradas de gran importancia para el control de la agenda de la institución. En primer lugar, el liderazgo parlamentario, constituido centralmente por su presidente, sus catorce vicepresidentes y los líderes de los grupos políticos. En segundo lugar, estos grupos, que constituyen mecanismos centrales en cuanto a la estructuración del debate y la conformación de coaliciones en el proceso legislativo. Su conformación, luego de las últimas elecciones, ha sido la siguiente:

Grupos Parlamentarios	Cantidad de legisladores
Partido Popular-Demócratas Europeos (PPE)	233
Partido de los Socialistas Europeos (PSE)	180
Partido Europeo de los liberales, demócratas y reformistas (ELDR)	50
Verdes-Alianza Libre Europea (V-ALE)	48
Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica (IUE-IVN)	42
Unión por 1 a Europa de las Naciones (UEN)	30
Grupo Técnico de Diputados Independientes-Grupo Mixto (IDI)	18
Europa de las Democracias y de las Diferencias (EDD)	16
Diputados no inscritos	9

⁹⁶ A partir del Tratado de Amsterdam, los supuestos de aplicación del procedimiento de cooperación son los siguientes: norma relativa a la participación de los centros de investigación y las universidades en la política comunitaria de I+D y a la divulgación de los resultados de los programas de I+D; seguridad y higiene en el trabajo; política social llevada adelante por los Estados-miembro; reglas de vigilancia mutua en materia de unión económica y monetaria; definición de las condiciones de acceso de las instituciones u organismos de la comunidad a las entidades financieras; definición de las condiciones de emisión de deuda pública de los Estados-miembro; denominación y especificación de la moneda común.

⁹⁷ Lo ha extendido a los siguientes terrenos: medidas para incentivar el empleo; política social (igualdad de oportunidades y trato); salud pública (requisitos mínimos de calidad y seguridad de órganos y medidas veterinarias y fitosanitarias); principios generales de transparencia; lucha contra el fraude contra los intereses financieros de la Comunidad; cooperación aduanera; estadísticas. Además, forman parte del procedimiento las siguientes cuestiones, anteriormente sometidas a otros: normas para prohibir la discriminación basada en la nacionalidad; disposiciones para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a trasladarse y residir libremente en el territorio de los Estados-miembro; mercado interior; normas de seguridad social para los trabajadores migrantes comunitarios; derecho de establecimiento; coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al trato especial a los extranjeros; coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas previstas en los Estados-miembro relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas; y modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones relacionadas con la formación y las condiciones de acceso de las personas físicas; política de transportes; política social (artículos resultantes de la incorporación al Tratado del Acuerdo sobre política social, excepto los aspectos sujetos a la unanimidad); aplicación de decisiones relacionadas con el Fondo Social Europeo; formación profesional; redes de transporte europeo; aplicación de las decisiones en relación con el Fondo de Desarrollo Regional; I+D; medio ambiente; cooperación para el desarrollo.

Los grupos políticos son centrales en cuanto a cuestiones como la selección del liderazgo parlamentario, la conformación de las comisiones y la definición de la agenda de la Asamblea. Como resultado, si un partido político nacional no pertenece a un grupo político, es muy poco probable que pueda asegurar a sus legisladores miembros algún cargo o el cumplimiento de sus objetivos de política. A su vez, los partidos nacionales tienen más probabilidades de asegurar estas metas si pertenecen a los grupos más grandes que si pertenecen a los más pequeños. Estas presiones han facilitado consecuentemente la reducción del número de grupos políticos en el PE y la consolidación del PSE y el PPE. Si bien las elecciones para el PE incrementan la fragmentación de los grupos políticos (debido a que las campañas se articulan en torno a cuestiones nacionales), la estructura de incentivos en el PE reduce dicha fragmentación entre las elecciones.⁹⁸ Estos incentivos llevan a una creciente cohesión al interior de los grupos, si bien las delegaciones nacionales continúan siendo muy fuertes.

La tercera y última estructura organizativa a considerar es el sistema de comisiones parlamentarias, fuertemente influyentes y en las cuales tiene lugar el verdadero análisis de la legislación de la UE.

En cuanto a la cuestión de las estrategias para la conformación de coaliciones en este marco, contrariamente a lo que ocurre en el parlamentarismo, el PE no debe conformar una coalición mayoritaria que dé apoyo a un gobierno determinado. Las coaliciones se forman entonces a partir de los votos individuales de los legisladores. Sin embargo, en muchas ocasiones el PE se comporta como un actor único, con un alto nivel de cohesión, manifestando un interés común (promover una mayor integración) en oposición al interés del CM (en tanto cámara legislativa en donde están representados los Estados) o de aquel y de la Comisión (en tanto instituciones que poseen poderes ejecutivos). Incluso en ausencia de dicho interés parlamentario común, las reglas del proceso legislativo en la UE facilitan e incentivan la conformación de una gran coalición.⁹⁹

El Tribunal de Justicia

El TJE está compuesto por jueces nombrados de común acuerdo por los Estados miembro. A pesar de estar desprovisto de poderes coercitivos, ha sido y continúa siendo un actor central para el desarrollo y la consolidación del sistema jurídico e institucional de la LE, fundamentalmente a partir de tres elementos centrales: el efecto directo y la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, que conectan directamente el orden jurídico comunitario con el derecho de los Estados miembros, y la jurisprudencia relativa a las competencias de la Comunidad Europea, que confiere a los Tratados un alcance mayor que el que algunos de sus redactores hubieran esperado.

El Tribunal de Cuentas

El TCE fue creado por el Tratado de Bruselas el 22 de julio de 1975, por iniciativa del PE. El Tratado de la UE le confirió la condición de institución de pleno derecho en 1993. Está compuesto por quince miembros (uno por cada Estado) nombrados para un mandato de seis años renovable, por decisión unánime del Consejo, previa consulta con el PE. En el ejercicio de sus funciones no deben solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni organismo. Además, se actúa en forma colegiada, y las decisiones se adoptan por mayoría.

El TCE controla la ejecución del presupuesto comunitario, tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los gastos, actuando como revisor externo de la regularidad y veracidad de la cuenta de gestión y del balance financiero de la Comunidad. Esto implica que controla las cuentas de todo organismo dependiente de la misma. Sin embargo, no dispone de competencias en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Cooperación en Justicia y Asuntos Interiores. Es particularmente importante la utilización de la capacidad de inspección y de los informes del TCE por parte del PE, con el objetivo de reforzar su control sobre el gasto comunitario a través del procedimiento de descarga.

El Comité Económico y Social

El CES, que no tiene el pleno estatuto de institución europea, es un órgano consultivo de las demás instituciones comunitarias. Está compuesto por 222 miembros que representan a las distintas categorías del mundo económico y social y, particularmente, de acuerdo al Tratado de la Comunidad Europea, de los "productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general". Sus miembros son designados por el CM, a propuesta de los Estados y previa consulta de la Comisión, por un período de cuatro años renovable. Se distribuyen entre los Estados de acuerdo a una ponderación idéntica a la del PE. El resultado es el siguiente:

Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia	24
España	21
Austria, Bélgica, Grecia, Holanda, Portugal, Suecia	12
Dinamarca, Finlandia, Irlanda	9
Luxemburgo	2
Total	222

El Comité se divide en tres grupos: El grupo de los empresarios, coordinado por la Unión de Industrias Europeas, está conformado por los representantes de la industria, la actividad financiera, el comercio, los seguros, etc. El grupo de los trabajadores, coordinado por la Confederación Europea de Sindicatos, está integrado centralmente por representantes de estos últimos. Finalmente, el grupo de actividades diversas, cuyos miembros son representantes de las organizaciones de agricultores, artesanos, PyMEs, profesiones liberales, grupos de ambientalistas, consumidores, etc.

El Tratado de Maastricht establece que los miembros del Comité actúan con plena independencia, en el interés general de la Comunidad; no son entonces formalmente delegados de sus respectivas organizaciones, si bien mantienen permanentes contactos con ellas. De acuerdo a este mismo tratado, el Comité puede reunirse por iniciativa propia, mientras que anteriormente sólo podía hacerlo a propuesta del CM o de la Comisión. Sus actividades principales se organizan en torno a una división en diversas secciones temáticas que elaboran dictámenes o informes sobre las cuestiones de su área de competencia.⁹⁹ Este organismo mantiene contactos permanentes con las instituciones comunitarias y, particularmente, con la Comisión, para expresar sus intereses, vinculándose también con otras organizaciones similares de los Estados-miembro. A su vez, organiza conferencias, debates,

⁹⁸ Afirma Simon Hix que la relación oligopólica entre los dos grupos más numerosos se ve reforzada por el requerimiento de una mayoría absoluta, la actual relación de fuerzas entre los partidos y el posicionamiento político de estos últimos en las dimensiones izquierda-derecha y pro-anti Europa.

⁹⁹ Las secciones son las siguientes: asuntos económicos, financieros y monetarios; relaciones exteriores, política comercial y desarrollo; asuntos sociales, de la familia, educación y cultura; medio ambiente, salud pública y consumo, agricultura y pesca; desarrollo regional, ordenación del territorio y urbanismo; industria, comercio, artesanía y servicios; transportes y comunicaciones; telecomunicaciones; energía, cuestiones nucleares e investigación.

seminarios, y emite informes sobre los temas de su interés o competencia. Sin embargo, su función esencial es la de órgano consultivo, atribuida por los tratados. En calidad de tal, emite dictámenes obligatorios,¹⁰⁰ facultativos¹⁰¹ y por propia iniciativa¹⁰² dirigidos a la Comisión y al CM.

El Comité de las Regiones

En el año 1988 la Comisión crea, con carácter informal y con el objetivo de legitimar la política de cohesión, un Consejo Consultivo de las colectividades regionales y locales que formule opiniones acerca de la política regional de la Comunidad Europea. Dado que el mismo no cumple con las expectativas de las regiones con mayor poder en la UE, y, fundamentalmente bajo presión de los länder alemanes, el Tratado de Maastricht establece el CdR, resultado de un acuerdo de mínima, con carácter también consultivo, sin legitimación para actuar ante el TJE, dotado de escasos recursos y vinculado organizativamente al CES. Este nuevo Comité es consultado por el Consejo, por la Comisión y, a partir del Tratado de Ámsterdam, también puede serlo por el PE. Asimismo puede reunirse y emitir opiniones por su propia iniciativa en caso de que lo juzgue adecuado. Su consulta es obligatoria en los ámbitos comunitarios que afectan a las competencias de los poderes locales y regionales, particularmente en las siguientes cuestiones: redes transeuropeas, transporte, telecomunicaciones, infraestructuras energéticas, educación, cohesión económica y social, entre otras cosas.

El CdR comprende delegados de las regiones propiamente dichas y de otras colectividades territoriales, que no tienen un mandato imperativo, sino que deben actuar en interés de la Comunidad. Sus 222 miembros, que se distribuyen entre los países de la misma forma que en el caso del CES, son nombrados por el Consejo por unanimidad, por un período de cuatro años renovable.

La Unión Europea: ¿Un sistema político sin Estado ni gobierno?

La forma político-institucional definitiva de la Unión Europea constituye aún una incógnita. Actualmente se encuentra en un momento de gestación de profundas mutaciones que estarán vinculadas a dos cuestiones en debate permanente: la ampliación y la profundización del proceso de integración. Las negociaciones simultáneas en curso para la entrada de nuevos miembros y el establecimiento de una futura constitución europea darán lugar sin duda en los próximos años a importantes cambios. Hay consenso en la literatura acerca de que la UE no puede hoy en día ser considerada como un Estado. Pero hay a su vez sólidos argumentos a favor de su comprensión en tanto sistema político emergente a nivel europeo. Es Simon Hix quien los ha desarrollado con particular rigor. Tomando como referencia el marco teórico construido por Almond e Easton para definir a los sistemas políticos, este autor analiza hasta qué punto la UE posee todos sus elementos característicos.¹⁰³

En primer lugar, se refiere a su elevado nivel de estabilidad y complejidad institucional. Los diversos tratados, a lo largo de cincuenta años de construcción comunitaria, han otorgado a las instituciones europeas cada vez mayores poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, produciendo un sistema altamente evolucionado de reglas y procedimientos que establecen cómo estos poderes han de ser ejercidos por aquéllas. "De hecho, la Unión Europea tiene probablemente el conjunto de reglas de toma de decisiones más formalizado y complejo de todo sistema político en el mundo." Con respecto a su sistema legislativo, ha resultado efectivo en cuanto a su capacidad para reformar y sancionar los actos comunitarios, y para llevar a cabo la tarea de regular un mercado de aproximadamente 350 millones de consumidores, en el marco de una gran diversidad de intereses nacionales, sectoriales, sociales de aquellos afectados por el proceso de armonización de los mercados de los países miembros. Como hemos visto, tanto el CM como el PE se han adaptado a este sistema, y ambos han desarrollado sofisticadas reglas que establecen su organización interna para mejorar el examen, reforma y adopción de la legislación, así como diversas estrategias para maximizar la influencia de cada uno vis-á-vis el otro en las diferentes etapas de la interacción bicameral. Ambas se han convertido en cámaras legislativas altamente organizadas y descentralizadas. Este proceso no ha tenido dicho nivel de efectividad en sus orígenes, y se ha ido modificando con las diferentes reformas previstas por cada uno de los Tratados en cuanto a la atribución de los poderes legislativos al CM y al PE. Actualmente, la UE posee un sistema similar al de una legislatura de dos cámaras, en el cual el CM representa a los Estados y el PE a los ciudadanos. La particularidad de este caso es que la primera es la cámara dominante. Sin embargo, bajo el llamado proceso de codecisión, ambas son verdaderas colegisladoras.

En segundo lugar señala que, a partir de que las instituciones de la LTE poseen estos poderes de gobierno, se ha establecido una compleja red de grupos públicos y privados que busca satisfacer sus demandas a través del sistema político europeo. En tercer lugar, destaca que las decisiones de la LE son altamente significativas en cuanto a su impacto sobre la distribución de los recursos económicos y la asignación de valores sociales y políticos a través de todo el sistema, lo cual se ve reforzado por el principio de primacía del derecho comunitario. Por último, se señala que el proceso político de la UE constituye un rasgo permanente de la vida política en Europa. Lo central de la política europea, a diferencia de lo que parece mostrar la imagen de las periódicas cumbres, se construye día a día a partir de las interacciones entre las instituciones europeas, entre estas últimas y los gobiernos nacionales, en encuentros bilaterales o multilaterales entre gobiernos; y entre intereses privados y funcionarios europeos y nacionales. El sistema político europeo es altamente descentralizado y atomizado; está basado en el compromiso voluntario de los Estados-miembro y de sus ciudadanos, y se apoya en suborganizaciones (los Estados nación existentes) para administrar la coerción y otras formas del poder estatal.

Al intentar caracterizar el diseño institucional de la UE, lo primero que se destaca quizás es que los poderes relativos de las instituciones se asientan sobre los que han sido llamados sus tres pilares: asuntos comunitarios, primer pilar vinculado al ámbito de decisión supranacional, y política exterior y cuestiones judiciales y de seguridad interior, elementos del espacio de cooperación intergubernamental. El rol y el peso de la Comisión, el Consejo de Ministros (CM) y el Parlamento Europeo (PE) son muy diferentes de acuerdo a cuál de ellos se trate. Kohler-Koch ha llamado a esta construcción "sistema de gobernanza¹⁰⁴ altamente complejo". Esta complejidad tiene que ver con varias cuestiones.

¹⁰⁰ En el caso de los dictámenes obligatorios, debe consultárselo sobre las siguientes cuestiones: agricultura, libre circulación de los trabajadores, libre prestación de servicios, libertad de establecimiento, derecho de establecimiento, política de transportes, objetivos de las redes transeuropeas, armonización de legislaciones (mercado interno, fiscalidad), política social, incentivos en materia de educación, Fondo Social Europeo y formación profesional, realización del mercado interno, desarrollo de la cohesión económica y social, aplicación del Fondo de Desarrollo Regional, los programas plurianuales y las acciones en materia de I+D, medio ambiente, seguridad e higiene en el trabajo, protección de los consumidores, orientaciones y medidas incentivadoras en materia de empleo, entre otras cuestiones.

¹⁰¹ Puede ser consultado por el Consejo y la Comisión en los casos o cuestiones en que consideren oportuno.

¹⁰² Goza del derecho de iniciativa para expresar su opinión o elaborar informes en relación a los temas de su competencia.

¹⁰³ En esto Hix sigue a autores como Badie y Bimbaun, quienes rechazan la asociación entre Estado y sistema político, considerando a su vez que, en un contexto histórico diferente, gobierno y política pueden ser llevados adelante sin el clásico aparato del Estado. Esta última es, según aquel, la situación a fines del siglo XX en Europa, en donde la integración ha producido un nuevo y complejo sistema político que ha implicado también, ciertamente, una redefinición del rol del Estado.

¹⁰⁴ El concepto de gobernanza, se afirma, permitiría trascender las fronteras entre política internacional e interna, política comparada y relaciones internacionales, o derecho nacional y derecho comunitario. Las dificultades para aprehender tanto el lugar del poder europeo como la unidad de un proyecto que lo orientaría han llevado a algunos autores a sostener que la distinción entre gobierno y gobernanza se adaptaría particularmente bien al caso de la UE debido a que no existen ni Estado ni gobierno propiamente dichos y, en ausencia de un eje vertical fuerte de poder, las formas decisionales en este marco serían más fluidas y poco jerarquizadas, lo que dejaría un lugar importante a la coordinación horizontal de redes. En el contexto de una creciente transferencia de competencias de los Estados miembros a las autoridades comunitarias, así como de una reorganización del po-

En primer lugar, con lo que llama "su estructura en múltiples capas", es decir, el hecho de que en el transcurso del ciclo de elaboración de políticas, las responsabilidades y competencias se vayan modificando y, con ellas, también las reglas del juego y las constelaciones de actores implicados. Este rasgo se potencia debido a la combinación de elementos supranacionales e intergubernamentales que caracteriza al sistema, la cual lleva a que de acuerdo al tema en cuestión (al pilar implicado) los poderes de toma de decisiones sean distribuidos entre los órganos de la Comunidad de forma diferente. A esto se suma el hecho de que la fijación de la agenda y la formulación de políticas corresponde a la compleja configuración de actores que conforma la LTE, mientras que su implementación está a cargo de los Estados nacionales. Kohler-Koch destaca el alto grado de segmentación funcional del sistema, es decir, el hecho de que agencias nacionales, supranacionales y subnacionales comparten poderes de toma de decisiones, en dosis diversas, en determinados campos de política. Este rasgo se atribuye en parte a la forma en que se ha desarrollado la integración europea a lo largo del tiempo: la ampliación del espectro de integración fue un proceso incremental que sumaba elementos a las responsabilidades funcionales de la Comunidad. La profundización fue siempre una cuestión de negociación y no siguió una lógica funcional estricta a pesar del fuerte impulso y de las fuerzas del "derrame funcional".

Por último, se señala a menudo en la literatura especializada la relativa debilidad de la Unión, en comparación con los sistemas políticos nacionales, como asimismo problemas de representación política que son específicos de la arena europea. Esto se debería a que carece de la infraestructura política necesaria que sirva como correa de transmisión entre el público y la política europea (ausencia de una amplia opinión pública europea y de partidos políticos transnacionales, limitadas competencias del PE, etc.), a su composición multinacional, a sus clivajes multidimensionales y, finalmente, a un sentido de identidad política en germen.¹⁰⁵ Esta debilidad relativa de las instituciones europeas ha sido señalada a menudo como una de las explicaciones del fuerte sesgo tecnocrático que se atribuye a la UE.

Segunda Parte: El caso del Mercosur

ANTECEDENTES Y PROCESO DE FORMACIÓN DEL MERCOSUR

Si bien los ideales integracionistas en América Latina son antiguos, remitiéndonos a un pasado relativamente reciente podemos reconocer varios momentos en la historia de la integración y situar a su vez al Mercado Común del Sur en el último de ellos.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración

Teniendo como marco el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que impulsaba la extensión del modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) del nivel nacional al regional, en 1960 se firmó el Tratado de Montevideo. Éste creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los primeros países participantes de este acuerdo fueron: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, a los cuales pronto se sumaron Colombia, Ecuador y Venezuela. Si bien en un comienzo la integración progresó, incrementándose los niveles de comercio entre los socios, pronto comenzaron a manifestarse las dificultades para la continuidad de un proceso que —basado en un sistema de desgravación arancelaria regional de carácter multilateral, con listas de productos relativamente restringidas— avanzaba con lentitud.¹⁰⁶ En 1980, su reestructuración llevó a la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo fue la construcción de un mercado común latinoamericano a partir del establecimiento de mecanismos más flexibles y pragmáticos que los contemplados por la ALALC.

Pero los primeros acuerdos sobre los que se apoyó la creación del Mercosur se dieron en el marco de las nuevamente instauradas democracias en el Cono Sur. En 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica, entre Argentina y Brasil. En 1988, entre los mismos países, se firmó el Tratado de Integración, cooperación y desarrollo, y en 1990 el Acta de Buenos Aires. Finalmente, en 1991, el Tratado de Asunción que, sumados Paraguay y Uruguay, dio origen al Mercosur.

SOBRE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

El Consejo del Mercado Común

De acuerdo con el TA, el Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del Mercosur, y le corresponde "la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común". Está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de los Estados parte, y se reúne las veces que considera oportuno, por lo menos una vez al año con la presencia de los presidentes. Su presidencia, semestral, se ejerce por rotación de los Estados, por orden alfabético. Sus reuniones son coordinadas por los ministros de relaciones exteriores y a ellas pueden ser invitados otros ministros o autoridades de nivel ministerial. El CMC toma sus decisiones por consenso y con la presencia de todos los Estados parte, y se pronuncia mediante decisiones, obligatorias para estos últimos. Es en el POP donde se detallan sus funciones y atribuciones, las más importantes de las cuales son las siguientes: velar por el cumplimiento del TA, de sus protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; negociar y firmar acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países y organismos internacionales, funciones que pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mer-

der político en este nuevo marco, la gobernanza comunitaria implicaría la coordinación no jerárquica de múltiples actores en el seno de un sistema de mutuas relaciones de dependencia. Esta gobernanza es particularmente complicada porque se trata de interacciones entre un conjunto complejo de instituciones, a las cuales se suman quince Estados-miembro y quince sociedades que tienen sus propias características llevando a una cada vez mayor interpenetración de los sistemas comunitarios y nacionales. La expresión engloba la actividad de las instituciones de gobierno, pero también los mecanismos informales, no gubernamentales, por los cuales diversas personas y organizaciones actúan en el campo político. Acerca de las distintas definiciones del concepto y del debate sobre su pertinencia en el caso europeo, cfr. R. Eising y B. Kohler-Koch: *The transformation of governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, y B. Kohler-Koch: *Network governance within and beyond an enlarging European Union*, XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Québec, Canadá, agosto de 2000.

¹⁰⁵ Christopher Lord: "Constructing a Democratic audit of the European Union. Preliminary thoughts based on the difficulties of creating Representative Government at the European Level", XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Québec, Canadá, agosto de 2000.

¹⁰⁶ Entre las causas del estancamiento de este proceso, María de Monserrat Llairó señala el fracaso de las negociaciones y la suspensión de los acuerdos vigentes; la reducción de las concesiones otorgadas, una vez agotada la etapa de las concesiones fáciles; y el reconocimiento de que los países signatarios no estaban dispuestos a profundizar la apertura comercial. Estas dificultades tuvieron como expresión más concreta la escasa participación de empresas nacionales y la imposibilidad de promover el incipiente proceso de industrialización de los países de menor desarrollo económico de la zona y estuvieron vinculadas, en gran parte, con el carácter en muchos casos competitivo de las exportaciones de los países miembro y la ausencia de mecanismos compensatorios y correctivos de los desequilibrios en la distribución de los beneficios de la integración. Cfr. De María Monserrat Llairó: "La integración latinoamericana: de la ALALC al Mercosur", en José Briceño Ruiz y Ana Marleny Bustamante: *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, Mérida, 2002.

cado Común (GMC); pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el GMC; crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; y adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria.

El Grupo Mercado Común

El Grupo Mercado Común (GMC) es, de acuerdo al TA, el órgano ejecutivo del Mercado Común. Está coordinado por los ministerios de relaciones exteriores, e integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, que representan a los siguientes organismos públicos: los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios de economía o equivalentes y los bancos centrales. También en este caso las decisiones se toman por consenso y con la presencia de todos los Estados-partes. El tratado le otorga facultad de iniciativa y le asigna las siguientes funciones: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; y fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del mercado común. En el POP se agrega lo siguiente a las funciones previamente definidas: el GMC no sólo debe velar por el cumplimiento del TA, sino también por el de sus protocolos y los acuerdos firmados en su marco; además de proponer proyectos de decisión al CMC; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias; negociar, con la participación de representantes de todos los Estados parte, por delegación expresa del CMC y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El GMC, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. Además, cuando sea autorizado por el CMC, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del Mercosur. Además tiene como funciones: adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo; y organizar las reuniones del CMC y preparar los informes que éste le solicite. Finalmente, se establece que el GMC se pronuncie mediante resoluciones, obligatorias para los Estados-partes.

La Comisión de Comercio

La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) se crea a partir de la decisión 13/93, completada por la decisión 9/94. El POP, luego, establece para ella las siguientes funciones: velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados parte con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común; efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común con los Estados parte; analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular propuestas a este respecto al GMC; tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados-partes; informar al GMC sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas; proponer al GMC nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur; proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común, incluso para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del Mercosur; establecer los comités técnicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos; y desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el GMC. La CCM se pronuncia por consenso a través de directivas o propuestas. Las primeras son obligatorias para los Estados-partes.

La Comisión Parlamentaria Conjunta

El TA menciona a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en su último párrafo, en las disposiciones generales, entre las cuales se establece que, con el objeto de "facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur", así como también que los poderes ejecutivos de los Estados parte "mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común...".

Este órgano representativo de los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del Mercosur es reconocido por el POP como una institución más, aunque sin capacidad decisoria. La CPC está integrada por igual número (16) de parlamentarios por cada país, que son designados por los respectivos parlamentos nacionales de acuerdo con sus procedimientos internos. El POP establece que la CPC "procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios".

La CPC remite recomendaciones al CMC por intermedio del GMC, y adopta su propio reglamento interno. En este último ha sido establecido que sus decisiones han de tomarse por consenso de las delegaciones de todos los Estados parte. Este consenso es expresado por el voto de la mayoría de sus integrantes.

El Foro Consultivo Económico y Social

El FCES aparece por primera vez en el POP, en donde es definido como el "órgano de representación de los sectores económicos y sociales". Está integrado por igual número de representantes de cada Estado parte, y el tratado le atribuye una función consultiva, que se concreta a través de recomendaciones al GMC, establecidas por consenso.

PARTICULARIDADES DEL MERCOSUR COMO FORMA POLÍTICA-INSTITUCIONAL

El Tratado de Asunción (TA), firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991, y el Protocolo de Ouro Preto (POP), de diciembre de 1994, son los que establecen la arquitectura institucional del Mercosur, constituyendo el núcleo de la base jurídica del proceso de integración. Este proceso no se ha dado, en su breve historia, una es-

tructura institucional significativa,¹⁰⁷ y su diseño es estrictamente intergubernamental. En primer lugar, se trata de instituciones cuyos miembros son designados por cada uno de los Estados parte, con respecto a los cuales no tienen ningún tipo de autonomía. En segundo lugar, es preciso considerar la forma del proceso decisivo: la toma de decisiones se realiza por consenso y con la presencia de todos los Estados parte, lo cual da idéntica capacidad de voto a cada uno de ellos. El carácter intergubernamental del tipo de integración se expresa también en su estructura jurídica, dado que las normas emanadas de sus órganos, contrariamente a lo que ocurre en el caso europeo, no tienen aplicabilidad directa, es decir, se depende de su incorporación a los derechos nacionales para el logro de la armonización del sistema. Su vigencia requiere simultaneidad, respetando el sistema de internalización que prevee cada constitución. En ese marco adquieren particular importancia los mecanismos nacionales de ratificación o de reprobación y en relación con esta cuestión se han definido, como veremos más adelante, algunas funciones de la CPC, en su manifestación a través de sus cuatro secciones nacionales.

En la breve historia del Mercosur se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados. Esta cuestión no se ha encontrado ajena a permanentes debates que se han suscitado, tanto dentro como entre los países, entre los defensores del sistema elegido y aquellos que apoyan la opción supranacional, ya sea con respecto a una o a ambas de las esferas consideradas: por un lado el diseño institucional y el proceso decisivo y, por otro, la estructura jurídica. Estas demandas han sido, sin embargo, mucho más unánimes en cuanto a la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur que a la modificación de su sistema decisivo, y han tendido a presentarse con mayor fuerza en los momentos en que se han dado diferencias importantes de opiniones entre las partes (Lavagna, 1998).¹⁰⁸ En todo caso, las críticas al sistema intergubernamental actual se han centrado particularmente en dos cuestiones. Por un lado, en su incapacidad relativa para contribuir a la resolución de conflictos y favorecer la cooperación política y, por otro lado, en el déficit democrático que supuestamente se derivaría de aquél. En el primer caso se ha puesto especial atención en sus consecuencias en cuanto al aumento en la intensidad y extensión de conflictos coyunturales, lo cual ha perjudicado, se afirma, el desarrollo, consolidación y profundización de todo el proceso (Cimadomore, 2001). Se ha señalado que una forma institucional intergubernamental no brinda garantías de continuidad y previsibilidad al sistema de integración, dada su fuerte dependencia con respecto a decisiones políticas nacionales, claramente influidas por la resistencia o indiferencia a la integración de actores no gubernamentales relevantes, llevando a decisiones unilaterales que desvirtúan la certeza política y jurídica del tratado (Geneyro y Mustapic, 2000).¹⁰⁸ En el segundo caso, el énfasis ha sido puesto en la ausencia de mecanismos propios de control y de codecisión, siendo la única instancia de control la que poseen los parlamentos de los Estados-miembro cuando tienen competencia para incorporar las normas Mercosur a la legislación nacional, una capacidad sumamente limitada que se agudiza en el contexto de los régimen presidencialistas de la región (Geneyro y Mustapic, 2000).

En el marco de esta institucionalidad centrada en órganos intergubernamentales, se ha destacado el gran protagonismo de los presidentes, especialmente crucial en los orígenes del proceso y en los momentos de crisis o conflicto entre los Estados parte. Teniendo en cuenta este cuadro, se ha afirmado incluso que los rasgos centrales del proceso de integración en el marco del Mercosur darían cuenta de un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo (Malamud, 2000). No se trata entonces solamente de un sistema institucional intergubernamental, sino que se concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos, reforzando los rasgos centrales de la forma de gobierno predominante en la región. Los únicos órganos del Mercosur con capacidad decisoria, como veremos, son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio, todos integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales.

Tercera Parte: Reflexiones finales sobre la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional. Una mirada desde la política comparada

El principal problema que se presenta al investigador es más bien: ¿Cómo superar un enfoque esencialmente positivista de la integración (...), teniendo en cuenta los presupuestos, las políticas públicas, los procedimientos, para mostrar que aquella es también un constructor que evoluciona gracias a discursos, a símbolos, a representaciones sociales? Estas dimensiones de la política no son las más visibles; no sorprende que permanezcan como las menos explotadas por los polítólogos.

Christian Lequesne

Hemos presentado en este capítulo a la Unión Europea y al Mercosur como dos procesos de integración regional que constituyen formas políticas originales y que han dado lugar, a su vez, a la construcción de diseños institucionales *sui generis*.

Con historias diferentes, derrotero y densidad institucionales variados, formas aún no definitivas, ambos constituyen casos que ponen en cuestionamiento un atributo central del Estado-nación: la soberanía.

Muchos conceptos tradicionalmente utilizados por los científicos políticos, algunos de ellos desarrollados en los capítulos precedentes, así como el instrumental metodológico de la disciplina, deben repensarse a la luz del fenómeno de la creación de bloques regionales. Sin embargo, y sin dejar de considerar las particularidades del proceso en curso, es posible y necesario recurrir a dichas herramientas para poder comprenderlo. El enfoque de la política comparada, dejado de lado por los análisis tradicionales de la integración regional, nos permite asir ciertas características de estas nuevas formas político-institucionales que de otro modo permanecerían veladas.

¹⁰⁷ Es interesante al respecto la apreciación de Marcelo de Almeida-Medeiros sobre algunas de las variables vinculadas a la elección de una "institucionalidad ligera": "Mesmo que se possa considerar como sementes do Mercosul os primeiros processos de integração latino-americana -a ALALC (1960) e, sobretudo, a ALADI (1980)-, suas rafzes cresceram com a absorção da seiva política e econômica neoliberal. Em meados dos anos 80, após a queda dos regimes autoritários no Cone Sul e, pari passu, à quebra da União Soviética e ao fim do Muro de Berlim, a ideia de globalização e seu corolário liberal começaram a ser vistos como consensuais. A reforma do Estado, especialmente na Argentina e no Brasil, foi levada a termo simultaneamente ao processo de formação institucional do Mercosul, e era natural que essa dinâmica afetasse as concepções sobre a integração", en Marcelo De Almeida-Medeiros: "O Mercosul e a União Europeia: Uma Abordagem Comparada do Processo de Formação de Instituições", en Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 18, N° 1, jan-jun 96, p. 96. A ello se sumaría la huella de las falencias de las instituciones pesadas de la ALALC, la ALADI o el Pacto Andino, que no lograron suplir la ausencia de reales intereses económicos. Concluye al respecto el mismo autor, citando a Rubens Barbosa, que la actual filosofía del Mercosur "parece ser la de que 'a função deve preceder a forma'" (p. 96). Andrés Malamud parecería ir más allá, señalando por el contrario que quizás esa forma sí exista: el formato presidencialista del ejecutivo cumpliría funciones equivalentes a las instituciones comunes en la UE (en Malamud, Andrés: "Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience, Conference on Comparative Regional Integration", Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de marzo de 2001). Para una comprensión más acabada de esta discusión deberían considerarse otros dos niveles de análisis: el carácter intergubernamental del proceso y la influencia de los rasgos centrales del presidencialismo en la región, sobre los que discutiremos más adelante.

¹⁰⁸ Sobre una visión diferente del sistema intergubernamental, que destaca su flexibilidad a partir de considerar la diferencia entre los costos privado y social de la ausencia y/o de la creación de instituciones supranacionales, así como la centralidad de la variable tiempo, cfr. Lavagna, op. cit.

GOBIERNO¹⁰⁹

Javier Zelaznik* en "Introducción a la ciencia política (nueva versión)", J. Pinto comp.

La idea de gobierno es central para el estudio de la política. Esto no es casual ya que ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados: el gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad.¹¹⁰ Podría decirse que el gobierno tiene una función identificadora de la actividad política, [es] el núcleo irreducible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político".¹¹¹ Este artículo, sin embargo, no intenta discutir los nexos entre ambos conceptos. Tampoco busca rastrear el desarrollo histórico del concepto de gobierno o de las diferentes configuraciones en que se cristalizó a través de los siglos.¹¹² Mucho más modesto, el objetivo de este artículo es dar cuenta de algunos aspectos del gobierno como fenómeno político actual. Aunque el énfasis está puesto sobre los modernos sistemas políticos democráticos, muchos de los temas que aquí se discuten son también válidos para otras experiencias históricas, o para situaciones no democráticas.

Tal tarea, sin embargo, está cargada de ambigüedades. 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, en particular, la imprecisión y vaguedad con que se usan. El origen de tales malentendidos es claro: en la medida en que las definiciones no son obvias 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 le asigne a los diferentes elementos que lo componen. El concepto de gobierno no está exento de este problema. La primera parte del artículo está dirigida a discutir tal ambigüedad conceptual.

La referida centralidad del gobierno en los sistemas políticos no implica, sin embargo, que no pueda estar organizado de diferentes maneras. La segunda parte da cuenta de tal diversidad tomando como punto de partida ciertas características institucionales del sistema político. Más precisamente, lo que se busca es identificar diferentes configuraciones institucionales que den cuenta de la interrelación entre las dos instituciones fundamentales que intervienen en el proceso de toma de decisiones en los regímenes políticos democráticos: el poder ejecutivo y el poder legislativo. De esta manera, elaboraremos la distinción entre gobierno parlamentario, presidencial, y semi-presidencial.

Tres formas de abordar el análisis del gobierno

Esta sección analiza tres abordajes alternativos y complementarios a partir de los que se puede dar cuenta del gobierno como fenómeno político. El primero considera al gobierno como 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 o colectivos que ocupan los puestos de liderazgo político. El segundo abordaje considera al gobierno como un conjunto de actividades vinculadas al proceso de toma de decisiones políticas. En este sentido el concepto se caracteriza por hacer referencia a funciones. Finalmente, desde un tercer abordaje, el término gobierno hace referencia a las instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad, más concretamente, a las estructuras de toma de decisiones políticas.

¹⁰⁹ Este artículo es una versión modificada de un artículo anterior escrito en colaboración con Hipólito Orlandi. Esta nueva versión está dedicada a su memoria.

* Universidad de Buenos Aires-CONICET.

¹¹⁰ Política ha sido definida como "gobiernos de la polis". Ver Giuliano Urbani: *L'analisi del sistema político*, Bolonia, Il Mulino, 1971.

¹¹¹ Maurizio Cotta: "Los gobiernos", en Gianfranco Pasquino y otros: *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 311.

¹¹² Para ello, véase Samuel Finer: *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press, 1997; y Hipólito Orlandi: "La evolución histórica de las instituciones de gobierno", en Hipólito Orlandi (comp.): *Las Instituciones Políticas de Gobierno*, Vol. 1, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

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. Para ello, sin embargo, parece más apropiado emplear la expresión "gobernantes". En tanto actores, el gobierno (los gobernantes) se refiere a los miembros de un determinado poder: el ejecutivo. Originariamente, su función era implementar las decisiones tomadas por otros actores, sea el rey o el parlamento. Sin embargo, esta visión tiene poco que ver con las funciones que actualmente desempeñan los ejecutivos, aun en regímenes políticos democráticos. Sin duda, el poder ejecutivo no sólo implementa políticas públicas sino que se ha transformado en el centro desde el cual emana la mayoría de las iniciativas políticas.

En los regímenes democráticos modernos, cuando identificamos al gobierno con el poder ejecutivo lo normal no es referirse a la totalidad de los miembros de dicho poder, sino sólo al segmento superior de funcionarios políticos cuya permanencia depende del apoyo popular o parlamentario que logren mantener. Esto incluye al jefe de gobierno, los ministros del poder ejecutivo, y todos aquellos funcionarios designados por ellos para la dirección de las funciones políticas. 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".

El crecimiento de la actividad gubernamental ha sido acompañado por el desarrollo de una burocracia compuesta por funcionarios profesionales de carrera cuya permanencia en el cargo no depende de la coyuntura política. En muchos casos, en la cumbre jerárquica de los ministerios encontramos tales funcionarios que tiene por misión "definir las futuras políticas alternativas, y asesorar a los ministros acerca de los cursos de acción presentes". En esos casos, algunos autores elaboran la distinción entre gobierno electo (limitado en el tiempo) y gobierno permanente de funcionarios de carrera que es el que compone y hace funcionar el brazo administrativo del Estado. Este último se halla en subordinación jerárquica respecto del primero, pero el gobierno electo necesita de los funcionarios profesionales para contar con su saber técnico especializado.

Interesa, sin embargo, más que esos actores en sí, la cuestión del poder de autoridad. El mando efectivo de quienes gobiernan es esencialmente una cuestión de autoridad de los titulares del poder. En una primera aproximación, no es una cuestión de normas, sino de personas, un poder de autoridad subjetivo. La autoridad puede ser vista como "una energía espiritual debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia que permite a una política asumir la empresa del gobierno del grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden". Sin embargo, el poder de autoridad es mucho más que "una energía espiritual". En los modernos sistemas políticos el poder de gobierno no es una característica "personal" sino que se encuentra institucionalizado. 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."

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. Así, el poder de autoridad ya no es subjetivo, no descansa en el prestigio, la influencia, la reputación moral, etc. 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; y la obediencia de los ciudadanos se dirige a la institución de gobierno de la que emana. Por supuesto que las características personales son importantes: de ellas depende la extensión en que los poderes institucionalizados son efectivamente instrumentados. Puede hacerse uso de todos los poderes adscriptos al cargo o, por el contrario, pueden usarlos de manera parcial. Sin embargo, son las instituciones las que marcan los límites de la actuación de los gobernantes. De esta manera, la institucionalización del poder de autoridad remite a la idea de gobierno como estructura (como conjunto de instituciones políticas), y reenvía la noción de gobierno como conjunto de actores a la teoría de las élites.

El gobierno como conjunto de funciones

La segunda de las perspectivas a partir de la cual es posible abordar el problema del gobierno es la del conjunto de funciones o actividades que lo definen. En este sentido, debido a la amplia gama de actividades desarrolladas, resulta escabroso especificar "la" función del gobierno. Son pocas las actividades que en diferentes momentos históricos (y en diferentes puntos geográficos) no hayan sido consideradas como propias por parte del gobierno. De la misma manera, no existe ninguna actividad que haya sido ejecutada "exclusivamente" por el gobierno.

Sin embargo, es posible superar tal indeterminación. Etimológicamente, el término gobierno deriva de la palabra griega kybernao, que hace referencia al timón con el que se dirige una embarcación. Podría sostenerse que la dirección política es, sin más, "la" función del gobierno. De hecho, los desarrollos de la teoría sistemática y del estructural-funcionalismo parecen acercarse a ello cuando sostienen que la función del sistema político o del gobierno, es el "logro de objetivos" (Talcott Parsons), la "asignación de valores con autoridad" (David Easton) o la "elaboración, aplicación y adjudicación de normas" (Gabriel Almond y G. Bingham Powell). Lo que está detrás de esas elaboraciones, inclusive detrás de la mera idea de que gobernar es lo mismo que dirigir, es que la función básica del gobierno es tomar decisiones políticas, es decir, decisiones vinculantes para todos los miembros de la comunidad, cuya obligatoriedad está, en última instancia, garantizada por la amenaza o el uso de la violencia física legítimamente monopolizada por el Estado. Como recuerda Weber, estas decisiones surgen de la íntima subjetividad del político (el gobierno como conjunto de actores), y en este sentido se caracterizan por la discrecionalidad y por estar sesgada por juicios de valores.

A pesar de la centralidad de la idea de decisión, para que la idea de gobierno tenga un significado sustantivo se requiere no sólo que se tomen decisiones, sino también que las decisiones sean implementadas efectivamente. En este sentido es posible remitirse a la distinción clásica entre decisión y administración como tipos ideales." La toma de decisiones es la función típica del gobierno, mientras que la administración (implementación) es asignada a un conjunto de funcionarios profesionales que conforman la burocracia pública. El desarrollo de la administración aparece definido por su carácter repetitivo, limitándose a ejecutar decisiones previamente adoptadas por el gobierno. Aquí se elimina tanto la discrecionalidad como el espacio para la innovación. Como recuerda Weber, la administración se desarrolla "sin pasión ni pretensión", ateniéndose al expediente. Si bien es el gobierno quien tiene el papel central en la toma de decisiones, la burocracia pública es la que permite que aquéllas sean llevadas efectivamente la práctica. Así, la idea gobernabilidad democrática descansa no sólo en la capacidad del gobierno (electo) para tomar decisiones, sino en su capacidad para garantizar que la burocracia (gobierno permanente, en el sentido sugerido anteriormente) las implemente.

Aunque resulta claro que la toma de decisiones es la función típica de los gobiernos, es menos claro cuáles son los aspectos sobre los que éstos pueden utilizar su potestad. Ya se ha señalado la dificultad para determinar las actividades específicas y propias del gobierno, sin embargo, es posible identificarla manera en que, con distinto recorrido de país en país, fue expandiéndolas durante los últimos siglos

Inicialmente es posible identificar dos actividades que han sido ampliamente asociadas al gobierno: "el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior" (problema de la custodia de un orden asociativo, de la integración, incluida la contención de las tendencias de disgregación, y de la salvaguardia de la paz interna), y "la tutela de la comunidad política frente al exterior" (problema de la guerra y de la paz externas)." La seguridad, tanto interna como externa, aparece como la base de sustentación de una comunidad política, y el gobierno se convierte en garante de las mismas.

A pesar de su importancia, ni siquiera ellas son enteramente de su exclusividad, ya que históricamente es posible encontrar a actores de carácter 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". 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 actividades de defensa y seguridad nacional (interna y externa), es sólo un producto histórico cristalizado, principalmente, en el Estado moderno.

El ejercicio de la violencia por parte de personal especializado para asegurar la seguridad interior y la defensa (policía y fuerzas armadas, respectivamente) no es más que una modalidad de intervención posible, ni siquiera tiene por qué ser la principal. En realidad, tales actividades "están en la base 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 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." De esta manera queda claro que las dos actividades señaladas como comunes a todos los gobiernos no son, sin embargo, ni 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). De la conjunción de ambas tendencias surge históricamente, aunque en diferentes momentos en los distintos países, el Estado mínimo o liberal. Su nombre ya expresa el carácter limitado de sus actividades: la defensa exterior, en su modalidad de Fuerzas Armadas y de estructura diplomática, la manutención del orden interno, mediante las acciones de policía y la administración de justicia, y 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 observarla ampliación y diversificación de las actividades 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 tales como la educación, la asistencia sanitaria, vivienda, la seguridad social, el desarrollo de la economía, la producción de bienes, la búsqueda del pleno empleo, etc. En ese proceso histórico, sin embargo, lo que ha cambiado no es la función del gobierno (la toma de decisiones políticas y, eventualmente, garantizar su implementación por parte de la burocracia), sino el conjunto de problemas o áreas temáticos sobre los que el gobierno pretende ejercer sus funciones típicas.

El gobierno como conjunto de instituciones

Enfocar al gobierno en términos institucionales requiere diferenciarlo/relationarlo con algunos conceptos conexos 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 controvertida historia. Tal controversia se desata, principalmente, con la apropiación del término por una de las perspectivas que se dedica a su estudio, propuesta originalmente por David Easton,¹ que se conoce como análisis sistemático. 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 una determinada metodología para estudiarlo.

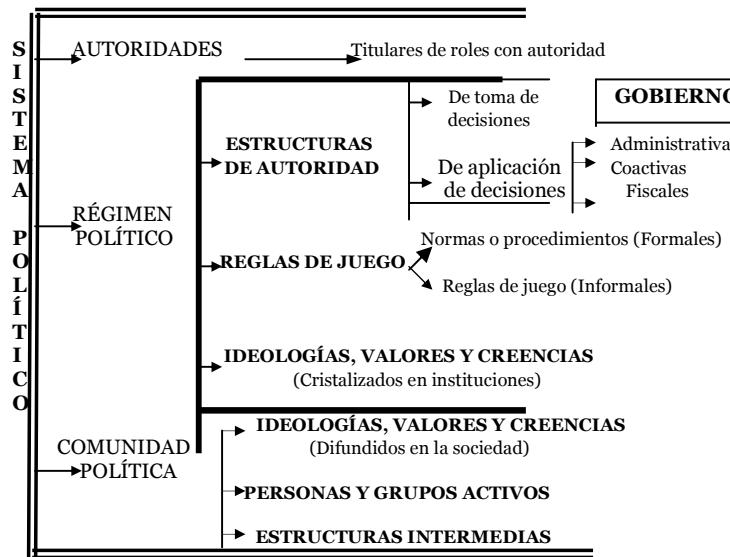
Para este enfoque de análisis, enraizado en el conductismo de la segunda postguerra y basado en la teoría general de los sistemas, un sistema político es, antes que nada, un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan valores con autoridad en un sistema social. Las notas características del enfoque sistemático, 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 las estructuras. Sin embargo, en cuanto a los fines planteados en esta sección, es de poca utilidad una perspectiva que 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".

Un camino original es el seguido por Leonardo Morlino, quien aprovecha elementos del análisis sistemático para distinguir los componentes institucionales de los sistemas políticos (ver esquema I). Así, el sistema político está compuesto por tres elementos centrales: en primer lugar la comunidad política, esto es, el conjunto de individuos activos, organizados o no, que componen un sistema político dado; en segundo lugar, el régimen político, esto es, el conjunto de instituciones que da soporte al sistema político (y 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.

Como puede observarse, en este enfoque el régimen político posee un carácter diferenciable, por medio de la inclusividad, respecto al sistema político. Morlino, sin embargo, da un paso más, y pasa a determinar los diferentes elementos que constituyen al régimen. Ellos son:

1.un conjunto de estructuras de autoridad encargadas de a) tomar decisiones, y b) implementar las decisiones; 2.un conjunto de normas y procedimientos (reglas formalizadas) y reglas de juego (reglas no formalizadas) que determinan: a) la forma de elección o designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad, b) los mecanismos a través de los que se toman e implementan decisiones, c) la forma en que se interrelacionan las diferentes estructuras de autoridad, y d) la forma en que se relacionan las estructuras de autoridad con la comunidad; 3.las ideologías, valores y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen, es decir, los valores dominantes que se encuentran institucionalizados y que legitiman al régimen político.

Esquema 1. Sistema, régimen y gobierno
SISTEMA, RÉGIMEN Y GOBIERNO



Es esta desagregación de los componentes del régimen político 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) y, más precisamente, de las estructuras de toma de decisiones. Queda delimitado entonces el ámbito del concepto: el gobierno como institución 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.

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, el régimen y el 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 conferirle carácter gubernamental tanto al poder ejecutivo como al legislativo. Por lo general, cuando se hace referencia a esta perspectiva se habla de "gobierno en sentido amplio" o "las instituciones de gobierno". Así, éste es definido como el conjunto de órganos políticos a los que, institucionalmente, les está confiado la toma de decisiones políticas.

Cabe hacer dos comentarios con respecto a esta perspectiva. El primero es que, de alguna manera, se acerca al esquema funcionalista en la medida que, partiendo del principio de que la función del gobierno es tomar decisiones se pasa a identificar, inmediatamente, a las estructuras de autoridad que intervienen activamente en el proceso de toma de decisiones, considerándolas todas ellas 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 algunos sectores de la burocracia pasan a formar parte de las instituciones de gobierno.

El segundo comentario, derivado del anterior, es que la determinación de las instituciones de gobierno depende, como es obvio, de los distintos tipos de regímenes políticos ya que éstos se diferencian, entre otras cosas, por establecer diversas redes institucionales en el proceso de toma de decisiones. 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 existiendo, muchas veces no puede ser considerados como instituciones que tomen decisiones, como en los casos de los regímenes de partido único.

En la segunda perspectiva el término gobierno designa a un órgano particular de las estructuras de toma de decisiones; más específicamente, lo que el pensamiento liberal ha denominado como poder ejecutivo." Desde esta perspectiva, se habla de "gobierno en sentido estricto" o "el gobierno". Así, éste 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 gubernamentales, están también implicados activamente en el proceso decisivo (al menos en los regímenes constitucionales). Esta forma de identificar al gobierno en términos institucionales se acerca al primero de los abordajes ensayados en este artículo, en el que se identificaba al gobierno con aquellos individuos que ocupaban posiciones de autoridad en el poder ejecutivo (aunque en este último, como ya se ha señalado, el énfasis se coloca sobre aspectos subjetivos antes que objetivos).

La distinción entre gobierno en sentido amplio y sentido estricto puede también rastrearse en el uso que se le da al término gobierno. En su sentido estricto, el término está ampliamente desarrollado en los análisis académicos de Europa continental e Iberoamérica, y en la opinión pública en general. Por el contrario, en el mundo académico anglosajón la palabra government tiene un significado más abarcativo, referido al conjunto de las instituciones que interviene en la toma decisiones (y muchas veces a todas las estructuras con autoridad), utilizándose los términos cabinet (en Gran Bretaña) o administration (en Estados Unidos) para hacer designar al gobierno en sentido estricto.

En la medida en que las estructuras políticas están escasamente diferenciadas, existe una identificación entre ambas perspectivas ya que la decisión está en las manos de un único detentador de poder. El proceso de modernización política, diversificando las estructuras de autoridad, marca el punto en que ambas empiezan a transitar por caminos distintos. Mientras una perspectiva queda atada a la función de toma de decisiones y se expande en la medida en que nuevas instituciones se suman a ella (gobierno en sentido amplio), la otra se aferra a la institución que originariamente cumplía tal función, que conserva su denominación aunque ya no cumpla con tal función de manera excluyente (gobierno en sentido estricto).

La tendencia general, en los regímenes democráticos, durante la última década ha sido la del aumento del poder de los ejecutivos en 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 presidenciales latinoamericanas, pero también se puede percibir en las consolidadas democracias parlamentarias de europeas. Al parecer, la ambigüedad del concepto no puede ser eliminada totalmente pero, al menos, puede ser especificada y circunscrita.

Formas de gobierno

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 consiste en rastrear la manera en que éstas fueron elaboradas dentro del pensamiento político. La segunda perspectiva rastrea la evolución de las instituciones de gobierno, lo que permite aprehender las modalidades en que históricamente se estructuraron las formas políticas. El estudio de las ideas y de las instituciones políticas son dos focos que echan luz, por carriles distintos aunque complementarios, sobre el camino en que evolucionaron históricamente las estructuras políticas.

Los principales desarrollos teóricos acerca de las diferentes formas de gobierno marcan una "tradición de discurso" en el análisis sociopolítico, esto es, una preocupación constante por una 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. Mientras 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 deriva no sólo de la subjetividad de los diferentes teóricos, filósofos y analistas abocados a estos temas, sino también de la mutación a la que está sujeto, durante largos períodos históricos, todo fenómeno social como el gobierno.

En cuanto a la evolución histórica del gobierno, 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 instituciones con autoridad y de actores con influencia. Paralelamente, se han desarrollado una serie de restricciones o límites al poder del gobierno que se condensan en el siglo XIX con el surgimiento del constitucionalismo. Las virtudes de un gobierno constitucional se refieren no sólo a la idea de limitar al poder, de anular la arbitrariedad de los gobernantes o recortar sus prerrogativas sino, como contrapartida, la de garantizar la autonomía individual y la multiplicación de las esferas libres de la intervención del poder político. Más recientemente, el gobierno constitucional vio expandir su base de apoyo mediante la inclusión total de la ciudadanía en el proceso político, lo que condujo a la aparición de los moderno regímenes democráticos. En esta sección analizamos dos dimensiones a partir de la cual es posible distinguir entre formas de gobierno, quedando claro que su aplicación es especialmente relevante para regímenes políticos constitucionales y democráticos.

Uno de los elementos institucionales más importantes en la distinción entre formas de gobierno democrático es la manera en que se interrelacionan las dos instituciones fundamentales que intervienen en el proceso de toma de decisiones: el poder ejecutivo y el poder legislativo. Ello permite el desarrollo de, al menos, tres formas de gobierno: parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencial.

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 con 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.

El impulso inicial, siguiendo el desarrollo inglés (cuna del parlamentarismo), consistió en el pasaje desde la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. Este momento, caracterizado en Inglaterra por la Gloriosa Revolución de 1688 y recogido a nivel teórico por John Locke, estaría centrado en el desarrollo de restricciones sobre la acción del monarca, y 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. El pasaje a la monarquía constitucional significó sustituir 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 aun conserva la facultad efectiva de disolver al Parlamento. Por el otro lado, la 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. El proceso se caracterizó por la declinación del poder real y el paralelo fortalecimiento de la autoridad parlamentaria. En ese proceso, 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 que son responsables). El Primer Ministro se convierte en el Jefe de Gobierno, mientras el rey ocupa una posición formal y simbólica como Jefe de Estado, alguien que reina pero no gobierna. Similares desarrollos llevaron a la aparición del parlamentarismo en otros países de Europa.

Estructuralmente, el parlamentarismo está caracterizado por la fusión, antes que por la división de poderes. Esto implica que no existe una independencia entre el ejecutivo y el legislativo. El modelo parlamentario puede resumirse en cuatro características típicas; estructura dualista y colegiada del ejecutivo, elección indirecta del Jefe de Gobierno, el gobierno no es elegido por un período fijo, y el parlamento es elegido de manera directa por un período que puede ser acortado.

Estructura del Poder Ejecutivo

Uno de los datos estructurales más característicos del parlamentarismo es su estructura dualista, esto es, la distinción de funciones entre el Jefe de Gobierno, quien tiene a su cargo la dirección política y administrativa (y que genéricamente recibe el título de Primer Ministro), y el Jefe de Estado, cargo de característica simbólica y ceremonial, que es ocupado, en las monarquías por un rey, y en las repúblicas por un presidente elegido por el Parlamento por un período fijo.

El dualismo del ejecutivo parlamentario se combina con su carácter colegiado. El ejecutivo se constituye como un cuerpo colegiado (gabinete o consejo de ministros) que está integrado por el Primer Ministro (quien lo preside) y por el resto de los ministros encargados de administrar las diferentes áreas del Estado. Aunque originalmente el Jefe de Gobierno es sólo un primus inter pares, en los hechos el grado de preeminencia que posee sobre el resto de los miembros del Gabinete es variable. En las últimas décadas puede evidenciarse una concentración del poder de autoridad en la figura del Primer Ministro, sin que por ello la estructura de gobierno pierda su carácter colegiado en la medida en que prima el criterio de la responsabilidad colectiva.

Elección del Jefe de Gobierno

El Primer Ministro es elegido de manera indirecta por el Parlamento (elegido por sufragio popular). Si bien es el Jefe de Estado quien propone su designación (excepto en Japón y Suecia, donde la propuesta es hechas 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. La designación del resto de los ministros tiene lugar, generalmente, en un momento posterior, a propuesta del Jefe de Gobierno. Sin embargo, 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 a los diferentes candidatos. En la segunda modalidad, implícita, el parlamento acepta tácitamente al candidato propuesto por el Jefe de Estado (quien por lo general es el líder del partido mayoritario dentro del parlamento). El hecho de que en muchos casos no se haga necesaria una votación explícita, algo frecuente en los países escandinavos, permite el surgimiento de lo que se denomina como "gobierno minoritario", esto es, un gobierno cuyo apoyo efectivo no llega a constituir la mayoría absoluta del Parlamento.

Duración del Jefe de Gobierno en su cargo

El mecanismo de responsabilidad parlamentaria implica que, de la misma manera que el Parlamento tiene la facultad de investidura, también tiene la de destituir 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. El resto de los ministros están también sujetos a la responsabilidad parlamentaria pero, debido al principio de responsabilidad colectiva que prima en los gobiernos colegiados, la censura de cualquier ministro suele implicar la caída de todo el gobierno.

Elección y duración de mandato del poder legislativo

Como se ha señalado, el parlamentarismo se caracteriza por tener una sola institución cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo: el parlamento. Éste constituye la única institución con una legitimidad democrática directa. A pesar de ello, los parlamentos no son elegidos por un período fijo. Como contrapartida de su poder de investir remover a los miembros del gabinete, el Primer Ministro tiene, a su vez, la facultad de disolver al Parlamento (técticamente, de solicitar al Jefe de Estado que lo haga), 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 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 y resolver el conflicto institucional.

A partir de estas cuatro características puede comprobarse que el concepto de separación de poderes no se acerca mucho a la realidad de los gobiernos parlamentarios. Por un lado, los miembros del gabinete (en especial el Jefe de Gobierno) suelen 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. Por el otro, existen medios de intervención recíproca de un cuerpo sobre el otro: la investidura del gobierno y la posibilidad de destituirlo por medio de un voto de censura por parte del parlamento, y la posibilidad de disolver el Parlamento por parte del gobierno. En el parlamentarismo, pues, 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.

Hasta aquí se han descripto las características típicas de los sistemas parlamentarios, aunque es posible encontrar importantes diferencias en función de ciertos aspectos institucionales, y de la fragmentación del sistema de partidos. Un elemento institucional importante es el "voto de censura constructivo" que caracteriza a Alemania, y que fue adoptado también por la Constitución de España. Se trata de un mecanismo institucional destinado a evitar la inestabilidad de los gobiernos y que implica que un Primer Ministro sometido a la censura parlamentaria no caiga a menos que, al mismo tiempo, sea elegido su sucesor. Cómo es evidente, la unión para oponérsele es más sencilla que la unión para elegir uno

nuevo. De esta manera, el sistema se desbalancea de manera favorable para el lado del ejecutivo al evitar la inestabilidad gubernamental congénita que caracterizaban a sistemas parlamentarios tales como la III y IV República Francesa, Italia especialmente hasta fines de la década del 80, la República de Weimar (Alemania 191-1933).¹¹³

Sin embargo, es sin duda la fragmentación del sistema de partido la que origina las diferencias más importantes que se pueden encontrar entre los sistemas parlamentarios.¹¹⁴ En un polo, encontramos sistemas de partidos con una baja fragmentación, el bipartidismo, en el que dos partidos se alternan en el poder; en el otro polo, encontramos una multiplicidad de partidos, ninguno de los cuales obtiene una mayoría de bancas en el parlamento.

En el caso más extremo, la alta fragmentación partidaria da lugar al gobierno de asamblea. En esta forma de parlamentarismo 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. Existe una afinidad electiva entre el multipartidismo extremo (un sistema con más de 5 partidos) y esta forma de parlamentarismo. 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, característico de la Europa continental, donde ningún partido alcanza a poseer una mayoría absoluta propia, es necesario formar una coalición que logre la mayoría necesaria para formar gobierno y proceder a la investidura del Primer Ministro. 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) gobiernos de coalición, esto es, el gobierno está formado por más de un partido, 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. Sin embargo, el gobierno de asamblea es producido, sobre todo, por la alta fragmentación del sistema de partidos. Casos que expresan situaciones cercanas al gobierno de asamblea son la IV República francesa (1946-1958) e Italia (1946-1992).

La dinámica política cambia completamente en caso de bipartidismo, dando lugar a lo que suele denominarse como gobierno de gabinete, típico de Gran Bretaña y otros países del Commonwealth (Australia, Nueva Zelanda hasta 1996). 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 a 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 opuestas a la del gobierno de asamblea: 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 mayoría parlamentaria por lo que, a menos que existan escisiones partidarias, es improbable que existan 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, o por serios problemas de disciplina en el partido mayoritario.

Estos dos modelos expresan formas extremas. En realidad, los gobiernos de gabinete se encuentran sólo en unos pocos países pertenecientes al Commonwealth, mientras que hay escasos ejemplos de gobiernos de asamblea. Entre ambos encontramos a la mayoría de las democracias estables de Europa continental, que combinan una estructura de gobierno parlamentaria con un sistema de partidos multipartidista moderado (entre dos y cinco partidos), y que dan forma a lo que podría denominarse como parlamentarismo equilibrado. Si bien aquí tenemos gobiernos de coalición, el hecho de que la fragmentación del sistema de partidos sea baja implica, en comparación con el gobierno de asamblea, que: a) que sean menos los miembros de la coalición que forman gobierno, lo que aumenta la posibilidad de establecer acuerdos duraderos, b) que sea menos frecuente, en consecuencia, la ruptura de la coalición, por lo que el gobierno es más estable.

Tanto el gobierno de gabinete como el parlamentarismo equilibrado constituyen formas viables de parlamentarismo, en tanto que los gobiernos de asamblea tienden a exacerbar el conflicto y la inestabilidad gubernamental. Nótese, sin embargo, que ambas formas de parlamentarismo estable significa que el balance de poder está desbalanceado a favor del gabinete, de manera tal que el parlamentarismo funciona cuando su nombre es equívoco, esto es, cuando el parlamento no gobierna como en el caso del gobierno de asamblea.

PRESIDENCIALISMO

La Constitución de los Estados Unidos aprobada en 1787 es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha tenido una influencia limitada principalmente a los países de América Latina, región que ha sido considerada el área presidencial por excelencia.¹¹⁵ De hecho, el presidencialismo parece estar fuertemente enraizado en las tradiciones, la historia y la cultura de los países latinoamericanos. Las experiencias presidencialistas en el área datan del siglo XIX, poco después de la independencia. La elección directa del presidente y la separación de poderes parece expresar las ideas dominantes acerca de la forma en que el sistema político debe estar organizado. Ninguna república latinoamericana ha adoptado el parlamentarismo. La llamada República Parlamentaria en Chile (1890-1925) fue más bien un régimen presidencial en el que los ministros estaban sujetos a la censura parlamentaria, y la experiencia parlamentaria en Brasil (1961-1963) fue un efímero ensayo semi-presidencialista.

Se podría decir que América Latina es la única región que ha adoptado consistentemente instituciones de gobierno presidencialistas, ya que tal formato ha sido escasamente ensayado en otras latitudes. Entre las 31 democracias presidenciales contadas por Mainwaring entre 1945 y 1992 había sólo 7 casos fuera de América Latina. De la misma manera, Przeworski ha identificado 45 democracias presidenciales entre 1950 y 1990, de las cuales 35 se encuentran en América Latina. Tal tendencia histórica, aunque atenuada, sigue presente entre las democracias presidenciales actuales: a fines de 1999 había 30 democracias presidencialistas 16 de las cuales correspondía a países latinoamericanos.

En la base de los sistemas presidenciales está la división de poderes. El modelo presidencial puede resumirse en cuatro características típicas: ejecutivo unipersonal, elección popular directa del presidente, el presidente es electo por un período fijo, el Congreso es elegido en elecciones populares directas por un período fijo.

¹¹³ Sartori, sin embargo, argumenta que la estabilidad de los gobiernos en Alemania es un producto de la estructura del sistema de partidos (producida a su vez por el sistema electoral, y la exclusión de los partidos antisistemas) antes que del mecanismo de censura constructiva. Ver G. Sartori: op. cit., pp. 106-107.

¹¹⁴ El señalamiento clásico acerca del tema fue planteado por Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Buenos Aires, FCE, 1973, pp. 418-447. Aquí sólo haremos referencia al sistema de partidos y sólo marginalmente a las características estructurales internas de los partidos.

Estructura del poder ejecutivo

En los sistemas presidenciales, el ejecutivo es unipersonal, esto es, está encabezado por un solo individuo que concentra la casi totalidad de los poderes ejecutivos. Ello, en principio, implica que el presidente puede ser claramente identificado como el responsable de las decisiones tomadas por el gobierno, lo que facilita que el electorado premie o castigue a los representantes electos en función de su desempeño.

El carácter unipersonal del cargo implica dos cosas. En primer lugar, el Presidente es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno; esto es, desempeña funciones simbólicas y ceremoniales junto con funciones efectivas de gobierno. No existe, como en el caso del parlamentarismo una separación de ambos roles en funcionarios diferenciados (un Primer Ministro desempeñándose como Jefe de Gobierno, y un Rey o Presidente desempeñándose como Jefe de Estado).¹¹⁵

En segundo lugar, el Presidente tiene control total sobre la designación y destitución de los ministros. En este sentido, el presidente posee una preeminencia absoluta sobre los otros miembros del gabinete ejecutivo. Ello se debe, entre otros elementos, a que en el parlamentarismo el origen de la legitimidad del Primer Ministro y del resto de los miembros del gabinete es la misma: el Parlamento; mientras que en el presidencialismo el Presidente posee una legitimidad directa del pueblo y los ministros dependen de la figura del Presidente por ser éste quien los elige.¹¹⁶

Elección del Jefe de Gobierno

El presidente es electo directamente por el pueblo. Esto le otorga una legitimidad democrática directa de la que carecen los jefes de gobierno en democracias parlamentarias. Además, la elección popular directa facilita la identificación, por parte de los votantes, de los posibles gobiernos que pueden llegar a formarse después de las elecciones.

La elección popular directa constituye uno de los rasgos más distintivos de los sistemas presidencialistas. Sin embargo, en algunos casos la elección de Presidente no es totalmente directa. En Estados Unidos, y en Argentina hasta 1994, la elección presidencial se realiza, formalmente, a través de Colegios Electorales cuyos miembros son elegidos por sufragio popular directo.¹¹⁷ En otros casos, ante la ausencia de una mayoría absoluta a nivel electoral, la decisión final recae en el Congreso. En este esquema, por lo general, el Congreso otorga la investidura a quien haya recibido la mayoría simple (simple pluralidad) de los sufragios, aunque se han dado casos en que el Congreso designó al candidato que obtuvo, en las elecciones, el segundo y el tercer lugar (Bolivia, 1985 y 1989, respectivamente).

Duración del Jefe de Gobierno en su cargo

El presidente es electo por un período fijo, no pudiendo ser removido por motivos políticos. Esto garantiza, en principio, una alta estabilidad a nivel del ejecutivo, por lo menos durante el período por el cual fue electo el presidente. Además, el Congreso aumenta su independencia respecto del gobierno en la medida que la estabilidad de este último no depende de la posición que adopten los legisladores respecto de las propuestas iniciadas por el presidente.

La duración de los presidentes sólo se ve afectada por los mecanismos de Juicio Político e Impeachment, a través de los que pueden ser destituidos. Sin embargo, su activación es poco frecuente. A diferencia de la censura parlamentaria, estos mecanismos se caracterizan por ser complejos y prolongados, y no puede ser activado por diferencias políticas sino por comisión de delitos o por mal desempeño de las funciones públicas.¹¹⁸

Elección y duración de mandato del poder legislativo

Junto al ejecutivo hay un poder legislativo, cuyos miembros también son elegidos directamente por el pueblo, y que permanecen en su cargo por un período fijo no pudiendo ser removidos a no ser por resolución de sus pares. El punto central es que el presidente no puede amenazar legítimamente con la disolución del legislativo.¹¹⁹ Al existir dos agentes del electorado, los votantes pueden maximizar, al mismo tiempo, la posibilidad de identificar al futuro gobierno (a nivel del ejecutivo), y la representatividad del sistema político (a nivel del legislativo), especialmente cuando los miembros del Congreso son elegidos mediante representación proporcional.

Estas características del presidencialismo comunican de manera clara la idea de división de poderes que está en la base de este tipo de gobierno: el ejecutivo y el legislativo son independientes, tanto en su origen como en su supervivencia. Ello se ve reforzado por una característica adicional de los sistemas presidenciales: la división personal de poderes; esto es, los miembros del gobierno no pueden, al mismo tiempo, ocupar posición en el parlamento, algo que es normal en los sistemas parlamentarios.¹²⁰

Más allá de estos elementos típicos, los países presidenciales difieren en función de determinadas características institucionales y partidarias. En cuanto a las características institucionales, el elemento central está constituido por los poderes legislativos que la constitución le otorga al presidente. Éstos pueden ser divididos entre poderes reactivos y proactivo. Los poderes reactivos son aquellos que le permiten al presidente evitar que el congreso pueda alterar el status quo mediante la aprobación de leyes. En este sentido, el instrumento central es el poder de veto. Ello implica que una ley aprobada por el Congreso puede ser rechazada por el presidente, y que aquél necesita una mayoría extraordinaria para insistir con la ley votada y revertir el veto presidencial. Este elemento introduce una distinción institucional entre los sistemas presidenciales ya que no todos los presidentes tienen poder de vetar leyes en general (Venezuela)¹²¹ o a determinado tipo de ley, como el presupuesto aprobado por el congreso (Costa Rica, Ecuador, Honduras, México). Además, en algunos casos es fácil revertir el veto presidencial, mientras que en otros casos es necesario mayorías extraordinarias. Cuanto mayor es el número de legisladores que se necesitan pa-

¹¹⁵ En Perú (1980-1992) el gabinete ejecutivo era formalmente presidido por un Primer Ministro quien, sin embargo, era designado y libremente removido por el Presidente, por lo que carecía de base de poder autónoma.

¹¹⁶ Es posible encontrar algunas desviaciones de este principio. En cuanto a la designación de ministros, en algunos países presidencialistas el presidente propone a los ministros, quienes deben ser aprobados por el congreso: en Estados Unidos los ministros propuestos son aprobados o rechazados por el Senado, en Filipinas por la Comisión de Designaciones del Congreso, y en Corea el Congreso en pleno debe aprobar sólo al primer ministro propuesto por el presidente. Ver M. Shugart y J. Carey: op. cit., pp. 106-111. En cuanto a la destitución de los ministros, en algunos países el Congreso tiene el derecho de remover a los ministros mediante un voto de censura: Colombia (Constitución de 1994, art. 135: 8.9), Ecuador (Constitución de 1979/84, art. 59: 87), y Perú (Constitución de 1980, art. 226, 229). Ver M. Shugart y J. Carey: op. cit., pp. 111- 118.

¹¹⁷ En Estados Unidos, de las diecisésis elecciones en que la votación popular no arrojó una mayoría absoluta (únicamente seis durante este siglo), el colegio electoral designó sólo en cuatro casos (1824, 1876, 1888 y 2000) al candidato que había obtenido la segunda minoría en cuanto al caudal electoral.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ En Perú 1980-1992 (arts. 227, 228, 229) el presidente podía disolver el parlamento una vez durante su mandato, pero sólo ante determinadas circunstancias y nunca en el último año de su mandato. De la misma manera, la Constitución de Uruguay también prevé la disolución de la Asamblea, pero antes condiciones tan restrictivas que hace casi imposible su implantación. Tanto en Perú como en Uruguay, la disolución del poder legislativo debe ser seguida por la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso. Ver M. Shugart y J. Carey: op. cit., pp. 126-129. En Namibia y Zambia el presidente también tiene la facultad de disolver el Congreso, pero ello implica que debe convocarse a nuevas elecciones para cubrir ambos poderes, esto es, al disolver el Congreso el presidente pone en juego su propia permanencia en el cargo.

¹²⁰ Este principio sólo es violado en algunos casos, como en Perú, donde los ministros, en especial el Primer Ministro, podía ser, al mismo tiempo, miembro del Parlamento. En los otros casos, los legisladores deben renunciar o pedir licencia antes de ocupar posiciones en el ejecutivo.

¹²¹ En realidad, en Venezuela el presidente tiene un poder de veto formal, pero el congreso puede revertir el veto por mayoría simple de los legisladores presentes.

ra insistir en la ley originaria, es decir, para revertir el voto presidencial, mayor es el poder que se le otorga al Presidente.¹²² Adicionalmente, en la mayoría de los sistemas presidenciales el presidente sólo tiene la posibilidad de vetar la ley de manera total, mientras que en algunos pocos casos puede vetar parcialmente la ley (Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador).¹²³

Otro poder reactivo es la iniciativa exclusiva del presidente para iniciar leyes en determinadas áreas, por ejemplo, el presupuesto nacional. Ello implica que ninguna política es discutida a menos que el presidente tome la iniciativa. Obviamente, una vez que el proyecto de ley es presentado en el Congreso, éste puede rechazarlo o enmendarlo.¹²⁴ Sin embargo, ello le permite al presidente que no haya acción legislativa en los casos en que sabe que el Congreso tiene una opinión diferente en las cuestiones sobre la cual tiene iniciativa exclusiva.¹²⁵

Los presidentes también se distinguen por los poderes proactivos que tiene. Estos poderes le permiten al presidente, entre otras cosas, aprobar legislación sin que haya sido tratada por el congreso. La forma más característica de poder proactivo es el poder de legislar por medio de decretos. Las constituciones en Argentina, Brasil, y Colombia le otorgan dicho poder a los presidentes, aunque en muchos casos los presidentes gobiernan mediante decretos como un instrumento para-constitucional (por ejemplo: Argentina antes de 1995, Bolivia).

Todos estos elementos refuerzan la centralidad que adquiere el rol presidencial dentro de esta forma de gobierno: 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 imposibilidad de remover al Presidente tanto por parte del Congreso como por parte de quien le otorga la investidura: el pueblo; los diferentes poderes institucionales proactivos y reactivos. Sin embargo, su punto débil es la necesidad de contar con un Parlamento que no trabe sus iniciativas, dado que el gobierno no surge de una mayoría parlamentaria (como en el caso del parlamentarismo), y tampoco tiene la posibilidad de amenazar con la disolución del parlamento. De esta manera, el funcionamiento de los sistemas presidenciales depende también de otro elemento ya señalada en el caso del parlamentarismo: el sistema de partidos,

En efecto, suponiendo que los partidos son disciplinados, 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. Esto da lugar a una configuración específica conocida como gobierno mayoritario o gobierno unificado. Por el contrario, en una configuración alternativa, conocida como gobierno dividido, que se da 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 está sujeto a tironeos y empates que generan la parálisis de gobierno y, eventualmente, conducen a la inestabilidad del sistema.

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 congresional. 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.

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.

Su característica principal es la de combinar una estructura parlamentarista 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; y el gobierno es ejercido por el Primer Ministro y el resto de los miembros del gabinete. El parlamento, a su vez, es elegido directamente por el pueblo pero puede ser disuelto anticipadamente. Hasta aquí, las características del semi-presidencialismo recuerdan a las de parlamentarismo. Al mismo tiempo, sin embargo, el presidente es elegido por sufragio popular, poseyendo de esta manera una legitimidad democrática equivalente a la del parlamento. Si bien no posee todo el poder de su igual en un sistema presidencialista, debiendo delegar la mayor parte de las acciones gubernamentales en el Primer Ministro y su gabinete, el rol del Jefe de Estado deja de ser meramente ceremonial y simbólico para convertirse en un poder regulador. Inclusive, el Jefe de Gobierno debe contar tanto con la confianza del parlamento como con la del presidente.

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. La gran diferencia entre ambos modelos se evidencia con sólo comparar la legitimidad del monarca: tradicional y 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 estos sistemas se parecen más a sistemas parlamentarios o presidenciales. En este sentido, la separación entre el texto constitucional y la práctica política es bastante amplia. De hecho, polítólogos 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 funcionan, habría que reubicar a cada caso como parlamentario o presidencialista.

Las principales diferencias entre los países que comparten esta forma de gobierno, y que permiten proceder a realizar 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. En ese sentido la variación va 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.

¹²² En algunos países el congreso puede insistir con la mayoría absoluta de los miembros del congreso, por lo cual, el presidente tiene un voto débil. En otros casos, sin embargo, el congreso debe reunir mayorías especiales (típicamente 213 de los legisladores) para insistir con la ley originaria y superar el voto presidencial. En este caso, el poder de voto es fuerte.

¹²³ En Argentina y Brasil el presidente puede promulgar las partes no vetadas de la ley.

¹²⁴ En algunos casos, sin embargo, el congreso está limitado en la posibilidad de acción. Por ejemplo, en Chile, el presidente tiene iniciativa exclusiva sobre el presidente y el congreso sólo puede aceptar o disminuir el monto asignado a cada partida presupuestaria, pero no puede aumentar las partidas.

¹²⁵ Este poder reactivo es disminuido cuando el presidente tiene iniciativa exclusiva sobre un tema, pero debe ejercer ese poder obligatoriamente. Por ejemplo, en la mayoría de las democracias presidenciales latinoamericanas el presidente tiene iniciativa exclusiva sobre la ley de presupuestos, pero no puede negarse a presentar el proyecto al congreso, aun suponiendo que éste lo fuese a modificar sustancialmente.

En segundo lugar, 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 que tenga quien ocupa la función presidencial y, por el otro lado, con las rutinas concretas que se cristalizan en el funcionamiento de los sistemas políticos. Por ejemplo, si bien Francia es el país —además de Irlanda— que menos prerrogativas le otorga al Presidente constituye, sin embargo, el caso que más se ha acercado a la realidad del presidencialismo. De la misma manera, aunque el presidente de Islandia posee una 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.

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. 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 aquél posee únicamente, una función reguladora del proceso político. En este caso se dan fenómenos de "cohabitación" como ha venido ocurriendo muy frecuentemente en Francia en las últimas dos décadas del siglo XX. 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. Recordemos que, como se señaló anteriormente, en estos casos, a pesar de la distinción entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, el primero de ellos se convierte, institucionalmente, en la figura central, debiéndoselo incorporar en la definición de gobierno (en sentido estricto),

Conclusiones

El presente artículo a discutido algunos problemas alrededor del gobierno. En primer lugar, ha indagado la ambigüedad del término analizando tres posibles abordajes a su estudio. Así, el gobierno puede ser visto como conjunto de actores, como conjunto de funciones, y como conjunto de instituciones. Naturalmente, los tres abordajes que se presentan como unilaterales son sólo formas de encarar un tema complejo y multifacético como lo es el del gobierno.

En segundo lugar, el artículo se ha centrado en algunos aspectos institucionales del gobierno para subrayar las características de la distinción entre parlamentarismo, presidencialismo, y semi-presidencialismo. Se ha señalado cuáles son las características típicas de cada forma de gobierno, así como las diferencias que se pueden encontrar dentro de cada forma en función de elementos institucionales y, fundamentalmente, de la estructura del sistema de partidos.

LA DEMOCRACIA. UNA DISCUSIÓN EN TORNO DE SUS SIGNIFICADOS

por Sofía Respuela en "Introducción a la ciencia política (nueva versión)", J. Pinto comp.

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.

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 nuestros 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 aborde 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 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. 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 autónomos, autodiktos, autoteles, es decir: se rige por sus propias leyes, posee su jurisdicción independiente y se gobierna él mismo.

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 armoniosa de sí mismo.*

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 (parhesla). 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".

Los ideales políticos que, en términos de Held, 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.

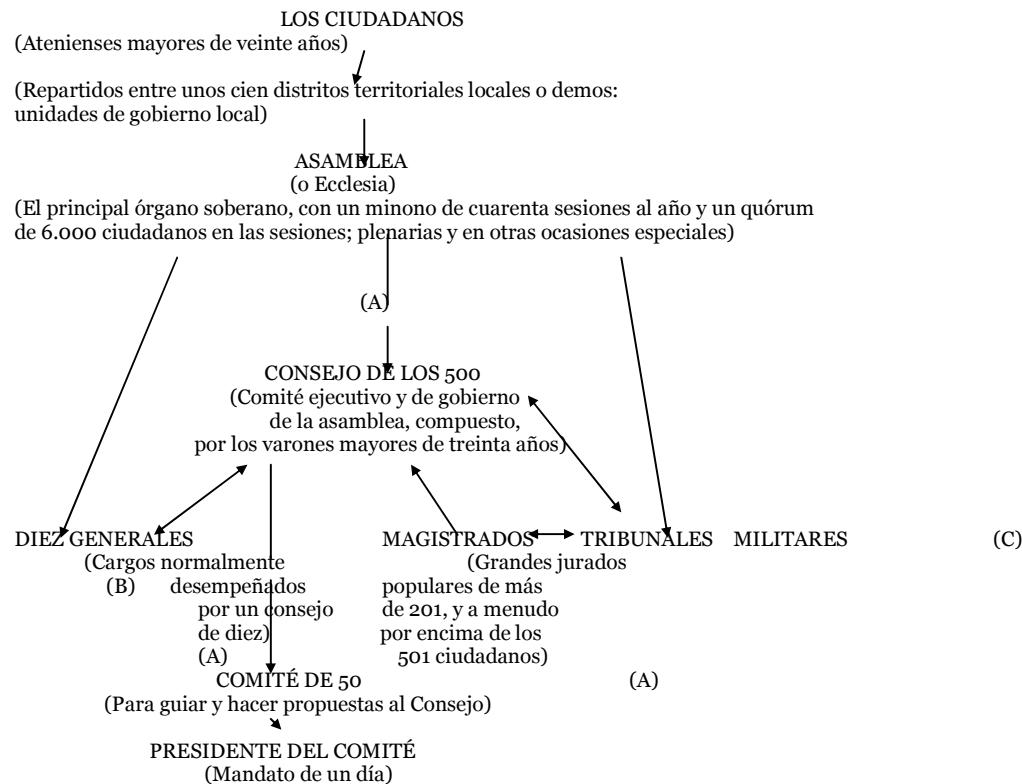
La democracia griega funcionaba a través de las siguientes instituciones: la Asamblea, el Consejo de los 500, los Tribunales, los magistrados y el Comité de los 50. La Asamblea, Ecclesia, estaba compuesta por toda la ciudadanía y ella trataba, discutía y decidía sobre todos los grandes asuntos que afectaban 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" (grafe 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.

El demos puede apelar al demos contra si mismo: el pueblo dicta la ley, el pueblo puede equivocarse, el pueblo puede corregirse.

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).



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 Clistenes, reformada el 507 a. C. FUENTE: Finley (1963, 1983); Sabine (1963); Anderson (1974), en Held, D.: cp. 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.

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 régimenes 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". Aquellos en los que predomina el valor son los guardianes, los guerreros. Finalmente, aquellos en los que predominan los instintos son los artesanos, trabajadores, 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."

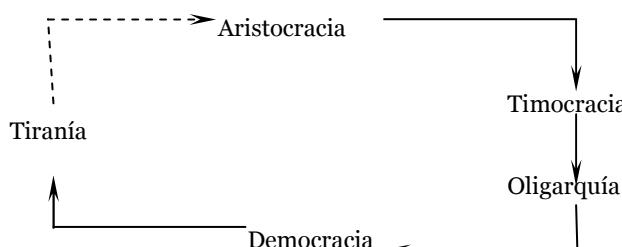
Establecidas las partes constituyentes de una sociedad, Platón deduce el concepto de justicia. La justicia consiste, entonces, en hacer cada uno lo suyo según su propia naturaleza; es decir, cada cual debe tener en la ciudad una sola ocupación, para la cual su naturaleza lo ha dotado convenientemente 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. 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 aristocracia¹²⁶. 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 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 pobre- 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.

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". 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». 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.



¹²⁶ 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.

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 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". 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	objetivos
		El bien común-Formas puras	El bien de los gobernantes- Formas desviadas
Ejercen el poder	uno	Monarquía	Tiranía
Ejercen el poder	pocos	Aristocracia	Oligarquía
Ejercen el poder	muchos	República o politeia	democracia

Así la monarquía, la aristocracia y la república son las formas de gobierno 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", 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.

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.*

¿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: *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.*

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 dejé de ser vista como una actividad y construcción humana, el habitante dejé 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.

La nueva vida social y política está basada ahora en un mundo y en un orden extrasocial, 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 espacio de libre determinación, sino la construcción de un mundo que respeta los principios cristianos, que establecería 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 Maepherson: *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.*

Pero a pesar de este ocaso del pensamiento democrático, Norberto Bobbio 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 principio. "El principio tiene tal autoridad porque el pueblo se la ha conferido." 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 tomo 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 convergentes en la democracia moderna²¹, "el desarrollo de la historia romana propuso al pensamiento político... el tema de la contraposición entre reino y república o entre república y principado".

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"

[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.

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*

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.

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.

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 XVH 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.

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 otorga-

ba 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 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 relaciones sociales cuyo sujeto es una vez más el individuo, el *homo economicus* 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".

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 estas 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.

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.

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 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.

El liberalismo entendido como la "teoría y la práctica de la defensa a través del Estado constitucional de la libertad política individual", 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.

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 Ya el 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.*

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*, 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 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". 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 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.

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" 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: *Hoy en día casi todo el mundo dice ser democrata, 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».*

Desde la teoría de la democracia se ha intentado establecer bases comunes al debate a partir de las "definiciones mínimas". Ya sea considerada 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) o como "conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos" (Bobbio), se busca determinar criterios para identificar a las democracias reales. Pero, coincidiendo con José Nun 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: (...) 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 orientada las instituciones y prácticas democráticas.

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.

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, son el escepticismo y una visión sombría del futuro los determinantes de las construcciones políticas weberianas.

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, Mscribe 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".

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."

En la misma línea weberiana, y dominado también por un fuerte escepticismo, Schumpeter 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 cualidades; 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.

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 votantes, 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". 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 iracionales 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".

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 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 participaciónismo.

Entre quienes recogen las raíces schumpeterianas podemos identificar, siguiendo a Mauricio Ferraraj, tres grandes filones especulativos y de investigación: 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 Dows, Brian Barry o James Buchanan Y Gordon Tullock) 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: 1. Los actores tienen un orden de preferencia. 2. Tienen a su alcance la información que necesitan para calcular cuál puede ser su elección mejor. 3. Se parte de la base de que los actores no calculan las utilidades de los demás sino sólo la suya propia. 4. Siempre se elige más utilidad, nunca menos. 5. 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 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.

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 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 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 liderazgo: 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, llámeselo 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 antielíticos 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 críticas han surgido como reacción a estas teorías centradas en los fenómenos de los liderazgos y de la democracia competitiva. 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 nociónes marxistas acerca de la integración del Estado y la sociedad. Las ideas de que existe una teoría clásica, tal como él la llamaba, tiene poco sentido y debería desecharse.

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".

Respecto de su "descripción empírica de la democracia", una de las críticas centrales proviene de Peter Bachrach, quien afirma que en realidad es la 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.*

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.*

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 mercado (...) 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.*

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; 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 eficaz sirve de formidable defensa a la división entre élites y masas en la estructura de los sistemas democráticos actuales."

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". 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 tornan 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. Ajuicio de Macpherson, 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.*

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 auto-determinantes. 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", 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.*

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.

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 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".

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:  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, 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 entorno de la democracia

dimensiones	horizontal	Vertical
Democracia		
Prescriptita	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.

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 legítima 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: 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: 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.

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 elaboran 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.*

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, 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 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".

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 trabajo 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 voto 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.

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.

Adoptando la definición schumpeteriana de la democracia, Seymour Lipset, en "El hombre político", enumera una serie de condiciones para la posibilidad de un gobierno democrático. Lipset combina la cultura política 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".

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".

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".

Robert Dahl también identifica precondiciones para las poliárquias. 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". **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 participar 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. 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 asevera que un diseño institucional parlamentario, si bien no es un requisito 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.

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- mecanismo decisionales supraestatales. Y en segundo lugar, el Estado-nación es el primer factor definitorio de la ciudadanía. 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 régimenes democráticos planteará problemas y desafíos a la democracia, del mismo modo en que las sociedades modernas y el Estado-nación transforma 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.

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 las formación de las políticas públicas. 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 desigualares 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 posbético como la solución política a las contradicciones sociales.*

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" 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 neoliberalismo 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 exceso 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.

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.

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, Adani Przeworski 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 aumento de la producción exige inversiones. 1a*

inversión se financia con el ahorro y el ahorro se financia con beneficio. De aquí que los beneficios sean condición necesaria para el crecimiento. Desde el lado del ahorro es el motor de la acumulación.

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" centrales para poder reactivar a las economías.

Eugenio Tíroni y Ricardo Lagos -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 semi-especializada 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 necesita un trabajador semi-especializado 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.

Los rasgos centrales del nuevo orden económico pueden ser sintetizados en los siguientes puntos:

- 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 semi-especializados, 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.
- Trasnacionalización de la economía: se pone en tela de juicio la visión tradicional del desarrollo de las empresas multinacionales que dominara 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 standarizados 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 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 realismo aun mayores que los que nos transmitió anteriormente la tradición occidental, tanto clásica como "neoclásica".

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 trans-

formaciones 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".

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 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 régimes 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.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

por Andrés Malamud en "Introducción a la ciencia política (nueva versión)", J. Pinto comp.

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 estrechamente 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—, al mismo tiempo que va separando gradualmente 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.

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.

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-.

La primera explicación acerca de las causas del surgimiento de los partidos políticos la esbozó Ostrogorski Y la continuó Duverger, 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.

En contraposición con esta postura. Stein Rokkan 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, 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.

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 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 Edimburgo 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, 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. 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. 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. 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 mirada 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. 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 multoclásista: 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 diversidad, para estos autores, no hace más que corroborar que lo que define a un partido es su sociología".

En este aspecto, resulta fundamental el análisis de los clivajes sociales, las líneas de ruptura constituidas alrededor de conflictos trascendentales 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 sindicar a los partidos políticos 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, 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 continúa la tradición histórica iniciada por Weber y sostenida, con mayor o menor fidelidad, por Maurice Duverger y por Anna Oppo. De esta cuestión en particular se tratará detalladamente más adelante.

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 descripta 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 simbótico 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 sistemático -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. 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 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 futuridad 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 socialistas 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 institucionales del Estado que son los partidos políticos, dado que debieron adecuarse a las necesidades de socialización, movilización, reclutamiento y, sobre todo, búsqueda del sentido que la nueva realidad habría de adoptar para 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 cualquier disputa personal entre sus miembros implicaba la ruptura del partido y el enfrentamiento consiguiente de las nuevas partes en conflicto, constituidas por los jefes y su séquito incondicional. Con la misma facilidad se producían también los acercamientos y las alianzas, basadas en los intereses coyunturales que convergían en necesidades comunes. Las maneras en que estas formaciones organizaban su accionar resultan inimaginables para quienes 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 doctrinas de la época asignaban a los hombres probos. Las opiniones de los notables se intercambiaban en los clubes, antecedentes lejanos del comité, donde transcurrían las tertulias de las que estaban naturalmente excluidos quienes no pertenecieran a los sectores elevados de la población. Los asambleístas -comunes, diputados o legisladores, de acuerdo al país- no representaban a sus electores más que a título formal (puesto que eran elegidos por distritos 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. Este mecanismo consistía en la atracción individual de las personas que las camarillas 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 diferencias 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 trascendentales 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 mecanismos de articulación burocráticos, con funcionarios profesionales de tiempo completo que se dedicaran a las tareas de contra-agitación 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 mutual, pues los servicios brindados previamente sólo por ellos son ahora garantizados por la estructura del Estado de bienestar.

Los nuevos partidos políticos son ahora definidos como electorales de masas, profesionales o, en su más fuerte caracterización, como partidos escoba o atrapadito, 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 política. 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.

FUENTE: Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág. 492.

Modelos de Partido	Según A. Panebianco
Partido burocrático de masas	Partido profesional electoral
Papel central de la burguesía (competencia política administrativa)	Papel central de los profesionales (competencias especializadas)
Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical que se dirige sobre todo a un electorado fiel	Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y que se dirige ante todo al electorado de opinión
Posición de preeminencia de la dirección del partido	Posición de preeminencia de los representantes públicos, personificada
Financiación por medio de las cuotas de los afiliados y mediante actividades colaterales	Financiación a través de los grupos de interés y por medio de fondos públicos
Acentuación de la ideología. Papel central de los creyentes dentro de la organización	El centro recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo. El papel central lo desempeñan los artistas y los representantes de los grupos de interés dentro de la organización

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 gobernan. Lo que en los Estados Unidos implica un amplio margen de maniobra y un muy flexible programa político, en Europa se ve restringido por mayores 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 períodos 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. Ciento es que 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". 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 metodolo-

gía weberiana para la descripción del Estado y de los mismos partidos, ahora se hace hincapié en 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, a saber- el componente agonal 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 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 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 tesis, 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.

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; si es a la inversa, el caso en estudio responderá a una pauta de menor autonomía, 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 descriptas 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. 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.

Esta característica excluye el caso de los partidos únicos, pero como se ha visto, tal condición distorsiona la idea misma de partido.

En lugar de detentar exclusivamente las facultades que le son propias, cada partido político compite en un espacio mas 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 á 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 el político 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 aadecua 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 1960-12, 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 categorías: 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. Para este fin definió un formato héptuple, subdividiendo las categorías de Duverger de modo que el unipartidismo se desdoblase en tres clases: sistema 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 tácita 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 centrípeta 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		Sartori	
Sistema	Sistema de Partido	Competencia	Característica
Unipartidista	Único	No	Unipolar
	Hegemónico	No	Unipolar
	Predominante	Sí	Bipolar
Bipartidista	bipartidario	Sí	Bipolar
Multipartidista	Limitado (moderado)	Sí	Bipolar
	Extremo (polarizado)	Sí	Multipolar
	Atomizado	Sí	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 multipartidista, 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 régimes 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. 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 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).

La influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos fue exhaustivamente estudiada por Arend Lijphart (1995). Los efectos de la fórmula de representación, la magnitud de los distritos, el umbral electoral y el tamaño de la asamblea sobre el número efectivo de partidos y su mecánica de interacción son descriptos en otro capítulo de este libro. Baste aquí señalar que también el régimen político, según sea presidencialista como en América o parlamentario como en Europa, ejerce un impacto decisivo sobre la cantidad de partidos relevantes, reduciendo su número en el primer caso (Shugart y Carey, 1992). Otro elemento que afecta la organización y desempeño partidario es el federalismo, que obliga a los actores políticos a definir estrategias y objetivos en dos niveles autónomos. Por último, la posibilidad que ofrecen algunos sistemas electorales de realizar acuerdos para sumar sus votos, sea mediante una segunda vuelta electoral o a través de la cartelización –o apoyo– de etiquetas partidarias diver-

sas, amplía las oportunidades de los partidos pequeños para acceder a escaños legislativos -y de los partidos mayores para llegar al ejecutivo (Lijphart, 1995).

Actualmente hay una nueva veta en el estudio de los sistemas de partido, que ofrece un desarrollo promisorio. Se trata de los nuevos escenarios generados por los procesos de integración regional, los cuales crean nuevas arenas de interacción política y proponen a los partidos nacionales originales espacios de crecimiento. Pese a que el único caso que ha alcanzado cierto estadio de madurez es el de la Unión Europea (UE), la literatura sobre el tema se ha expandido sin pausa a lo largo de la última década. La UE presenta dos características únicas a este respecto: posee un Parlamento regional conformado mediante elecciones periódicas en los quince países miembros de la unión, y ostenta una red de federaciones partidarias que reúnen a las familias de partidos nacionales del continente. El sistema de partidos europeo estaría constituido, entonces, como un complejo mecanismo de tres niveles: los partidos nacionales, los bloques legislativos en el Parlamento Europeo y las federaciones transnacionales de partidos. Mientras algunos observan escépticamente la posibilidad de constituir un verdadero sistema transnacional de partidos (Bardi, 1994), dados los escasos poderes del Parlamento y la laxitud de las federaciones partidarias, otros sostienen la existencia actual y real de tal sistema, y le pronostican una mayor consolidación en el futuro (Hix y Lord, 1997).

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 representatividad, 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 descripta 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, 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". 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 estrategias 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 Selimits, 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).

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 espontáneo, 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.

La más rigurosa encrucijada que enfrentan los partidos políticos en la actualidad es una fuerte embestida *antiestablishment*, ejercida como rechazo al monopolio partidario de las candidaturas y en tanto revalorización del rol de la ciudadanía sin intermediación (Panbianco, 1982). Esta actitud se manifiesta en la proliferación de outsiders —personajes sin trayectoria política que, desde afuera de los partidos, se promueven como alternativas a las viejas dirigencias, alegando ejecutividad y 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, gelatinosos como Brasil o agotados como Perú y Venezuela.

Peter Main (1994) ha desarrollado un innovador marco conceptual para entender la transformación contemporánea de los partidos. Su tesis, como la de Manin, sostiene que el proceso que están sufriendo estos actores debe ser concebido como cambio o adaptación antes que como declinación. El fundamento empírico de tal teoría está expuesto en una serie de estudios de caso, que abarcan varios países de Europa Occidental, los Estados Unidos y la India. A través de una nueva perspectiva del desarrollo de la organización, se aborda allí el desempeño partidario reciente en tres niveles: el partido en el terreno —party on the ground—, el partido en el gobierno —party in public office— y el partido en el comité —party in central office—. La evidencia expone que, pese a que en el primer nivel se manifiesta un descenso en la tasa de afiliación o adscripción partidaria, en los otros dos hay sendos aumentos en términos de empleados y de recursos partidarios, abrumadoramente provistos por el Estado. Mair sugiere provocativamente un cambio en la concepción tradicional de los partidos: ya no serían intermediarios entre el Estado y la sociedad, sino que el Estado se habría transformado en nexo entre la sociedad y los partidos. En consecuencia, los partidos son hoy más fuertes, pero más remotos; tienen mayor control pero menos poder; y gozan de más privilegios pero menor legitimidad. Habiendo surgido como representantes de la sociedad ante el Estado, el fin de siglo encuentra a estas instituciones ejerciendo el rol contrario.

Las transformaciones sufridas por los partidos en su viaje histórico desde la sociedad hacia el Estado se resumen en el concepto de partido cartel, introducido por Katz y Mair (1995) a mediados de 1990. El argumento sugiere que el cartel party sucede histórica y funcionalmente al catch-all party, cristalizando una separación rotunda entre la ciudadanía (o principal) y los representantes partidarios (o agentes). La insatisfacción que el electorado de las democracias postindustriales manifiesta hacia sus partidos y sus órganos institucionales de representación, el déficit de gobernabilidad denunciado desde la década de 1970, la aparición de nuevos partidos liderados por outsiders y la reducción de la participación electoral serían algunos de los signos visibles de esta tendencia. Por el contrario, otros autores cuestionan la aplicabilidad del concepto al sostener que la insatisfacción ciudadana ha generado partidos más receptivos y responsables a las demandas del electorado —y no menos (Kitschelt, 2000). Esa mayor sensibilidad se manifiesta en el desdoblamiento del representante para atender a múltiples grupos de un electorado fragmentado, lo cual genera —como efecto no deseado— la alienación de amplios sectores que no son interpelados debido a la ausencia de un discurso incluyente.

7 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 África 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 predominante de las masas populares, desplazando del poder (y, muchas veces, hasta del mismo territorio) a los que disentían 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 Lípset, en su análisis sobre los orígenes de los Estados Unidos, 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 culminara años después con su virtual desaparición. Con esto Lípset 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 desde 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 descripto por Natalio Botana.

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". 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 temporalmente 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 de-

mandas de los nuevos sectores populares urbanos pasarían a ser canalizadas masivamente para sostener un régimen que toleraba a los partidos, pero con indisoluble 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, debían concertar bajo la planificación estatal las políticas nacionales de desarrollo independiente.

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 fáciosos 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).

Convertido en funcionario de gobierno mediante un golpe de Estado, Perón fue escalando posiciones, amparado por una política laboral que le brindó importante apoyo de las clases trabajadoras. En 1946 ganó limpiamente las elecciones contra una coalición de todos los demás partidos (UCR, Democracia Progresista, Socialismo y Comunismo), consolidando así una profunda división que se extendería por años. Las medidas de incorporación política y de redistribución económica adoptadas por su gobierno insuflaron una duradera identificación en los sectores trabajadores con la figura del presidente, que se reflejó en las mayorías electorales que su partido obtuvo en cada compulsa ciudadana desde entonces.

Tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Justicialista, en sus períodos de auge —1912-1943 y 1946-1976 respectivamente—, resultaron imbatibles en elecciones no fraudulentas. Sumando a ello sus sendas convicciones sobre la ilegitimidad de cualquier alternativa diferente a la propia, queda constituido el marco de lo que Grossi y Gritti denominarían más tarde "sistema a doble partido con intención dominante" (Grossi y Gritti, 1989: 53). Esta definición es la más ajustada que se haya dado hasta ahora entre quienes aceptan la existencia de características peculiares y persistentes en el escenario formado por los partidos argentinos. Se hace referencia de ese modo 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; pero la que lo hace pretende que tal situación es la única legítima. Más 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— obligaría a pensar hoy en algún tipo de corrimiento, ya sea hacia el lado del pluralismo moderado, del bipartidismo o del partido predominante.

Otra interpretación acerca de la evolución del sistema partidario en Argentina es la planteada por Torcuato Di Tella (1971-72). Este autor ofrece la paradoja de haber predicho, con mucha anticipación, la imagen —en negativo— que parece estar tomando hoy la disposición de los partidos, pese a trabajar dentro del marco teórico de un llano reduccionismo sociológico. Su esquema parte de una visión de la sociedad como dividida fundamental e irremediablemente entre dos sectores, enfrentados —en estilo marxista— por la propiedad y el control de los medios de producción. En este contexto, las posibilidades de acción política de parte de los líderes son también dos: o representan a las clases populares y compiten electoralmente contra quienes defienden los intereses de la burguesía, o bien se integran con estos últimos en partidos policlasistas de índole movimentista (a la manera del PRI mexicano entre 1928 y 1994). Ambos escenarios concebían al peronismo como el actor central del sistema político, de cuya decisión dependería el resultado final. Si el PJ decidía alinearse estrictamente con las clases bajas, al radicalismo le cabría el rol de representar a los sectores medios. Si, en cambio, el peronismo optaba por una salida "a la PRI", la UCR se hubiera quedado sin espacio que ocupar ni base que representar. Su alternativa de hierro consistiría, según el esquema de Di Tella, en aceptar la función de partido burgués —que, en tanto movimiento popular, siempre había rechazado— o desaparecer. En este último caso, el peronismo podría subsecuentemente integrar 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 Frente Grande —luego transformado en Frente por un País Solidario (FREPASO)— a partir de las elecciones de 1994 representó, durante algunos años, esta segunda opción. Sin embargo, la concreción de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza), concretada entre la UCR y el FREPASO en 1997, desactivó semejante expectativa y condujo a una mecánica bipolar, en la que un formato pluralista limitado reconstruyó las posibilidades de alternancia partidaria —alternancia que, novedosamente, no pone en riesgo la estabilidad democrática.

Según otros autores, en contraste, la dinámica y cambio de la situación partidaria argentina habría obedecido a la inexistencia real de un sistema de partidos (De Riz, 1986). El motivo es que la consolidación estructural del sistema habría requerido más tiempo de funcionamiento continuado que el permitido por los sucesivos quiebres institucionales. Ello ha desviado el diseño de estrategias de los partidos, que no se han construido en función de los demás partidos sino respecto de actores extra-institucionales como los militares. Un derivado de esta postura ha sido desarrollado para América Latina por Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995), quienes proponen la variable institucionalización como eje fundamental para la clasificación de los sistemas partidarios. Este enfoque, original y sugestivo, requiere sin embargo una mayor precisión conceptual, ya que en la literatura existe cierta confusión acerca de si el estudio de la institucionalización se centra en los partidos o en los sistemas de partidos (Randall y Svásand, 2002).

En consonancia con la tesis de De Riz acerca de la inexistencia del sistema, 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 (Grossi y Gritti, 1989)—. Este marco, y en mayor medida el planteado por Edgardo Catterberg de bipartidismo a secas (Catterberg, 1989), resultó relativizado por las elecciones realizadas entre 1993 y 1995, en las que el declive de la UCR fue acompañado por el ascenso de terceras fuerzas —nacionales y provinciales— cuyas perspectivas eran, aparentemente, de crecimiento. El tercer puesto de la UCR en las presidenciales de 1995, detrás del candidato del FREPASO, pareció confirmar la defunción del bipartidismo. Sin embargo, la victoria presidencial de la Alianza en 1999, con una fórmula encabezada por el radicalismo, dio por tierra con las hipótesis tempranas de defunción. La reconfiguración del escenario político con el cambio de siglo siguió así manifestando un bipolarismo —si no bipartidismo— que, incentivado institucionalmente por la reforma constitucional de 1994, no hace más que perpetuar la tradición político-electoral argentina.

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 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— 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 (Zuleta Puceiro, 1994).

El decisionismo, la modalidad frecuentemente elegida por los países en vías de desarrollo para superar la emergencia, gozó de amplio respaldo en América Latina durante la década de 1990. En un primer momento, el método pareció tener éxito en su objetivo de alcanzar la estabilidad mediante un amplio apoyo electoral. Hoy, sin embargo, se toma cada vez más evidente que el deterioro institucional, el bajo rendimiento económico y la polarización social son consecuencia duradera de los cambios impulsados mediante tal estrategia.

Si es cierto el apotegma de que no existen en el mundo democracias sin partidos, también podría afirmarse uno de sus corolarios: que la calidad de la democracia depende de la calidad con que sus partidos representan, reclutan y gobiernan. A juzgar por los resultados, los partidos políticos latinoamericanos se encuentran todavía lejos del nivel ideal.

SISTEMAS ELECTORALES

por N. Guillermo Molinelli en "Introducción a la ciencia política (nueva versión)", J. Pinto comp.

1. Introducción

"Traduttore, tradittore". 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 SE¹²⁷. 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*)¹²⁸.

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 presidenciales¹²⁹.

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

¹²⁷ "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).

* 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 mencionado 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 simplificado palabras y hasta apellidos de algunos autores.

¹²⁸ Se llaman 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)

¹²⁹ 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 más poder sino cuáles 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 más lo que ya está 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 más poderosa del planeta- y el parlamentarismo ídem es el de Inglaterra -donde el poder está 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 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, aquellos hacen a la gobernabilidad y a la representatividad y en este último caso, más concretamente, a en qué medida los representantes deciden teniendo en 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). 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. Si 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, quizás 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 tareas 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.

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. Este 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. Este 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 estos tiene efectos propios, están afectados por los efectos propios de los otros. Cómo y porqué esto es así se verá mas 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 mas proporcional si se la combina con circunscripciones grandes (que eligen muchos representantes).

(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'. 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 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 siem-

pre (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 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 "semiabiertas") 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 nuestras internas, sin embargo, hay dos diferencias cruciales: (i) en EE.UU. no existe realmente el concepto de afiliado (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 republicanos, demócratas o independientes (incluyendo, a veces, terceros partidos), sin que los partidos puedan rechazar el registro o excluirlos 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 internas de un partido sólo los registrados como medios simpatizantes (no afiliados) de ese partido o bien, en algunos Estados, quienes manifiestan 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 "registro" no lo es y puede cambiarse). Luego, debe recordarse que aproximadamente -esto varía según los Estados- un 40% de los registrados lo están como demócratas, aproximadamente un 30% como republicanos y el resto como independientes (incluyendo 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 están afiliados a todos los partidos, cifra abultada por falsas y dobles inscripciones). Por cierto que no votan todos ni siquiera usualmente la mayoría de los habilitados, 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 intentado 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 hablamos 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 candidatos, las dirigencias partidarias tienen escasa influencia, los que quieren ser candidatos no están obligados a congraciarse con aquéllas y no le deben su candidatura a las dirigencias partidarias sino a los votantes. Esto tiene consecuencias importantes 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.

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.

1. Candidaturas individuales (en adelante CI) 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 algún 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 bancas¹³⁰. 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 Argentina¹³¹. 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 aquélla 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 otras 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 Goretty). 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 primer 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", "sophisticado" 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 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 deseé. 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 años antes habían advertido era importante pero recién a partir de Rae comenzó a verificarse que era así. Por distrito (en adelante, para seguir cierta terminología local, se utiliza "circuns-

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

cripción") 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". 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").

(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 12/13 (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 14.

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 vista 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 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 los demás. El nombre viene de un gobernador de Massachusetts -Gerry-, luego Vicepresidente quien, en 1812, hizo dibujar una circunscripción en Boston en forma de salamandra (en inglés, salamander), que uniendo áreas alejadas, dispersaba 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. 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 serían 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 fallos de la Corte Suprema de Justicia con tal interpretación y de que se volvieron a aplicar en 1953/54, 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 las anteriores 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, "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 TS¹³².

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. Este es el método más tradicional y sigue 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 CPluri (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 aquellos, 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 CPluri 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 Ira.) 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 para reducir las chances de que partidos mal vistos por los que deciden sobre el SE ganen la Presidencia".

De las fórmulas llamadas mayoritarias, la Pluralidad es quizás 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 T en votos obtuvo más bancas que el primero, lo que también ocurrió en la Gran Bretaña en 1951 y 1974 y en Nueva Zelanda 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 centrípeta). Se agrega que incentiva los acuerdos entre los votantes 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 congressional, 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 congressional 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 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 Mirabeau 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

¹³² 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 felicitó, nadie lo logra.)

la cantidad de votos "perdidos" (Sartori 1994) y se tiende en general a una mayor proporcionalidad (relación votos/bancas entre los distintos partidos) (TS), 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 países 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 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 llegan 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 tanto por partido como por candidato individualmente (e) 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 las 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 reformado". 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,

$$\begin{aligned}
 1^{\circ} \text{ -se dividen los 120.000 de A por 1} &= 120.000 \\
 & \quad " \quad 2 = 60.000 \\
 & \quad " \quad 3 = 40.000 \\
 & \quad " \quad 4 = 30.000 \\
 & \quad " \quad 5 = \quad 24.000 \\
 & \quad " \quad 6 = \quad 20.000
 \end{aligned}$$

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 más altos, así:

$$\begin{aligned}
 3^{\circ}-1. \quad 120.000 \text{ partido A un diputado} \\
 2. \quad 90.000 \quad B \quad " \quad " \\
 3. \quad 60.000 \quad A \quad " \quad " \\
 4. \quad 50.000 \quad C \quad " \quad " \\
 5. \quad 45.000 \quad B \quad " \quad " \\
 6. \quad 40.000 \quad A \quad " \quad "
 \end{aligned}$$

4° se suman los diputados adjudicados a cada partido y da:

$$\begin{aligned}
 & A \quad 3 \text{ diputados} \\
 & B \quad 2 \quad " \\
 & C \quad 1 \quad "
 \end{aligned}$$

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 RI 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 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 CPLuri 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 CPLuri -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)". En consecuencia, la lista que obtiene más 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.

(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 quizás la proporcionalidad relativamente limitada que se obtenía en Japón proveña 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 divisio-

nismo 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. 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 tienen 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 dos partidos 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") 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 (carenica 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 más 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 que 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, 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 quizás 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, y existe 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 porcentaje 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.²⁰

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 más grandes y/o modificar la proporción 50/50%.

La ley de lemas (o "de doble voto simultáneo"), que ha sido calificada como "uno de los más curiosos" SE (Nohlen), es aplicada desde hace muchos años en Uruguay —recientemente en más de diez provincias argentinas con algunas variantes— y que breve y

simplificadamente puede explicarse como sigue. Cada partido (lema) puede presentar varias listas (cada una llamada sub-lema). El votante elige la lista de un sub-lema, con lo que al mismo tiempo se entiende que está votando al lema del cual el sub-lema es parte. En una elección para cargo unipersonal como Presidente, se suman todos los votos de los sub-lemas de cada lema y resulta elegido el candidato del sub-lema más votado dentro de] lema que sumó más votos. Ejemplo: sub-lema Colorado-A 100 votos, sub-lema Colorado-B 50 votos y sub-lema Colorado-C 300 votos. Total del Lema Colorado 450 votos. Sub-lema Blanco A, 360 votos y Sub-lema Blanco B, 80 votos. Total Lema Blanco 440 votos. Es ganador el candidato del sub-lema Colorado-C, porque los colorados sumaron más votos y dentro de éstos el C obtuvo más votos que los demás sub-lemas colorados. En este ejemplo es Presidente el candidato que entró segundo en cantidad de votos y no el que obtuvo la Pluralidad, —hubo varios casos como éste a lo largo de la historia del 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 sub-lema más votado y el/los candidatos del/los sublema/s del/os 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 sub-lemas de un lema están ideológicamente más cerca de otro sub-lema 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 sub-lemas) y luego entre los sub-lemas 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 aquéllas como verdaderos quasi-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 sólo 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 ("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, DHondt 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 quizás 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 Mundo) mientras que luego, con CPLuri 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 (CPLuri) 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 CPLuri, 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 (más 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 XX 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 más 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 Segunda 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 V República Francesa) (Duverger 1986) 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 más 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 más 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 más refinada: cuanto más 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 permitirá sobrevivir más 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 quizás 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 inadecuada¹³³

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 izo 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 los 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, 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 anteriores también válido pero hay que agregar que en cuanto: -los Presidentes se

¹³³ Para Argentina se ha advertido, ya, el paso de un cierto bipartidismo aun 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 congressional, 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 sólo coinciden con la mitad de las legislativas.

elijan con pluralidad; -las elecciones presidenciales y legislativas coincidan siempre; la tendencia al multipartidismo se moderará en alguna medida, mientras que sí por el contrario: -los Presidentes se eligen con doble vuelta; -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) en cada renglón, es decir, en la posición que corresponda para cada variable y hacer luego lo mismo para la situación previa a 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 cuál 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 es que hay alguno— y ayudará a entender mejor este capítulo.

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 establecimiento 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. Éste 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?